



EURÓPAI TÜKÖR

2006/4.

A MINISZTERELNÖKI HIVATAL ÉS A NEMZETI FEJLESZTÉSI HIVATAL FOLYÓIRATA

Tartalom

Európa békés félszázada – Beszélgetés MÁDL FERENCCEL	3
GYÖRKÖS PÉTER: A megerősített együttműködés. Hogyan tovább Európai Unió? Együtt, vagy kisebb csoportokban?	8
KUTI MÓNIKA: A makro-szintű külső tőkestruktúra Közép-Kelet-Európában és a Baltikumban	14
DRINÓCZI TÍMEA: Az EU jövőbeli gazdasági és pénzügyi alkotmányának vázlata	30
RADNÓTI ALIZ: India és az Európai Unió – stratégiai partnerség	46
MARIK SÁNDOR: Szabolcs-Szatmár-Bereg – megye az Unió keleti határán	63

Szemle

DEZSÉRINÉ MAJOR MÁRIA: Az európai civil szervezetek szerepe a külgazdasági stratégia alakításában	78
KISS LILLA VERONIKA: Önkormányzati finanszírozás és versenyképesség nemzetközi összevetésben	89

Uniós aktualitások

Országgyűlés Külügyi Hivatala

SZALÓKI KATALIN: Bábel tornya – hány nyelven beszélnek az európaiak?	105
--	-----

Központi Statisztikai Hivatal

BAKSAY GERGELY: Hogyan töltjük egy átlagos napunkat?	112
--	-----

Olvasólámpa

Desmond Dinan: Europe recast: a history of European Union (Újraszabott Európa: az Európai Unió története)	121
--	-----

Monitor	125
--------------------------	-----

English summaries	134
------------------------------------	-----

Európa békés félszázada

Beszélgetés Mádl Ferencsel

– Az európai integráció megszületése előtt nem volt példa a történelemben, hogy a nagyhatalmak önként átruházzák szuverenitásuk gyakorlásának egy részét a közösségi intézményekre. Jövőre lesz ötven esztendeje, hogy megszületett a Római Szerződés, s a tagállamok ma konfliktusaikat többnyire békés, jogi úton rendezik. Elnök úr véleménye szerint lehetséges-e mérleget vonnunk az elmúlt öt évtizedről?

– Fél évszázad – különösen Európára tekintve – alkalmas arra, hogy egy átfogóbb mérleg készítését megkíséreljük.

Európa békés félszázada – eltekintve a magyarországi szabadságharcától és a balkáni szörnyűségektől – történelmi tény, a kétszeri világhégés utáni generációk sorsának alapvető kegyelmi élménye.

Kétségtelen, hogy a Római Szerződés – hála az európai nemzetek békevágyának és néhány zseniális, távlatosan gondolkodó politikusnak – egy új minőséget jelentett a nemzetközi kapcsolatokban, a nemzetközi szerződések rendszerében. Megjelent a szupranacionalitás, egy olyan közösségi intézményrendszer, amely az integráció ügyeiben a szuverenitás közös gyakorlásával a tagállamokat vagy az egész közösséget terhelő végrehajtandó döntéseket hozhat. A kezdeti gazdasági együttműködésből politikai közösséggé fejlődő unió alkalmas volt Európa nagy nemzetei közötti évszázados rivalizálás olyan mértékű csillapítására, amely eleve kizárta bármely konfliktus eszkalálódását, nem beszélve ezek drasztikus (fegyveres) „kezeléséről”. Természetesen az Európai Közösség működése csak egyik tényezője volt az európai békének. A szabad népek egymásra utaltságának érzetét és gazdasági-politikai kényszerét felerősítette a második világháborút követő hidegháború, a durván expanzív és tapintható közelségben lévő (a csatlós országok területén „ideiglenesen állomásozó”) szovjet diktatúra.

Így vált a „demokráciák fegyvertárává” az Észak-atlanti Szövetség, amely az Amerikai Egyesült Államok domináns anyagi-politikai szerepvállalásával (nemkülönben fegyveres erejével) fékezőleg hatott a totális keleti diktatúra törekvéseire, és békés úton kényszerítette ki – legalábbis Európában – a sok évtizedes hidegháború lezárását.

– Az 1980-as években, de még az 1990-es évek elején is az ígéret földjének tűnt számunkra a Közösség. Azonban ahogyan közeledtünk a belépéshez, úgy szaporodtak az Európai Unió iránti kételyek is a közvéleményben. Mára pedig kontinensszerte tapasztalható egyfajta euroszkepszis. Az egyik, nálunk leggyakrabban emlegetett probléma: nem látszik túl sok megértés az új tagok alkalmazkodási gondjaival kapcsolatban, s talán ezzel is összefügg, hogy átmenetileg zátonyra futott az Európai Alkotmány ügye. Ön szerint mennyire jogos az ilyen borúlátás?

– Talán hiba is volt, hogy egykor sokan az „Ígéret Földjének” tekintették az Uniót. Szerintem akkor sem volt az abban az értelemben, ahogy mi gondoltuk. A csillogó felszín sokszor nem engedi láttatni a mélyben folyó kemény munkát, a menet közben felmerülő problémákat, a megoldások gyötrelmeit.

Igaz az is, hogy a fejlődés eredményeképpen az Európai Unió napjainkra már-már biológiai léptékkal mérve bonyolult organizmus. Kompetenciája, szervezete, döntési mechanizmusa, belső önmozgása a polgárok döntő többsége számára szinte átláthatatlan, tudományos feldolgozottsága – éppen a gyors változások miatt – hiányos, a folyamatok áttekintése sokszor a szakemberek számára is komoly gondot okoz. Gondoljunk csak – hogy szakmánál maradjak – a jogharmonizáció esetlegességeire vagy a gazdasági szereplők, a magánszemélyek és a bíróságok jogalkalmazási problémáira, a nemzeti jogok és az uniós jog kollíziójára.

Az Unió kiteljesedése (bővítése, korszerűsítése) ugyanakkor egybeesett a világ soha nem tapasztalt mértékű és mélységű változásával: globalizáció és információstechnológiai forradalom, tőkekoncentráció és környezeti katasztrófák fölsejlése, politikai földcsuszamlások és tömeges migráció, hogy csak néhányat említsek azon jelenségek közül, amelyeket Európa emberének – de természetesen mindenhol a világban – fel kéne dolgoznia.

Mindezek együttesen eredményezték azt, hogy Európa fejlődése a rendkívül extenzív – a Maastrichti, az Amszterdami, a Nizzai Szerződések által jelzett – szakaszból egy lassúbb, talán kevésbé látványos, de annál értékesebb, intenzív szakaszba lépett.

A fejlődés tehát nem állt meg. Csak a politika szereplőinek tudomásul kell venniük, hogy a népek támogató akarata nélkül a legjobb szándékok is zátonyra futhatnak.

Meggyőződésem, hogy nem volt hiábavaló a politikai konszenzus alapján kidolgozott, rendkívül komoly – és együttes – szellemi teljesítményt jelentő Alkotmány-szerződés, hivatalos nevén: Szerződés európai alkotmány kidolgozásáról.

Új minőségű, átgondolt, alkotó és meggyőző munkára van szükség ebben a szakaszban. És a közösségeket a munkába bevonó transzparenciára, az újonnan felvett tagokkal szembeni bizalmatlanság enyhítésére, a szolidaritásra. Hiszen a kérdésben említett szkepticizmus (gyanakvás, bizalmatlanság, lekezelés) jelensége nemcsak más országokkal szemben, hanem az egyes országokon belül is föllelhető. Gondoljunk csak az olaszoknál Észak és Dél viszonyára, vagy Németországban – a kezdeti eufória után – a visszanyert keleti térségekkel (és azok lakóival) kapcsolatos vélekedésre.

Nem szeretem a „nettó befizető” kifejezést sem. Tartalma igaz, de gőgös és túlzottan leegyszerűsítő minősítés. Ezek az országok gazdasági erejüket és az Unió előnyeit kihasználva a nettó befizetéseik sokszorosát nyerik vissza befektetéseikkel, új piacok megszerzésével.

Itt jegyzem meg, hogy a szolidaritás tevőleges gyakorlása a magyar állampolgároknak sem veleszületett késztetése. A nem átgondolt politika sokakat tévútra vezethet (állampolgársági népszavazás 2004 decemberében), ezért természetesen szükség van olyan „europolitikára”, amely nem engedi a belpolitika kijátszható kártyájává tenni az Unió fejlesztésének fő kérdéseit.

– A borúlátók mellett természetesen vannak eurooptimisták is. Szerintük azok a bajok, amelyekkel ma küszködik a Közösség, alapvetően globális jellegűek, s az integráció nemhogy előidézője a problémáknak, hanem a megoldás esélyét csak a közös cselekvés adja. Ön hogyan látja? Milyen mértékben globálisak, illetve specifikusan európaiak a problémáink?

– Az előző pontban már érzékeltettem az egyes emberre nehezedő jelenségek, hatások, problémák komplexitását, így aligha lehet egyetlen tényezőre – akár a globalizációra, akár az integrációs törekvésekre – visszavezetni európai bajainkat. Ugyanígy a megoldás kulcsa sem keresendő az egyik vagy a másik „elhárításában”. Problémáink természetesen annyiban speciálisak, hogy az Európai Unióhoz hasonló „kísérlet” más nemzetek közösségében nem figyelhető meg. És speciális annyiban is, amennyiben Európa egésze – gazdasága, szellemi-spirituális gyökerei, történelme, nemzeteinek sokasága – különleges helyet foglal el a világban. E közös gyökerek, a megszenvedett múlt tanulságai nyújtanak reményt arra, hogy kiaknázzuk az integrációban rejlő lehetőségeket. Hiszek a szolidaritás, a közös gondolkodás és cselekvés erejében. És bízom a közös ügyeinket intézők felelősségérzetében.

– *Azt tapasztaljuk, hogy az Unióban lévő országok nem igazán elégedettek a szervezeten belüli állapotokkal, elegendő például a „demokrácia-deficit” körüli vitákra gondolnunk. A kívül lévők viszont az Unióba igyekeznek, és ezért olyan áldozatokra (engedményekre) is képesek, amelyek korábban részükről elképzelhetetlenek voltak (Törökország, Szerbia). Ez arra vall, hogy a Közösségnek, minden gondja ellenére, máig is nagy a vonzereje. Miben látja Ön ennek a paradox helyzetnek az okát?*

– A vonzerőt Európa jelenti, a stabil demokrácia, a viszonylagos jólét, az emberi és közösségi jogok tiszteletben tartása, egyre több figyelem a természeti környezetünk megóvására. Az Unió – az összes megoldatlan problémája ellenére – azért már letett egyet és mást az asztalra. Mindenki számára világhossá vált, hogy az integrációban minden tagországban és a tagországok között fokozódott az együttműködés, a jótékonyan kiegyenlítő szolidaritás, és az egész társadalomra kiterjedő nagy fellendülés következett be.

Úgy gondolom azonban, hogy a csatlakozni törekvő országok polgáira elsősorban ezek a gazdasági perspektívák gyakorolnak befolyást – nem hiszem, hogy különösebben foglalkoztatná őket a demokrácia-deficit kérdésköre. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy politikai megfontolásait ennél sokkal tágabb – és országonként más – szemszögből kell vizsgálni, hiszen teljesen egyedi a helyzete a még mindig többnemzetű Szerbiának és a viszonylag homogén etnikumú Horvátországnak, vagy akár a stratégiaiilag rendkívül különleges adottságú, hatalmas katonai potenciállal rendelkező Törökországnak.

Csak remélni tudom, hogy a fő vonzerő Európa értékeinek az Alkotmányszerződésben is oly plasztikusan megfogalmazott igenlése, befogadásának törekvése jelenti.

– *Már a Nizzai Szerződés elfogadásakor is látható volt – itt elsősorban a megerősített együttműködés jogintézményére gondolunk –, hogy a fejlettségbeli különbségek feloldásának egyik lehetséges útja a „többsebességű Európa”, vagy „a koncentrikus körök Európája” lesz. Elnök úr véleménye szerint a többsebességű integrációs folyamat inkább húzóerő a kevésbé fejlettek számára, vagy veszélyforrás, ami a már elért integrációs eredményeket is fenyegeti?*

– A meglévő fejlettségbeli különbségeket vitathatatlan tényként kell tudomásul venni, ugyanakkor az Unió egyik alapvető célja – a különbségek felszámolása érdekében – a tagok gazdasági, társadalmi, területi kohéziójának előmozdítása, a régiók

fejlettségi szintjei közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentése. Ez a követelmény mind az Európai Közösség, mind az Unió szerződéseiben megfogalmazódik, és természetesen helyet kapott az Alkotmányszerződésben.

A Nizzai Szerződés csak továbbfejlesztette az Amszterdami Szerződésben rögzített jogintézményt a megerősített együttműködésről – megfelelő biztosítékokkal az abban részt nem vevő államok számára: nem lehet ellentétes az Unió céljával, nem lehet kirekesztő, azaz bármikor lehet hozzá csatlakozni stb. Úgy gondolom, hogy a fejlett országok által – az Unió intézményes keretei között, konszenzussal – létrehozott különleges együttműködés nem tekinthető „veszélyforrásnak”. Egy ilyen sajátos, belső szerveződés lehet minta, elérendő cél, megszabhatja a többi ország törekvéseinek irányát. Intézményesen létrehozott és deklarált „többsebességű Európa” nem lehet. De a fejlettségbeli különbségek még sokáig fennmaradnak. Ezek csökkentése azonban a jövőben nemcsak a Közösség erőfeszítéseinek, hanem az egyes tagállamok akaraterejének, elszántságának is függvénye.

Hiszen tudjuk: az Unió „csak” feltételeket teremt – sok múlik rajtunk.

– Az Európai Konvent vitái során a föderalizmus erősítése lekerült a napirendről, s ma úgy tűnik, az európai közvélemény a „Nemzetek Európája” gondolatát támogatja. A gazdaságban, de még a közösségi jog nem harmonizált területein is viszont erősödnek a konvergenciára, szorosabb együttműködésre utaló jelek. Például utal-nának a „közigazgatás európaizációja” néven a kutatók által régóta leírt jelenségre. Elnök úr véleménye szerint az Unió milyen lehetséges integrációs modell felé halad az elkövetkezendő tíz-tizenöt évben?

– Valóban erősödnek azok a jelek, amelyek sok területen az együttműködés szorosabb válására utalnak. A gazdaság mellett az oktatás, az egészségügy és különösen a nagyobb térségeket átfogó környezet- és természetvédelem területén figyelhetők meg ezek a jelenségek. Imponáló az egységes normarendszer szerinti föllépés a madárinfluenza diagnosztizálása és visszaszorítása érdekében. Jövőbemutatóan európai színvonalúnak tekintem. Az integráció intenzifikálódása a politikától távolabb eső területeken figyelhető meg.

Gyökeresen más a helyzet azonban a kül- és biztonságpolitika területén. Szomorú példája ennek Európa megosztottsága az iraki konfliktust illetően. Az is igaz viszont, hogy a terrorizmus fölfoghatatlanul szörnyű „válasza” az iraki bevonulásra nagyon is konkrét volt, nem elsősorban Európára, hanem Angliára és Spanyolországra szán-dékozott csapást mérni.

A föderalizmus eszméje és a „Nemzetek Európája” nem zárja ki egymást. Európa egyik erőssége a közös történelmi-spirituális gyökerek mellett nemzeteinek, kultú-rájának egymást tápláló sokszínűsége, a közös európaiság sok évszázados ereje, az az „europolgár tudatosság”, amelynek egyformán fájdalmas a földrengés sújtotta Assisiben porba hulló Giotto-freskó, az árvíztől fuldokló prágai óváros vagy a Tisza folyó alig regenerálható szennyezési katasztrófája.

Azzal tisztában kell lenni mindazonáltal, hogy a nemzeti identitás megőrzését célzó törekvések aligha fognak visszaszorulni az elkövetkezendő évtizedekben, annál

is kevésbé, mert a közelmúltban Kelet-Európában a diktatúra béklyóitól megszabaduló államközösségek országai ezekben az években bontakoztatják ki újólag elnyert nemzeti önállóságukat.

Természetesen parancsoló szükségszerűség az Unió tagállamai közötti kohézió erősítése. Ezt a már tapasztalható folyamat szélesítésével, egyelőre a belső viszonyok területén indokolt – és lehetséges – megvalósítani. A kifelé történő egységes fellépés – a tagállamok rendkívül bonyolult és sokrétű, olykor egymással ellentétes érdekviszonyaira tekintettel – még feltehetően sokáig várat magára. De ezen a területen is indokolt növelni a harmónia erőit.

Már az is minőségi fejlődés lenne, ha a nagy nemzetközi szervezetekben – egyhangú tagállami felhatalmazás alapján – legalább „megfigyelői” státust kaphatna az Európai Unió Bizottsága.

– Éppen két esztendeje, hogy hazánk teljes jogú tagja az Európai Uniónak. Elnök úrról köztudott, hogy az európai jog professzoraként is sokat tett az európai – nemcsak jogi – kultúra terjesztése érdekében. Talán a beszélgetés végén kérhetünk Öntől néhány szubjektív gondolatot, esetleg üzenetet az Európát még csak most tanuló, jövőendő eurokraták számára.

– Kommentár nélkül hadd idézzek „fehérek között egy európaít”:

„Ha meg kell védeni az értéket, megőrizni egy általános érvényű emberi mértéket, rendíthetetlenül és szabadon ki kell tartanunk a nyugati emberiség kulturális kereszténysége mellett.” (Thomas Mann: Európa vigyázz – 97. old. Gondolat Kiadó, 1957.)

GYÖRKÖS PÉTER

A megerősített együttműködés

Hogyan tovább Európai Unió? Együtt, vagy kisebb csoportokban?

Az Unió jelenét és jövőjét körbelengi a kiscsoportos opciók folyamatos felvetése. A dilemma nem új keletű, hiszen a schengeni együttműködés alapjait több mint húsz éve, 1985-ben rakták le, és az euróövezet létrehozása is hosszú történelmi fejlődés eredményeként történt. A dilemma érthető annyiban, hogy a mind nagyobb létszámú Európai Unió fizikailag is egyre nehezebben mozdul előre, másrészt a taglétszám növekedésével összetettebbé válik a közös jövőről alkotott kép is. A dilemma egyúttal veszélyes azért, mert önkéntelenül a hibák okát a taglétszámban, az előrelépés lehetőségét pedig a szűkített körű kooperációban véli felfedezni. Azaz előszeretettel fordul a könnyebb ellenállás irányába. Az európai integráció legnagyobb értéke azonban a kontinens történetében soha nem látott mértékű egységben és egységesítésben rejlik. Ez soha nem volt egyszerű. Ehhez mindig kellett bátorság, kitartás és türelem. Miközben ma ismét egyre több szó esik a kisebb körökről, kevesebb figyelem irányul arra a tényre, hogy egy már létező konstrukció újbóli kitalálásával rossz üzenetet küldünk a mának és a holnapnak. Ha ugyanis abból indulunk ki, hogy adott esetben a teljes közösség érdekében a továbblépés alapjait jól szabályozott feltételek mentén, kisebb körben lehet csak megteremteni, akkor nyitott ajtón dörömbölünk. Mindez már a szerződéses rendszer része, mindennapjaink valósága. Ha azonban arról lenne szó, hogy a 25-ös, majd 27-es körben már nem érezzük igazán jól magunkat, ha a cselekvésképtelenség látszatából indulunk ki, akkor megkérdőjelezhetővé válik a megerősített együttműködés eredeti eszméje – a bővítés és a mélyítés, az egység és a haladás közti összhang folyamatos megteremtésének igénye.

Az európai integráció fejlődésének egyik alapvető dilemmája, hogy a folyamatos bővítések eredményeként biztosítható-e a progresszió az összes tagállam bevonásával, vagy indokolt és szükséges-e kisebb csoportokban előrehaladni. Magyarország álláspontja – az Alkotmányszerződést tárgyaló Konventben, majd a Kormányközi Konferencián képviselt irányvonalnak megfelelően – egyértelmű: új és közepes tagállamként egyaránt kiemelt célunk az Unió egységének megőrzése, a fragmentáció megakadályozása. Preferenciánk, hogy a már létező formákon (euróövezet, Schengen) túlmenő együttműködések kezdeményezése esetén a Bizottság és a tagállamok mindent tegyenek meg a kollektív előrelépés érdekében. Ha az Unió alapvető céljaival összhangban álló előrehaladás megalapozott okok miatt valamennyi tagállam részvételével ésszerű időn belül nem biztosítható, akkor a tagállamok egy csoportjának kezdeményezésével létrejövő megerősített együttműködés ne csak nyitott legyen a később felzárkózók számára, hanem a Bizottság és a résztvevő tagállamok

minden támogatást adjanak is meg a megerősített együttműködéshez csatlakozni kívánó tagállamok számára.

Az elmúlt időszakban mintha kissé megszorodtak volna azok a kezdeményezések, ötletek, amelyek egyelőre nem tükröznek kiérlelt koncepciót, de arra alkalmasak, hogy az egyébként sem könnyű helyzetben lévő Európai Unión belül bizalmatlanságot keltse- nek, gyengítsék a politikai kohézió erősítésének esélyét és lehetőségét.

Az előzmények

Az európai integráció (vég)céljáról, fejlődési irányáról vallott eltérő nézetek miatt folyamatosan jelen voltak azok az elgondolások, amelyek a belső körök létrehozását célozták. Az euró bevezetésének közeledése, a schengeni *acquis* integrálása a szerződésbe, valamint a bővítés előrehaladása konkrétan is napirendre tűzte a megerősített együttműködés kérdését.

1993-ban, a közelgő EFTA-bővítés, illetve a politikailag napirendre kerülő keleti bővítés hatására a Bundestag CDU/CSU-frakciójának vezetője és külpolitikai szóvivője közzétette a mag-Európa (Kern-Europa) koncepcióját. A „Schauble-Lamers papír” éles vitákat váltott ki az Unión belül és a tagjelöltek körében, de elindított egy folyamatot, amely azóta – változó dinamikával – jelen van az Unió napirendjén. A vita újabb minőséget a Nizzai Szerződés tárgyalása, majd különösen annak lezárása után kapott, amikor Fischer német külügyminiszter Humboldt-egyetemi beszéde, illetőleg a kapcsolódó francia és Benelux állásfoglalások nem csupán az európai integráció finalitásáról, hanem a kisebb körös együttműködések (mágnes csoport, pioneer group stb.) lehetőségeiről szóltak.

A megerősített együttműködés két területen hosszabb ideje *de facto* és *de jure* megvalósul. Az euróövezet és a schengeni együttműködés tekintetében azonban egyaránt minőségi különbség van a régi és az új tagállamok státusa között. Egyes régi tagállamok az euró-*acquis*, illetve a Schengen-*acquis* tárgyalása során biztosították maguknak a kimaradás (*opt out*), vagy a későbbi szuverén döntésükön alapuló csatlakozás (*opting in*) lehetőségét. Amikor az EU 1998 márciusában elfogadta a hat tagjelölttel, köztük Magyarországgal folytatandó csatlakozási tárgyalások keretét, akkor – éppen a széttöredés elkerülése érdekében – rögzítette, hogy a jövőben csatlakozó országok számára már nem áll fenn az *opting out* lehetősége. Ezeknek ugyanúgy át kell venni az *acquis* egészét, azzal, hogy bizonyos esetekben annak tényleges alkalmazására csak az EU-csatlakozást követően kerül sor („Member State with a derogation”). Ez vonatkozik egyébként a tárgyalásokat nemrégén megkezdő Törökországra és Horvátországra is.

Ezzel az is világossá vált, hogy a tagállamok két kategóriája jött létre: vannak azok a régi tagállamok, amelyek ugyan képesek lennének az euró átvételére, vagy a schengeni csatlakozásra, de ez – elsősorban politikai okok miatt – nem áll szándékukban („able but not willing”). A másik csoportot az új tagállamok képezik, amelyek egységesen csatlakozni kívánnak az integráció belső köreihez, de ennek feltételeit még nem tudták megteremteni („willing but not able”).

A bevezetőben jelzett magyar álláspont, miszerint a felzárkózni akarók számára nemcsak a lehetőséget kell nyitva hagyni, de ahhoz támogatást is kell nyújtani, szintén létező gyakorlat. A konvergencia program végrehajtását segítik elő a kohéziós támogatások, míg a schengeni csatlakozás feltételeinek való megfelelés előmozdítását szolgálja a 2002 decemberében, Koppenhágában kitárgyalt Schengen Alap.

A Nizzai Szerződés

A Nizzai Szerződés átfogó szabályozást tartalmaz a megerősített együttműködés útnak indítására (VII. cím). A számos rendelkezés közül a következőket érdemes kiemelni:

- A megerősített együttműködésnek az Unió egészének (!) érdekeit kell védenie és szolgálja; célja az Unió célkitűzéseinek támogatása és az integráció elmélyítése; tiszteletben kell tartani a szerződéseket, nem áthatja alá a belső piacot és a gazdasági és szociális kohéziót; nem vezethet diszkriminációhoz, tiszteletben tartja a részt nem vevő tagországok jogait és kötelezettségeit – azaz nagyon átgondolt és a szerződésekhez szervesen illeszkedő együttműködés valósítható csak meg.
- A minimum nyolc résztvevőnek ez irányú igényét a Tanácshoz kell intéznie, de arról véleményt nyilvánít a Bizottság (opinion), konzultálni szükséges az Európai Parlamenttel, majd a Tanács minősített többséggel határoz – azaz minden tagállam és intézmény bevonásával zajlik le az útnak indítás folyamata.
- Csak utolsó megoldásként jöhet létre, abban az esetben, ha megállapítást nyer, hogy a kitűzött cél ésszerű időn belül valamennyi tagállam részvételével nem érhető el – azaz bizonyításra szorul, hogy csak akkor indul útnak, ha egyes tagállamok eleve jelzik, abban nem kívánnak részt venni, de nem is állnak az együttműködés útjába.
- A megerősített együttműködésnek minden tagállam előtt nyitva kell állni – azaz a későbbi csatlakozás feltételeit biztosítani kell.

Ebből fakadóan egyértelmű, hogy a megerősített együttműködés az Alkotmányszerződés nélkül is lehetséges, és ezek a rendelkezések aktiválhatók lennének, ha és amennyiben kellő számú tagállam a rendelkezések szellemének megfelelően megfogalmazna egy elérendő célkitűzést és formát. Ennek első tesztje a Prümi Konvenció lehet (lásd alább).

A megerősített együttműködés témája a Konventben és a Kormányközi Konferencián

A téma az Alkotmányszerződés tárgyalása során folyamatosan napirenden szerepelt. Egyes tagállamok közvetetten érzékeltették, hogy számukra alapvető érdek a kisebb körös előrehaladás lehetőségének biztosítása, vagy – ahogy ők fogalmaztak – annak megakadályozása, hogy egyes tagállamok meggátolják az integráció további mélyíté-

sét, dinamikus előrehaladását. A megerősített együttműködésre vonatkozó szabályok alapvető elemei megegyeznek a Nizzai Szerződés rendelkezéseivel.

Az Alkotmányszerződés tárgyalása során Magyarország – mint a négy kormányzati prioritás egyike – mind a Konventben, mind a Kormányközi Konferencián kezdeményező szerepet játszott annak érdekében, hogy a megerősített együttműködés az integráció fejlődését, és ne széttöredezését szolgálja. Bár a megerősített együttműködéshez szükséges tagállamok számára vonatkozó küszöböt nem sikerült emelni (egyharmad), legfontosabb igényünk már 2003 decemberében bekerült az olasz elnökségi csomagba, s azt – kezdeti heves ellenállását feladva – minden tagállam elfogadta. Eszerint a megerősített együttműködés nem csupán nyitott minden tagállam számára, de „a Bizottságnak és a résztvevő tagállamoknak támogatni („promouvoir, promouvoir”) kell a lehető legtöbb tagállam részvételét” (I. rész 44. cikk, valamint III. rész 416–423. cikk).

A legújabb felvetések

A Nizzai Szerződés hatálybalépése óta egy olyan keret alakult ki, amely közelíti a megerősített együttműködést (de még nem éri el sem jogilag, sem tartalmilag annak szintjét). A 2003 februárjában Belgium, Luxemburg és Németország által kezdeményezett „Schengen III” éppen a Bizottság és a többi tagállam aggályai miatt nem valósult meg, s a kezdeményezők – átgondolt formában és a Tanács (BIÜT) jóváhagyása után – 2005 tavaszán indították útra a Prümi Egyezményt. A hét tagállam (Német- és Franciaország, a Benelux államok, Spanyolország és Ausztria) célja elsősorban a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni harc során a nemzetközi együttműködés elmélyítése, kiemelten az információcsere és a rendőri együttműködés terén (DNA-profilok, nemzeti ujjlenyomatok és gépkocsi-nyilvántartók, nagyszabású rendezvények, légi biztonsági kísérők, közös visszatoloncolási intézkedések, rendőrségi üldözés lehetősége a határok átlépésével). Cél egyúttal az is, hogy ez a kooperáció modellértékű legyen, s – a schengeni együttműködés példájára – idővel *acquis*-vá váljon. Tulajdonképpen egy belső schengeni joganyaggal, egy schengeni biztonságpolitikai alfejezettel állunk szemben. Jelentősége abban van, hogy egy további tagállam csatlakozása esetén formálisan is kezdeményezhető a megerősített együttműködés útnak indítása. Úgy tűnik, hogy a nyolcadik tagállam csatlakozására már nem is kell sokat várni. Bár az Unió egésze szempontjából sem tűnik biztatónak, hogy a legtöbb (jelenleg három) sebesség éppen a legegységesebb fellépést szükségessé tevő bel- és igazságügyi területen bontakozik ki, a továbbfejlődés tényét eldöntötték, így most a forma kerül előtérbe. Be kell látni, hogy ha már elkerülhetetlen a kisebb körös együttműködés, akkor az a fontosabb szempont, hogy ez a szerződéses rendszeren belül valósuljon meg. Maga a Konvenció is tartalmazza azt a rendelkezést, hogy a működés három évének tapasztalatait kiértékelve és az Európai Bizottsággal egyeztetve gondoskodni kell az egyezmény beemeléséről a szerződéses rendszerbe.

Érdekes új fejlemény az Európai Energia-biztonsági Kartára vonatkozó lengyel felvetés, amely szintén tartalmaz olyan opciót, miszerint adott esetben kisebb körben, a Prümi Konvenció mintájára kellene elindulni.

Ezen túlmenő megerősített együttműködés nem létezik, illetve konkrét kezdeményezés nem ismert. Retorikai felvetések azonban folyamatosan elhangzanak. Ezek közül az „első hullám” 2003 decemberére nyúlik vissza, amikor is az Alkotmány szerződést tárgyaló Kormányközi Konferencia átmeneti kudarcra miatt néhányan a kisebb körös előrelépést szorgalmazták. Az IGC 2004. júniusi lezárása átmenetileg megnyugtatta a kedélyeket, de egy évvel később az Alkotmány szerződés elutasítása, majd a pénzügyi perspektíva átmeneti kudarcra újabb lendületet adott a kapcsolódó felvetéseknek. 2005. június végén Villepin francia miniszterelnök ötponos programja elsősorban a gazdasági kormányzás és egyes projektek kivitelezése terén szorgalmazta a megerősített együttműködést, illetve több alkalommal élt utalással az adópolitikai kooperáció tekintetében. Sarkozy francia belügyminiszter elsősorban a bel- és igazságügyi együttműködés terén tesz kísérleteket egy új „motor” beindítására az Unió nagy tagállamainak részvételével (G6).

Az ilyen típusú felvetések szinte mindegyikében visszaköszön az a megközelítés, hogy végső soron a választóvonal a politikai unió és a szabadkereskedelmi övezet, vagy még egyszerűbben a föderáció és a kormányköziség hívei között van. Verheugen bizottsági alelnök szerint a politikai unió húsz éven belül létrejön, de abban nem feltétlenül lesz jelen az összes jelenlegi tagállam. A leghatározottabban pedig Verhofstadt belga miniszterelnök fogalmaz kiáltványában, amikor kijelenti, hogy a föderáció híveinek létre kell hozni a politikai uniót, azaz az „Európai Egyesült Államokat”, amit majd körülvesz a konföderáció, azaz az „Európai Államok Szervezete”.

A megerősített együttműködés jövője magyar szemmel

Magyarország alapvető érdeke a kibővített EU konszolidálása és továbbfejlesztése. A tények is azt bizonyítják, hogy az Unió belső piaca és intézményei 25 taggal is működés- és döntésképesek. Immár két éve vagyunk szemtanúi annak, hogy a konkrét kérdésekben a többség, vagy éppenséggel a blokkoló kisebbség igen változó geometriában alakul ki, de sohasem a régi és az új tagállamok között. A legfontosabb tehát annak elfogadása (lenne), hogy a megerősített együttműködésre nem önmagában a bővítés, különösen nem az új (keleti) tagállamok miatt lehet szükség. Azt is célszerű lenne tudatosítani, hogy a jelenleg ismert legnagyobb problémákra a megerősített együttműködés önmagában nem feltétlenül adhat megoldást. Az Alkotmány szerződés kudarcát, esetleg újabb intézményi reformokat nem lehet kisebb körben elfogadtatni, a megoldás és a továbblépés a 25 tagállam kezében van. Más területeken pedig nem lehet és célszerű mást tenni, mint támaszkodni a fentiekben ismertetett szerződéses feltételekre.

Egyúttal Magyarországon is tudatosulnia kell annak, hogy az integráció belső köreihez történő csatlakozásunk (Schengen, euró) nem csupán szerződéses kötele-

zetségünk, de alapvető nemzeti érdekünk is. Ezt két eszközzel képviselhetjük hatékonyan. Egyrészt oly módon, ha mindenkor felhívjuk a figyelmet arra, hogy a megerősített együttműködés szükséges és indokolt lehet, de annak kezdeményezésekor maximálisan tiszteletben kell tartani a Szerződésben rögzített elveket és eljárási szabályokat. (Azaz, ha már megerősített együttműködés, akkor az a szerződéses rendszeren belül, és ne azon kívül jöjjön létre.) Ellenkező esetben a kezdeményezés nem az integráció fejlődését, hanem széttöredezését mozdíthatja elő. A fragmentáció elkerülése pedig alapvető érdek. A másik eszközünk pedig az, hogy mielőbb megteremtjük a belső körökhöz való tartozás feltételeit. Magyarország, a magyar társadalom 15 évig küzdött a tagságért, vállalta a csatlakozáshoz szükséges feladatok elvégzését, esetenként a szükséges áldozatokat. A felzárkózás azonban nem ért véget. A schengeni, majd az euró-csatlakozás újabb kihívásokat támaszt Magyarországgal, a mindenkori kormányzattal, de a teljes társadalommal szemben is. Mindannyiunk életére kihatással lesz a további felzárkózás időrendje és belső tartalma. Egy azonban biztos: a kívülmaradás tartósan sokkal több problémával, áldozattal járhat. Ezt indokolt szem előtt tartani mind a schengeni és az euró-csatlakozás, mind a jövőre vonatkozó más kisebb körös együttműködést célzó, netán konkrétan útnak induló kezdeményezések tekintetében.

KUTI MÓNIKA

A makro-szintű külső tőkestruktúra Közép-Kelet-Európában és a Baltikumban*

A tanulmány a hazai szakirodalom egy kevésbé kiírt területét célozza meg, amikor a külső adósságállomány és a külföldi működő tőke kölcsönkapcsolatát próbálja feltárni a gazdasági átmenet régiójából az Európai Unióhoz első körben csatlakozott országokra¹ kiterjedő összehasonlításban, 1990-től napjainkig. A nemzetgazdaságok külső tőkestruktúrája közelíthető vállalatfinanszírozási elvekkel, melyek egy része azonban módosul a közzsféra adóssága miatt. A külföldi működő tőke viselkedése a régióban is összefüggésbe hozható az adósságirodalomból ismert négy hipotézissel: a túlzott eladósodottsággal (debt overhang), az adósságtoleranciával, az „eredendő bűn” argumentumával és a valutailleszkedési probléma hipotézisével. Az elemzés egyik fontos megfigyelése, hogy a 35–40%-os külső adósság/GDP szinten túl a régióban hirtelen ugrott meg a külföldi működő tőke akkumulációja, ami úgy is magyarázható, hogy az adósság által a GDP-növekedésre kifejtett negatív hatás kiküszöböléséhez már csak a külföldi működőtőke-befektetések képesek addicionális forrást biztosítani. A többi globális tőkeáramhoz viszonyítotlan a külföldi működő tőke beáramlásának magasabb aránya nem feltétlenül a nemzetgazdaság „egészségének” fokmérője a vizsgált régióban sem, viszont ez a tőkeforrás egy permanens, valuta- és lejáratil illeszkedési problémáktól mentes, de bizonyos kockázatokat rejtő komponens a hosszú távú finanszírozási struktúrában.

Teoretikus és empirikus háttér

Az elmúlt évtizedek során a nemzetközi pénzügyi piacokon a globális tőkeáramok összetétele nagymértékben átrendeződött. Nem véletlen, hogy Eichengreen és Fishlow (1998) a hetvenes és nyolcvanas éveket az adósság-alapú finanszírozás korának, míg a kilencvenes éveket a részvénytőke-alapú finanszírozás időszakának nevezte, hiszen a részvénytőke portfólió-befektetések és a külföldi működőtőke (FDI – foreign direct investment) áramlása világviszonylatban a teljes magántőke-forgalom egyre jelentősebb részét tette ki, a kölcsöntőke különféle formáinak visszaszorulása mellett. A hetvenes években a perifériák irányában jelentkező forrásbőséget és a nemzetközi hitelezési felfutást a nyugati világ recessziója és az olajválságok alatt felgyülemlett petrodollárok tették lehetővé. A kilencvenes években az alacsony nemzetközi kamatlábak és a fejlett országokban realizálható alacsonyabb megtérülések jelentették azt a hajtóerőt, ami a fejlődő országok felé „nyomta”, pumpálta a globá-

* Köszönettel tartozom Dr. Bélyácz Iván professzor úrnak szakmai észrevételeiért.



lis tőkeáramok jelentős részét (Fernandez-Arias, 1996). Ezzel a gondolatmenettel áll összhangban az a megfigyelés is, hogy 1985 és 1999 között több mint tízszeresére nőtt az a globalizációs mérőszám, ami megegyezik a külföldi működő tőke változásának globális faktorokkal magyarázható hányadával, tehát a növekvő integrációval nő a világszintű kockázatok szerepe (Albuquerque et al., 2005).

Egy nemzetgazdaság nemzetközi pénzügyi pozíciói makroszintű mérlegkimutásban összegezhetők, ami részben párhuzamba állítható a vállalati modellel, de a teljes megfeleltetés nem helytálló. A nemzetközi pénzügyi pozíciók – *vállalatfinanszírozási elvek*nek megfelelően – egy adott időpontban mutatják egy ország vagyoni állapotát, az általa kumulált pénzügyi eszközök és források egyenlegét, a tőkeszerkezet összetevőit, így a kölcsöntőke-részvénytőke arányait. A két időpont közötti periódus alatt lezajlott pénzügyi tranzakciókat pedig a forgalmi statisztikák – a vállalati cash flow kimutatás makroszintű megfelelői – rögzítik. A kölcsöntőke-alapú finanszírozás a nemzetközi pénzügyi pozíciókban is a szerződésben rögzített feltételeknek megfelelően rövid, vagy hosszú lejáratú forrás, míg a külföldi működő tőke hosszú távú, lejáráthoz nem kötött, permanens tőke, azaz mindkettő ugyanúgy tőkeelem, csupán más szerződéses formába öntve. Az akkumulált források arányában a tőkejuttatóknak – akárcsak a vállalati szféránál – használati díjat kell fizetni kamatként, illetve osztalékként.

A nemzetközi pénzügyi pozíciókat tükröző mérleg forrás oldalán, éppen annak aggregált jellege miatt – a vállalati alapelvekkel ellentétben – a részvénytőke elem, amely részvénytőkébe irányuló portfólió-befektetésekből és külföldi működő tőkéből áll, makroszinten a közadósság jelenléte miatt *nem* viselkedik *reziduális* forrásként, és képes megszegni a részvénytőke megóvásának vállalatfinanszírozási szabályát, tehát csak bizonyos korlátok közt beszélhetünk a nemzetközi részvénytőkéről az ország külföldi hitelezői védelmét szolgáló pufferként. Ezt a megállapítást támasztja alá, hogy a közadósság után a külföldi hitelezőknek meg nem fizetett kamat- vagy tőketartozás nem akadályozza meg a külföldi részvénytőkéseket abban, hogy a fogadó országból profitjukat repatriálják, vagy tőkéjüket részben vagy egészben kivonják.

A vállalatfinanszírozási irodalomban közismert *tőkestruktúra hierarchia-elmélete* (pecking order theory) alkalmazható a nemzetközi tőkeáramokra is, mely szerint egy vállalat (nemzetgazdaság) először a belsőleg generált forrásait, azaz a visszatartott profitját (melynek az FDI felel meg) használja fel, majd azután fordul a kölcsöntőke-finanszírozáshoz (aminek a külföldi kötvény portfólió-befektetések felelnek meg) és legvégül alkalmazza csak az új részvénytőkét (nemzetgazdasági szinten a külföldi részvénytőke-portfólió befektetéseket) (Razin et al., 1998).

A vállalatfinanszírozási párhuzamok és különbségek taglálása után bemutatom a külső adósság témánk szempontjából fontos, a külföldi szakirodalomban megjelent négy hipotézisét, valamint ezek empirikus kapcsolatát a külföldi működő tőkével. A nyolcvanas évek végén jelent meg a túlzott eladósodottság (*debt overhang*) hipotézise, ami egy olyan állapotot ír le, amikor az örökölt adósságállomány elég nagy ahhoz, hogy a hitelezők már ne bízzanak a hitel teljes visszafizethetőségében (Krugman, 1988). Ilyen pénzügyi helyzetben beindul egy ördögi kör, kényszerhitelezés lép

fel, a visszafizetéshez szükséges források szűkülnek, alkalmazkodást elősegítő programok indulnak be, melyek egyaránt hozzájárulnak a hazai beruházások csökkenéséhez és a jövőbeli adósságszolgálati képesség romlásához (Deshpande, 1997).

A 'debt overhang' és a külföldi működő tőke közötti kapcsolat egyik fontos momentumára mutat rá Aizenman (2005), amikor elemzi, hogy a globális pénzügyi piacokkal való egyoldalú integráció keretei között a hazai gazdaság szereplői hiteleket vehetnek fel külföldön, azonban a külföldi tőke számára nem megengedett, hogy hazai tőkejavakat birtokoljon, melynek célja a hazai gazdasági aktorok kontrolljának megőrzése a helyi gazdaságban. Ilyenkor a magas külső adósságállomány fokozza a pénzügyi krízis és rajta keresztül a tőkekiáramlás veszélyét, ami a hazai gazdasági döntéshozókat arra készteti, hogy válaszlépésként a külföldi tőke előtt az országot megnyissák, azaz egy pénzügyi krízis alatt alábbhagyhat a külföldi befektetésekkel szemben megmutatkozó esetleges hazai ellenállás. Ha ez a folyamat nagyobb külkereskedelmi nyitottsággal párosul, annak kettős hatása lehet a nettó pénzügyi eszközök pozíciójára, hiszen megnő a külföldi eszközök aránya, ami külső sokkok idején pufferként funkcionál, ezáltal csökken a hitelkockázat, nő a hitelképesség, ami lehetővé teszi még több hitel felvételét külföldön (Lane–Milesi-Ferretti, 2001).

A külső eladósodás szempontjából fontos második hipotézis az *adósság-intolerancia*, amely a fejlődő országokban akkor fordul elő, ha nem képesek olyan adósságszinteket menedzselni, melyek kezelhetők a fejlett ipari országok számára, tehát ha egy ország pénzügyi történelmében előfordult, hogy nem tett eleget adósságszolgálati kötelezettségeinek, vagy makrogazdaságát nem megfelelően irányította, akkor az súlyos következménnyel járhat a külső adósság fenntarthatóságára és a tőkepiacokhoz való hozzáférésre (Reinhart et al., 2003). A nemzetközi pénzügy piacoknak tehát hosszú távú memóriája van. Az adósságintolerancia és az adósság-intolerancia közötti kapcsolatot Borio és Packer (2004) fogalmazta meg, melyre később még kitérek.

Ehhez kapcsolódóan fontos megfigyelés, hogy a külföldi működő tőke kivételével a magántőkeáramok és az országminősítések között pozitív kapcsolat van (Evrensel, 2004). Az országminősítés és az FDI-áramok közötti igazi kapcsolatra Albuquerque (2003) talált rá, amikor a Moody's országminősítéseivel való összevetésben, a Világbank World Development Indicators adatbázisában található összes országot az 1975 és 1997 közötti periódusra végigelemezte, és arra a következtetésre jutott, hogy *a rosszabb adósságminősítésű országokban magasabb a külföldi működő tőke aránya a bruttó magántőkeáramokon belül*. Az adósságminősítés és a külföldi működőtőkeáramok közötti erősen negatív, szignifikáns kapcsolatot azzal magyarázta, hogy a külföldi működő tőke részben elidegeníthetetlen – addig a pontig, amíg immateriális javakból áll –, ami miatt a hozzá kapcsolódó kockázati prémium alacsonyabb, mint a nem-FDI tőkeáramoké, ezáltal a kockázatmegosztás szempontjából előnyösebb forrás, ami érthetővé teszi, hogy a pénzügyi megszorításokkal szembesülő országokban miért nagyobb mértékű a külföldi működő tőke beáramlási aránya a többi globális magántőkeáramokon belül.

A harmadik, adóssággal kapcsolatos hipotézis az ún. „eredendő bűn” argumentuma, mely szerint a legtöbb ország nem vesz fel kölcsönt a saját valutájában külföl-

dön, és nem vesz fel hosszú lejáratú kölcsönöket fix kamatlábra a hazai belső piacon, ami fokozza a pénzügyi sebezhetőséget a valutanemek és a lejáratú idők megfeleltetésének hiánya révén (Eichengreen-Hausmann, 1999). Fejlődő országokban a nem-FDI jellegű források hajlamossá teszik a gazdaságot a krízisre, míg az FDI maga semleges természetű, azonban az „eredendő bűn” fennállása esetében a külföldi működőtőke-kötelezettségekkel kapcsolatos kockázat is növekszik (Fernández-Arias-Hausmann, 2001).

Az adósság-intolerancia és az „eredendő bűn” ugyanazt a jelenséget próbálja magyarázni, nevezetesen a fejlődő piacgazdaságok gazdasági teljesítményének, jövedelmének nagyobb volatilitását a fejlett országokhoz képest, és az ebből fakadó adósságszolgálati és adósság-visszafizetési nehézségeit (Eichengreen et al, 2003). Ugyanezt a problémát az adósság-intolerancia irányzat az intézményi gyengeségekre és megbízhatatlan gazdaságpolitikákra vezeti vissza, az „eredendő bűn” hipotézise viszont a globális portfóliók és nemzetközi pénzügyi piacok által okozott korlátokat, azok néhány nagyobb valuta körüli koncentrátságát hangsúlyozza, mely körülmények a saját valutájukban külföldön hitelt felvenni képtelen országok kontrollján kívül állnak.

E két elmélet következményeivel foglalkozik a negyedik – témánk szempontjából fontos – hipotézis: *a valuták illeszkedési problémája* (currency mismatch), mely a különféle valutákban denominált eszközök és források értéke közötti különbségekből származtatja az adóssággal kapcsolatos problémákat, s ez a mérleg-hatás ugyanúgy érintheti a lakosságot, a vállalatokat, mint a kormányzatot vagy a gazdaság egészét.

Borio és Packer (2004) kísérletet tettek az adósság-intolerancia, az „eredendő bűn” és a valuta-illeszkedési probléma egységesített keretét megadni, amikor azt állítják, hogy mind a három elmélet magyarázattal szolgált az országgokkockázat megmagyarázásához. Az adósság-intolerancia esetén az adósság és az országgokkockázat közötti átváltási arány rosszabb azon országokban, ahol a makrogazdaság menedzselési hibái fordultak elő a múltban; az „eredendő bűn” esetén azon országok, melyek kevésbé képesek saját valutájukban hitelt felvenni, sokkal kockázatosabbak; és a valuta-illeszkedési probléma esetén azon országok, melyek nettó eszközállománya érzékenyebb a valutaárfolyam leértékelésére, sokkal nagyobb költségeket kell, hogy fizessenek krízis esetén. Tehát a három elmélet nem zárja ki egymást.

Nagyfokú a globális magántőkeáramok egymásba fonódása. A külföldi működő tőke nem feltétlenül ugyanolyan formában hagyja el a fogadó országot, mint amilyenben érkezett. Ha például nő a külső adósságállomány, a külföldi működő tőke döntéshozóiban fokozódhat a kétely, hogy a fogadó ország direkt módon (adókkal, vámokkal), vagy indirekt módon (árfolyam-politikával) forrásokat fog elvonni az adósságszolgálathoz. Erre válaszként egy multinacionális cég, a vállalat eszközeit eljelzalogosítva, a helyi bankoktól vehet fel kereskedelmi hitelt, s e tőkét felhasználhatja külföldi hiteleinek kifizetéséhez vagy külföldi eszközök vásárlására. Fontos tehát, hogy *a tőkeáramok egyes típusainak elemzése ne történjen egymástól izoláltan* (Lane-Milesi-Ferretti, 2000).

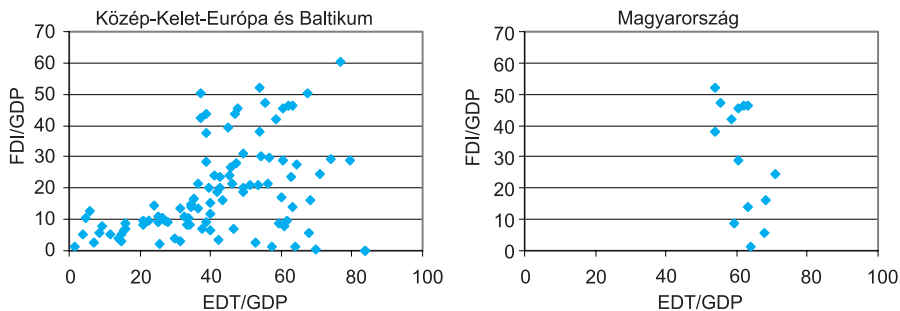
A külső adósság és az FDI kapcsolata Közép-Kelet-Európában és a Baltikumban

Aizenman (2005) fentebb ismertetett egyoldalú integrációs modellje jó megközelítést nyújt a kelet-európai országok tőkeforgalmi helyzetének értelmezéséhez a piacgazdasági átmenetet megelőző időszakra. A nemzetközi tőkepiacokkal való kapcsolat aszimmetrikus volta abban állt, hogy hitelképességük erejéig a kelet-európai országok nyugati kölcsönökhöz jutottak, a külföldi tőke keletre hatolása és vagyonszerzése előtt viszont gátként bizonyos törvényi garanciák hiánya állt. A külföldi tulajdon elidegenítésétől való óvakodás, a tőkepiaci liberalizáció hiánya, az állam külkereskedelmi és devizamonomóliuma, a helyi valuták konvertibilitásának hiánya és egyéb politikai kockázatok miatt a piacgazdasági átmenet előtt elenyésző mértékű külföldi működő tőke érkezett a térségbe, annak ellenére, hogy például Magyarországon már 1972-ben törvényi lehetőség volt külföldi és hazai részvétellel vegyes vállalatok alakítására. A külföldi forrástulajdonosok számára tehát a projekt-kockázatnál nagyobb volt az országgkockázat. Míg a külföldi portfólió-befektetéseket a fizetéképtelenség és a fizetés-megtagadás kockázata fenyegeti, addig a külföldi működő tőke a fogadó ország általi kisajátítás kockázatának van kitéve (Eaton-Gersovitz, 1987).

A piacgazdasági átmenet kezdetén a vizsgált országok különböző mértékű eladósodottsági szinttel rendelkeztek, a régióban Magyarország és Lengyelország volt a legeladósodottabb, míg a Baltikum nem örökölt a szovjet külső adósságból. Lengyelország 1994-ben adósság-átütemezéshez folyamodott, Magyarország mindvégig eleget tett adósságszolgálati kötelezettségeinek. Magyarország nagy adósságállománya hozzájárult ahhoz, hogy az elsők között volt a külkereskedelmi és tőkepiaci liberalizációban, valamint a piaci alapú privatizációs technikák alkalmazásában. A külföldi befektetőket vonzó privatizáció felfogható egyfajta részleges, több áttételen keresztül megvalósuló adósság-részvénytőke csereügyletnek, hiszen a befolyt privatizációs bevételek egy részét az államadósság törlesztésére használta fel hazánk. Másképp fogalmazva, *Magyarország esetében a magas külső adósságállomány és annak adósságszolgálati kényszere katalizátor szerepet töltött be abban, hogy a kilencvenes években az ország a régióba érkező külföldi működő tőke vonzásában és megkötésében sokáig vezető szerepet töltött be.* Ez az a pont, ahol például a „debt overhang” elmélet és a fokozódó külföldi működőtőke-áram összekapcsolódik a régióban.

Közép-Kelet-Európában és a Baltikumban is megfigyelhetők hasonló tendenciák: a régióban, ha egy ország elérte vagy meghaladta a GDP-arányos bruttó külső adósságállománybeli 35–40%-os arányt, akkor hirtelen, dinamikus módon megugrott a külföldi működőtőke-állomány akkumulációja (lásd 1. ábra).

Talán nem véletlen ez a 35–40%-os arány, annak ismeretében, hogy egy, 93 fejlődő országra kiterjedő, az 1969–1998 közötti időszakot vizsgáló tanulmány szerint a 35–40%-os GDP-arányos külső adósságnál, vagy 160–170%-os export-arányos külső adósságszintnél az adósság hozzájárulása az egy főre jutó GDP-hez már egyértelműen negatív, ezen értékek felénél még csupán a marginális hatás negatív



Forrás: World Bank - World Development Indicators², UNCTAD – FDI adatbázis. Szlovénia külső adósságállományára: EBRD – Transition Report (több kiadvány). Saját számítás.

Megjegyzés: EDT= külső adósságállomány, FDI= nettó külföldi működőtőke-állomány

1. ábra. A külső adósságállomány és a kumulált külföldi működő tőke viszonya

(Patillo et al, 2000). Másként fogalmazva, ez az az eladósodottsági szint, amelynél egy gazdaság pótlólagos, nem adóssággeneráló forrásokra szorul a negatív hatások csökkentéséhez, esetleges kiküszöböléséhez, azaz a fejlődést már csak a részvénytőke tudja biztosítani. Ez az összefüggés összhangban áll a hierarchia-elmélet nemzetközi tőkepozíciókra átültetett variánsával, azaz a (hitel)kockázat növekedésével nőtt a külföldi működő tőkére való ráutaltság.

Ennek megfelelően a külső adósságállomány nagysága vagy növekedési dinamikája és a térség legnagyobb GDP-arányos külföldi működőtőke-beáramlási hullámai között létezik valamiféle kapcsolat. Magyarország esetében például az adósságszolgálati problémák hozzájárultak az 1995-ös nagyprivatizációs program elindításához; a Baltikumot 1997–1998 között érte el egy, a gazdaság méretéhez képest jelentősebb működőtőke-hullám, miután az 1996-os eladósodottsági szintekhez egy-két éven belül a GDP 15–25%-át kitevő többlet adódott; hasonló, az eladósodottságban bekövetkező, a bruttó hazai össztermék 10–15%-ára rúgó abszolút növekmény előzte meg a csehszlovák utódállamokba irányuló, 1999–2000 közötti nagyobb külföldi működőtőke-beáramlási csúcsot. Lengyelország esetében úgy tűnik, az adósság-átütemezés ténye sokáig óvatosságra intette a külföldi működő tőkét, az ország teljesítményéhez és méretéhez mérten 2000 előtt nem érkezett számottevő külföldi működő tőke.

A felsoroltak alapján erősen valószínűsíthető, hogy a privatizációs és liberalizációs fázisproblémák mellett az eladósodottság fokozódása hatással volt Közép-Kelet-Európa és a Baltikum nagyprivatizációs programjainak időzítésére, s rajta keresztül a külföldi működő tőke iránti nyitás mértékére. Bevan és Estrin (2004) egy félrevertett megjegyzésként megfogalmazta, amikor Kelet-Európa gazdasági átmenet országai közül tizenegyet vizsgált az 1994–2000 közötti időszakban, hogy érdekes módon a fogadó gazdaság országhoz kapcsolódó pozitív szignifikáns meghatározója a külföldi működőtőke-áramoknak, ami a periódus végére szignifikáns jellegét elveszti. Eredményük Albuquerque hipotézisének alátámasztásául szolgál a térségben.

Lengyelországban a nyolcvanas évektől tapasztalt sorozatos adósságszolgálati problémák és adósság-átütemezések negatív hatással voltak a teljes globális magántőkeáramokra, bennük a működőtőke-áramokra is, azonban a részvénytőke-finanszírozás irányába való eltolódás itt is megfigyelhető, csupán az FDI-áramlás GDP-hez viszonyított relatív mértéke maradt alul a régió más országaihoz képest. Albuquerque hipotézise tehát Lengyelországra is érvényes, azonban az adósság-intolerancia meglete markánsan visszaveti az ország teljesítményéhez viszonyított külföldi működőtőke-forgalmat és -állományt.

Mind a külső adósság-, mind a külföldi működőtőke-állomány a külső forrásstruktúra komponenseit képezik. A GDP arányában kifejezett külső adósságállomány széles körben használt mutatószám, általa a forrásjuttatók az adósságszolgálattal terhelt tőke-elem monitoringjához kapnak egyfajta mérőszámot.

Az ország finanszírozását hosszú távon szolgáló tőkekomponensekre építve a teljes tőkeellátottságot azonban jobban leírja, ha a külső bruttó adósság és a felhalmozott nettó külföldi működőtőke-befektetések összegét viszonyítjuk a gazdaság output indikátorához (1. táblázat). Ez a mutató a kölcsöntőke- és részvénytőke-tulajdonosok számára a hosszú távú források kombinált szintjét mutatja, melyet más mutatószámrendszerekkel együtt használhatják a forrástulajdonosok, elemezhetik a teljes tőketerhek – adósságszolgálat és repatriált profit – fenntarthatóságát.

1. táblázat. A külső adósság- és a külföldi működőtőke-állomány együttes összege a GDP százalékában

	Cseh-ország	Észt-ország	Magyar-ország	Lett-ország	Litvánia	Lengyel-ország	Szlovákia	Szlovénia
1990	11.4		65.3			83.7	13.0	
1991	37.9		73.3	-2.0		70.3	25.0	17.8
1992	34.6	2.6	67.7	-2.0		59.0	24.7	17.9
1993	36.5	9.1	77.1	1.8	5.5	55.4	27.9	20.1
1994	36.7	15.2	84.6	9.4	14.1	45.4	34.5	22.5
1995	44.8	18.8	95.5	17.3	16.9	46.6	33.8	22.6
1996	48.6	51.9	89.1	38.4	24.8	41.5	44.5	29.2
1997	59.9	69.3	91.6	67.7	44.4	37.4	53.4	32.2
1998	66.3	80.5	106.1	72.1	49.1	49.9	68.7	36.1
1999	67.2	84.2	108.7	77.7	60.6	55.3	71.4	30.8
2000	76.2	90.7	109.5	86.6	62.9	59.5	76.9	43.7
2001	80.0	93.3	100.5	92.1	67.8	57.8	74.4	42.4
2002	87.5	117.8	105.9	103.1	75.4	65.3	84.5	51.6
2003	82.4	137.2	102.5	108.5	72.4	69.4	86.3	47.8

Forrás: World Bank - World Development Indicators; UNCTAD - FDI adatbázis. Szlovénia külső adósság-állományára: EBRD - Transition Report (több kiadvány). Saját számítás



A régióban a kilencvenes évek elején a külső adósság volt e mutatóban a domináns elem. Az eladósodás és a növekvő kockázat hozzájárult ahhoz, hogy az adósság-alapú finanszírozás mellett egyre nagyobb teret hódított a külföldi működő tőke a külső finanszírozási struktúrában. A kilencvenes évek alatt zajlott a térség részvénytőkével való feltöltési fázisa, manapság az egyes országok tőkeabszorpciók képessége kerül teszt alá.

A régióban 2003-ra Szlovénia és Lengyelország makroszintű kölcsöntőke- és részvénytőke-alapú finanszírozást vonzó és megkötő képessége mutatkozott a leggyengébbnek. Az, hogy Lengyelország többször nem tett eleget adósságszolgálati kötelezettségeinek, jelentősen korlátozta a nemzetközi pénzügyi piacokhoz való hozzáférést, hiszen egyik oldalról komoly „tőke-áttételtelenítésen” esett át, vagyis 1990 és 1997 között a GDP-arányos külső adósságállomány 84%-ról 28%-ra szorult vissza, és 2003-ban is csak mindössze 40% volt, másik oldalról viszont a külföldi működő tőke beáramlása is visszafogottabb volt. Ezzel ellentétben Magyarország egy évtizeden át a legmagasabb tőke-ellátottsági mutatóval bírt a régióban, azonban 2002-től Észtország, 2003-tól pedig Lettország vette át ezt a címet, amit az országok között fáziskülönbségek is magyaráznak.

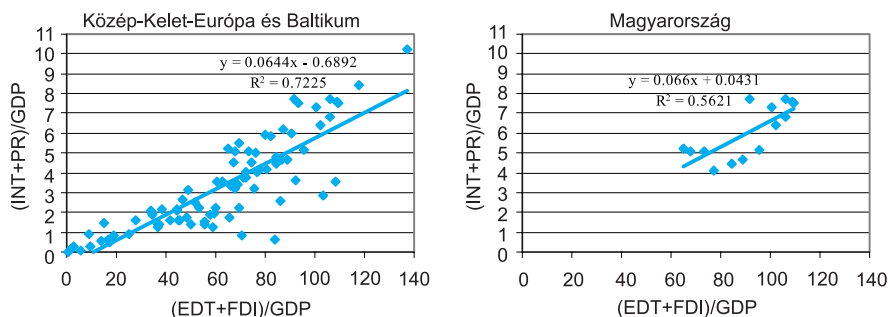
A GDP-arányos külső adósságállomány és a teljes külső tőke-ellátottsági mutató közötti rés kinyílása rámutat arra, hogy az eladósodottság egy bizonyos szintjén túl már csak a külföldi működő tőke jelent pótlólagos nemzetközi forrást egy gazdaság számára.

A külső finanszírozás tőkeköltségei

A külső adósság- és a külföldi működőtőke-állomány után használati díjat – kamatot, illetve osztalékot – kell fizetni a külföldi forrásjuttatók számára. Ez a tőke használati költsége, amiért a fogadó országba történő befektetések érdekében a tőketulajdonosok hajlandóak más gazdaságokba, régiókba irányuló befektetésekről lemondani.

A külföldi cégek által repatriált profiton kívül más csatornákon is jövedelem-kirármoltatás mehet végbe (pl. tanácsadói díjak, licencdíjak, transzferárak stb.). Elemzésem a Világbank által nyilvántartott repatriált profit statisztikákat használja. A fokozódó tőkeellátottsággal arányosan nő a fizetett kamat és a repatriált profit együttes összege, egy bizonyos eladósodottsági szinten túl az emelkedő kockázattal járó kamatfelár tovább növeli az össztőkeköltséget (lásd 2. ábra). Magyarország, a magas külső forrással való ellátottsági mutatójának megfelelően, a vizsgált régióban igen magas GDP-arányos teljes tőkeköltséget visel évek óta.

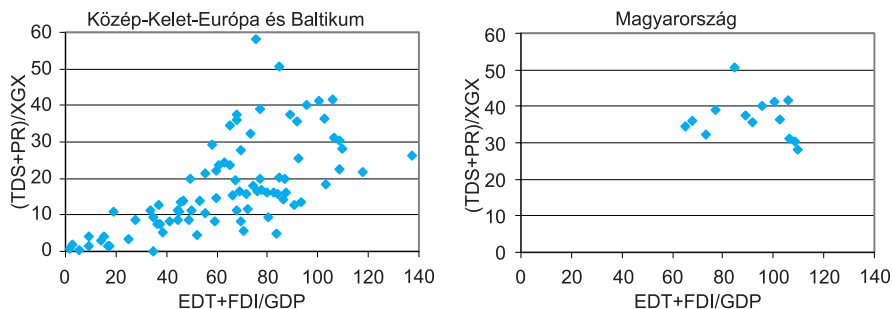
A kölcsöntőke és részvénytőke elemet együttesen tartalmazó külső tőke-ellátottsági szintet nagyban meghatározza, hogy egy ország mennyire képes a külső tőkestruktúra terheit tartósan kigazdálkodni, exportjából fedezni. Külső adóssággal kapcsolatos nemzetközi statisztikákban fontos jelzőszámként működik az export százalékában kifejezett kamat vagy teljes adósságszolgálat mértéke. A kombinált



Forrás: World Bank – World Development Indicators³, Global Development Finance; UNCTAD. Saját számítás. Megjegyzés: INT= kamat, PR = repatriált profit.

2. ábra. Tőkeellátottság és tőkeköltség a GDP százalékában

külső tőkestruktúra relatív összköltsége megköveteli e mutató kiegészítését az export-arányos repatriált profittal (lásd 3. ábra).



Forrás: World Bank – World Development Indicators, Global Development Finance; UNCTAD. Saját számítás. Megjegyzés: TDS = teljes adósságszolgálat, PR = profit-repatriálás, XGS= áru- és szolgáltatás-export plusz vizonzatlan átutalások

3. ábra. A tőkeköltség-szolgálat és a tőkeellátottság viszonya

A külső adósság fenntarthatósága nagyban függ az exportteljesítménytől, a nettó külföldi hitelfelvétel pedig pozitív és szignifikáns kapcsolatban áll az export – és a GDP – növekedési rátájával (Manzocchi, 1997). A két fő hosszú távú tőkekomponenst tartalmazó külső tőkestruktúra olyan költségeket ró a gazdaságra, melyben az adósságszolgálati kötelezettségnek és a repatriált profitnak együttesen kell osztoznia az exportpotenciálon. Az exportbevételek képezik a tőkeköltség viselésének alapját, azonban makroszinten – a közadósság jelenléte miatt – nem érvényesül a kamatkifizetés prioritása a részvénytulajdonosok osztalék-kifizetése felett, ami nem felel meg a vállalatfinanszírozás egyik alapkitételének.

Ha csak az adósságelem utáni terheket vesszük, akkor a régióban a kilencvenes évek során Magyarország mindvégig a legmagasabb exportarányos tőkeszolgálati rátával rendelkezett, a nemzetközi tőkepiacok érzékenyen reagáltak arra, amikor az adósságszolgálat az export több mint 50%-át tette ki 1995-ben.

A külföldi működőtőke-beáramlás országonként eltérő exportdinamikával járt együtt, a leglátványosabb felfutást Magyarországon érte el. Ebből következően a beáramló külföldi működő tőkére is hárult olyan szerep, hogy az exportexpansió révén a saját osztaléka – és visszaforgatott profitja – mellett az adósságszolgálat fedezetét is kitermelje. Magyarország tekintetében a külföldi működő tőke által indukált export felfutása ugyan mérsékelte a relatív teljes tőketerhet, de nem volt képes változtatni azon a helyzeten, hogy a vizsgált régióval való összevetésben a piaccgazdasági átmenet kezdete óta hazánk tartósan a legmagasabb relatív tőkehasználati költségszintet viseli, melyet Észtország csupán 2001–2002-ben haladt meg.

Az „eredendő bűn” jelensége a régióban

Az „eredendő bűn” jelenségének két komponensét különböztetik meg. A nemzetközi komponens azt jelzi, ha egy adott országbeli entitás (vállalat vagy kormányzat) nem képes saját valutájában külföldön hitelt felvenni, míg a hazai komponens arra utal, ha az entitás nem képes saját valutájában belföldön hosszú távon hitelt felvenni. Az entitás számára ilyenkor két lehetőség adódik: vagy külföldön vesz fel hitelt külföldi valutában, ami valuta-illeszkedési problémához vezethet, vagy belföldön vesz fel rövid lejáratú hitelt, ami lejáratú illeszkedési problémákat okoz. Hausmann és Panizza (2003) szerzőpáros kutatásukban kimutatták az „eredendő bűn” jelenségével statisztikailag erős és szignifikáns kapcsolatban csak a gazdaság mérete áll, ami a méretből fakadó skáláhozadékkal hozható összefüggésbe.

Szintén ők azt találták, hogy Közép-Kelet-Európában a Cseh Köztársaság és Lengyelország nem mutatja az „eredendő bűn” nemzetközi válfaját, ami nem azzal magyarázható, hogy hazai entitások értékpapír-kibocsátásai külföldön hazai valutában történének, hanem, hogy külföldi entitások hajtják ezt végre. Magyarországra és Szlovákiára vonatkozóan azt a megállapítást tették, hogy az „eredendő bűn” hazai fajtáját mutatják, azonban a nemzetközi variánsát nem. Ezzel szemben Eichengreen és szerzőtársai (2003) szerint Magyarország képes a hazai piacon fix ráta mellett hitelt felvenni anélkül, hogy a kötvényeket a valuta-árfolyamhoz indexálnák, de kevésbé képes külföldön saját valutájában hitelt felvenni. Az ellentmondó konklúziók rávilágítanak az „eredendő bűn” nyomon követési nehézségeire és a méréshez szükséges bizonyos információk hiányára.

Fernández-Arias és Hausmann (2001) szerint a fejlődő országokban a külső adósság-kötelezettségek csak az „eredendő bűn” fennállása esetén hajlamosak krízisre, melyet illeszkedési problémák generálhatnak. Szerintük ebben az esetben növekszik a részvénytőkére való hagyatkozás, melynek nem kötött a nominálértéke vagy a

valutában kifejezett értéke, és ezen túl elvileg végtelen hosszú időre szóló forrás. Ezen gondolatot továbbszöve az is megfogalmazható, hogy *a külföldi működő tőke enyhíteni képes a valuta-illeszkedési problémát (currency mismatch)*.

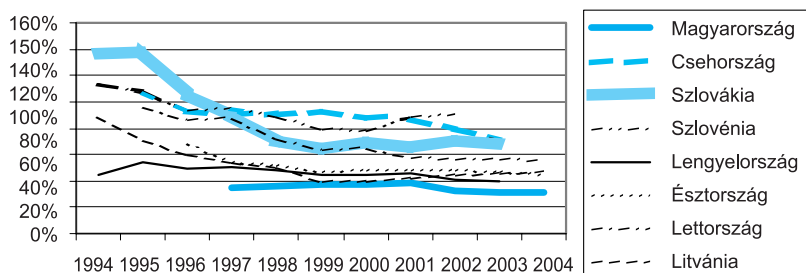
Nemzetközi pénzügyi pozíciók

A külső adósságállomány és a külföldi működő tőke kapcsolatának további árnyalásához fontos megvizsgálni a nemzetközi pénzügyi pozíciókat, további tőkeelemek bevonásának hatását és a kölcsöntőke-részvénytőke arányok módosulását. A nemzetközi pénzügyi pozíciókat az IMF International Financial Statistics adatai alapján követem, mely megkülönböztet eszköz és forrás (kötelezettség) oldalt.

A külső kötelezettségek között található a külföldi működőtőke-befektetések, a (részvény- és kötvény-) portfólió-befektetések, valamint a monetáris hatóságok, a kormányzat, a kereskedelmi bankok és egyéb szektorok egyéb befektetések névvel illetett állománya, melyek egyaránt az ország számára a külföld által juttatott források állományát jelzik. A másik oldalon ugyanilyen bontásban a külső eszközök között az adott nemzetgazdaság külfölddel szemben fennálló követelésállománya szerepel, mely tartalmazza még a nemzetközi tartalékokat is.

A nemzetközi „mérlegkimutatásban” a bruttó befektetési pozíciók GDP-hez viszonyított aránya a pénzügyi nyitottság mennyiség-alapú mértéke, illetve a nemzetközi tőkepiacokkal való integráció szintjét mutatja (Lane, 2000). A kötelezettségek per GDP-arány szempontjából Magyarország 2001-ig a legmagasabb ilyen rátával rendelkezett, 2001 után Észtország utána második lett, de ott maradt a legnyitottabbak között a térségben.

Az eszköz és forrás oldal egyenlege a külső tranzakciókból származó nettó külföldi eszközök állományát adja. A nettó külföldi eszközök állománya a teljes régióban negatív, ami a vizsgált országoknak a nemzetközi pénzügyi piacokkal szemben fennálló aszimmetrikus kapcsolatára utal. A külső eszközök per külső kötelezettségek arány megmutatja egy ország saját forrásainak kihelyezett állománya és az adott országba beáramlott teljes külső forrásállomány viszonyát (lásd 4. ábra.).

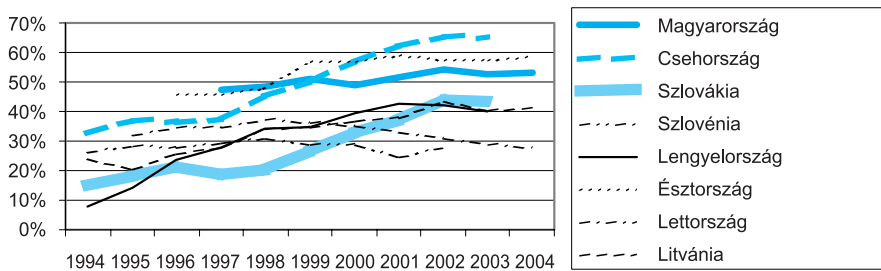


Forrás: IMF International Financial Statistics. Saját számolás⁴.

4. ábra. Az eszközök aránya a kötelezettségekhez

Magyarország – 1997 és 2004 között a maga 31–38%-os rátájával – a legalacsonyabb értékkel bír a régióban, azaz relatív mértékben sokkal több külső forrást képes az ország vonzani, mint amennyit maga külföldre kihelyez. A ráta áttételesen utal a régió nettó adós voltára is. Szlovénia esetében azonban félrevezető, mert ez az ország évek óta, így 2004-ben is – nettó hitelező pozícióban van (IMF WEO, 2005).

A külső adósság és a külföldi működőtőke-állomány viszonyának finomhangolásához hozzátartozik az akkumulált részvénytőke arányának forrás oldali elemzése. A külföldi működő tőke mellett a részvénytőke-finanszírozás elemei közé tartozik a részvénytőke-portfólióbefektetések együttes állománya is. A korlátozottan rendelkezésre álló adatok alapján megállapítható, hogy a részvénytőke-finanszírozás relatív súlya a külső kötelezettség állományban 1998-ban Magyarországon volt a legmagasabb, 1999-ben Észtország, majd 2000-tól viszont Csehország tört ebben a tekintetben az élre (lásd 5. ábra). Szlovéniában az 1990-es évek második felében az FDI-állomány eszköz per kötelezettség hányadosa 21–39% között mozgott, amivel mindvégig a legmagasabb értékeket érte el a régióban, Magyarországon ez az arány 1997–2004 között nem emelkedett 7,4% fölé.



Forrás: IMF International Financial Statistics. Saját számolás.

5. ábra. Részvénytőke-finanszírozás aránya a külső kötelezettségekben

A fejlődő országokban a kereskedelmi nyitottság fokozódása magyarázza a kölcsöntőkétől a részvénytőke irányában való eltolódást a nemzetközi pénzügyi pozíciókban (Lane–Milesi-Ferreti, 2001). *A kötelezettségek állományi adataiban már nem annyira egyértelmű a kapcsolat az eladósodottság és a részvénytőke-finanszírozás között, mint a forgalmi adatokban.*

A külföldi működő tőke finanszírozási szempontú megközelítése

Az elemzésem fókuszában a külföldi működő tőkére ható finanszírozási szempontú megfontolások álltak, de hangsúlyoznom kell, hogy ez az aspektus csupán egyik tényező a sok közül.

Különböző országmintákon, különböző időperiódusokat tekintve, különféle statisztikai módszerekkel az elmúlt több mint tíz évben a szakirodalomban jelentős

mennyiségű cikk foglalkozott azzal, hogy mi vonzotta, mi mozgatta a külföldi működő tőkét a kelet-európai – néha leszűkítve a közép-kelet-európai – gazdasági átmenet országába. Csak néhány munkát kiemelve, az alábbi tényezőhalmaz gyűlt össze: makroökonómiai stabilitás, gazdasági és piaci reformok szintje, a bankszektor reformja, valuta- és kereskedelmi liberalizáció, kedvező befektetési környezet, kereskedelempolitika, ásványkincsállomány, privatizációs módszerek, vállalkozói magántulajdon térhódítása, bürokrácia (korrupció) alacsonyabb foka, emberi és társadalmi tőke, szakképzett munkaerő, szakértelem és fejlett infrastruktúra primátusa, viszonylagosan alacsony munkaerőköltség, kereskedelmi gravitáció, piacméret, piacpotenciál, a tőkeexportőr-országhoz való közelség, vállalati adóráták, jogi fejlettség, intézményi fejlettség és stabilitás, politikai stabilitás, az EBRD politikai, jogi, gazdasági környezetet mérő kedvezőbb indexei, Közép-Kelet-Európa magasabb belső integrációja, az EU-tagság kilátása (Garibaldi et al., 2002; Buch et al., 2002; Deichmann et al., 2003; Altomonte-Guagliano, 2003; Bevan–Estrin, 2004; Carstensen–Toubal, 2004; Bevan–Estrin–Meyers, 2004).

Következtetések

A külföldi tőke különféle formái – külső adósság, külföldi működőtőke- és portfólió-befektetések – egymással szorosan összefonódó és egymáshoz nagymértékben kapcsolódó finanszírozási formák, ezért a kölcsönkapcsolatok megértése szempontjából együttes vizsgálatuk sokkal helyesebb, mint egymástól izolált elemzésük. A térség eladósodásának fokozódásával – a vállalatfinanszírozás hierarchia elméletének nemzetközi pénzügyi folyamatokra kiterjesztett variánsának megfelelően – a finanszírozás fenntarthatóságát már csak a külföldi működő tőke beáramlása tudta biztosítani.

A „debt overhang”, az adósság-intolerancia, az „eredendő bűn” és a valutanemek illeszkedési problémája olyan külső adóssággal kapcsolatos hipotézisek, melyek kimutatható módon összefüggésbe hozhatók a külföldi működő tőke áramlásával a régióban is. Az eladósodottság fokozódásával egy bizonyos szinten túl már a többlet hitelfelvétel hatása a GDP-re negatív lesz, s ezen az a pont túl már csak a külföldi működő tőke képes pótlólagos forrást nyújtani a negatív hatások ellensúlyozásához.

Közép-Kelet-Európa és a Baltikum országai 2003-ra – Lengyelország kivételével – magasabb, külső adósságállományt és a felhalmozott külföldi működő tőkét is magában foglaló tőke-ellátottsági szintet voltak képesek elérni, mint 1990-ben, vagy az utódállamok esetén megalakulásukkor volt.

Lengyelország azt példázza, hogy az adósság-átütemezés visszatérő esetei visszavetik az ország GDP-hez mért globális tőkeállományi szintjét, melynek összetételén belül ettől függetlenül megfigyelhető a részvénytőke-finanszírozás felé való eltolódás, tehát az adósság-intolerancia akkor veti vissza a külföldi működő tőke áramlását és akkumulálását, amikor a külföldi adósságállomány fenntarthatatlanságának problémája miatt arra a leginkább szükség lenne.

Az akkumulált teljes külföldi tőkeállomány növeli az utána fizetendő használati díjat, ami addig nem okoz gondot, amíg a GDP-növekedés képes ezt a forráskiáramlást ellensúlyozni. Az exporthoz viszonyított adósságszolgálat és repatriált profit együttes összege a külső finanszírozási struktúra egyik fenntarthatósági mérőszáma lehet.

A régió nemzetközi fizetési pozícióiban a kötelezettségek között is megtörtént a részvény-alapú finanszírozás irányába való eltolódás. A globális magántőkeáramokban a külföldi működő tőke arányának növekedése nem feltétlenül a gazdaság egészségének fokmérője (Hausmann–Fernández-Arias, 2000). A külföldi működő tőke viszont a többi tőkefajttával szemben kisebb volatilitású, permanens forrás-komponens, ezen felül nem terhelt lejáratú és valuta-illeszkedési problémákkal, ami az eladósodás fokozódásával előnyösebb finanszírozási formává lépteti elő a nemzetközi tőkestruktúrában, de a természetéhez kapcsolódó kockázati faktorokat nem szünteti meg.

Jegyzetek

1. Cseh Köztársaság, Szlovák Köztársaság, Lengyelország, Szlovénia, Észtország, Lettország, Litvánia és Magyarország.
2. Az alábbi időszakokat tartalmazzák az ábrák: Cseh Köztársaság (1992–2003), Szlovák Köztársaság (1993–2003), Lengyelország (1990–2003), Szlovénia (1992–2003), Észtország (1992–2003), Lettország (1993–2003), Litvánia (1992–2003) és Magyarország (1990–2003).
3. Szlovéniáról a Világbank Global Development Finance kiadványa nem közöl statisztikákat, így a tőkeköltséggel kapcsolatos ábrák a szlovén adatokat nem tartalmazzák.
4. Az IMF IFS statisztikákban a cikk írásakor 2003-ra, vagy 2004-re nem minden ország adata állt rendelkezésre, de Magyarország 2004-es adatait nem akartam figyelmen kívül hagyni.

Felhasznált irodalom

- Albuquerque, Rui* (2003): The composition of international capital flows: risk sharing through foreign direct investment. *Journal of International Economics*, Volume 61, Issue 2, December, pp. 353–383
- Albuquerque, Rui–Norman Loayza–Luis Servén* (2005): World market integration through the lens of foreign direct investors. *Journal of International Economics*, Volume 66, Issue 2, July, pp. 267–295
- Altomonte, Carlo–Claudia Guagliano* (2003): Comparative study of FDI in Central and Eastern Europe and the Mediterranean. *Economic Systems*, Volume 27, Issue 2, June, pp. 223–246.

- Aizenman, Joshua* (2005): Opposition to FDI and financial shocks. *Journal of Development Economics*, Volume 77, Issue 2, August, pp. 467–476
- Bevan, Alan A.–Saul Estrin* (2004): The determinants of foreign direct investment into European transition economies. *Journal of Comparative Economics*, Volume 32, Issue 4, December, pp. 775–787.
- Bevan, Alan–Saul Estrin–Klaus Meyer* (2004): Foreign investment location and institutional development in transition economies. *International Business Review*, Volume 13, Issue 1, February, pp. 43–64.
- Borio, Claudio–Frank Packer* (2004): Assessing new perspectives on country risk. *BIS Quarterly Review*, December, pp. 47–65.
- Buch, Claudia M.–Robert M. Kokta–Daniel Piazolo* (2003): Foreign direct investment in Europe: Is there redirection from the South to the East? *Journal of Comparative Economics*, Volume 31, Issue 1, March, pp. 94–109.
- Carstensen, Kai–Farid Toubal* (2004): Foreign direct investment in Central and Eastern European countries: a dynamic panel analysis. *Journal of Comparative Economics*, Volume 32, Issue 1, March, pp. 3–22.
- Deichmann, Joel I.–Abdolreza Eshghi–Dominique M. Haughton–Selin Sayek–Nicholas C. Teebagy* (2003): Foreign Direct Investment in Eurasian Transition States. *Eastern European Economics*. Vol. 41, No. 1., January-February, pp. 5–34.
- Deshpande, Ashwini* (1997): The debt overhang and the disincentive to invest. *Journal of Development Economics*, Volume 52, Issue 1, February, pp. 169–187
- Eichengreen, Barry–Albert Fishlow* (1998): *Contending with Capital Flows: What is Different about the 1990's?* Szerk.: Miles Kahler. Cornell University Press.
- Eichengreen, Barry–Ricardo Hausmann–Ugo Panizza* (2003): Currency Mismatches, Debt Intolerance and Original Sin: Why They Are Not the Same And Why it Matters, NBER Working Papers, No. 10036, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Hausmann, Ricardo–Eduardo Fernández-Arias* (2000): Foreign Direct Investment: Good Cholesterol? *Inter-American Development Working Papers*, WP-417, March.
- Hausmann, Ricardo–Ugo Panizza* (2003): On the determinants of Original Sin: an empirical investigation. *Journal of International Money and Finance*, Volume 22, Issue 7, December, pp. 957–990
- Eaton, Jonathan–Mark Gersovitz* (1987): Country Risk and the Organization of International Capital Transfer. NBER Working Paper, No. 2204. National Bureau of Economic Research, Inc.
- Evrensel, Ayşe Y.* (2004): Lending to developing countries revisited: changing nature of lenders and payment problems. *Economic Systems*, Volume 28, Issue 3, September, pp. 235–256
- Garibaldi, Pietro–Nada Mora–Ratna Sahay–Jeromin Zettelmeyer* (2002): What Moves Capital to Transition Economies? IMF Working Paper, WP/02/64.
- Fernandez-Arias, Eduardo* (1996): The new wave of private capital inflows: Push or

- pull? *Journal of Development Economics*, Volume 48, Issue 2, March, pp. 389–418
- Fernández-Arias, Eduardo–Ricardo Hausmann* (2001): Is foreign direct investment a safer form of financing? *Emerging Markets Review*, Volume 2, Issue 1, 1 March, pp. 34–49
- International Monetary Fund* (2005): *World Economic Outlook - Globalization and External Imbalances*. April. Washington, DC.
- (1988): Financing vs. Forgiving a Debt Overhang. *Journal of Development Economics*, Volume. 29, Issue 3, November, pp. 253–68
- Lane, Philip R.* (2000): International investment positions: a cross-sectional analysis. *Journal of International Money and Finance*, Volume 19, Issue 4, August, pp. 513–534.
- Lane, Philip R.– Gian Maria Milesi-Ferretti* (2000): External Capital Structure: Theory and Evidence. IMF Working Paper, WP/00/152.
- Lane, Philip R.–Gian Maria Milesi-Ferretti* (2001): The External Wealth of Nations: Measure of Foreign Assets and Liabilities for Industrial and Developing Countries. *Journal of International Economics*, Volume 55. pp. 263–294.
- Manzocchi, Stefano* (1997): External Finance and Foreign Debt in Central and Eastern European Countries. IMF Working Paper, WP/97/134.
- Pattillo, Catherine–Hélène Poirson–Luca Ricci* (2002): External Debt and Growth. IMF Working Paper, WP/02/69.
- Razin, Assaf–Efraim Sadka– Chi-Wa Yuen* (1998): A pecking order of capital inflows and international tax principles. *Journal of International Economics*, Volume 44, Issue 1, 1 February, pp. 45–68
- Reinhart, Carmen M.–Kenneth S. Rogoff–Miguel A. Savastano* (2003): Debt Intolerance. *Brookings Papers on Economic Activity*, Issue 1, pp. 1–74.

DRINÓCZI TÍMEA

Az EU jövőbeli gazdasági és pénzügyi alkotmányának vázlatja

Az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés (EASZ) gazdasági és pénzügyi alkotmányának keretében rendelkezik a gazdaságpolitikák megfelelő összehangolásáról, illetve a monetáris rendszer meghatározásáról, amely az Unió tekintetében alapvetően a gazdaságpolitika részét képező költségvetési politikán nyugszik. Az EASZ a vizsgált területen sok olyan rendelkezést tartalmaz, amely az Unió és a tagállam viszonyát írja le, illetve van a témakörnek majdnem kizárólag uniós vetülete is.

1. Bevezető gondolatok

Az Európai Unió gazdasági és pénzügyi alkotmányának bemutatása érdekében vissza kell nyúlni a gazdaságpolitika és a pénzügyi politika viszonyához. A *pénzügyi politika* meghatározott célok és eszközök összességéként a gazdaságpolitika része, de ezen túl vannak egyéb – környezetvédelmi, kultúrpolitikai, szociálpolitikai, demográfiai – motivációi is.¹ Mivel a gazdaság egészére vonatkozó döntéseket a pénzügyi politika eszközeivel lehet a valóságban megvalósítani,² érdemes a *pénzügyi alkotmányt* – a gazdasági alkotmánytól némileg függetlenül, de alapvetően annak részeként – külön is vizsgálódás alá vonni, különösen arra tekintettel, hogy az EASZ³ és a modern demokráciák alkotmányai általában jelentős és terjedelmes részeket szentelnek e tárgykörnek.

A gazdasági alkotmány – alkotmányjogi értelemben – a *gazdaság területére vonatkozó alkotmányi normák összessége*, vagyis e fogalom felölel minden *gazdaságpolitikát* érintő alkotmányi rendelkezést. A gazdasági alkotmány *nem* jelent önmagában *zárt rendszert*, mivel az egyes rendelkezések értelmezéséhez és alkalmazásához az alkotmány többi részét is figyelembe kell venni. A gazdasági alkotmány fogalmának meghatározása *nem* jelenti az alkotmány gazdasági és politika részre történő *szétszakítását*, csak a különböző rendelkezéseinek hangsúlyosabb értelmezését. Adott állami alkotmány rendelkezéseinek megfelelően ezért a gazdasági alkotmány alatt *tágabb értelemben* a munka-, a vállalkozás, a tulajdon, illetve

1 Földes Gábor (szerk): Pénzügyi jog. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 16. o.

2 Losonczy Csaba–Magyar Gábor: Pénzügyek a gazdaságban. Juvent, Budapest 1995. 76. o.

3 A meghatározott kötelezettségek az alapító szerződések tekintetében is fennállnak azzal, hogy ott eltérő hangsúlyt kapnak. (Lásd például az alapító szerződések alapelveit, versenyszabályait, a gazdaságpolitikára és a monetáris politikára vonatkozó rendelkezéseit.) Jelen írás az újabb fejlődési irányvonalat veszi figyelembe, mivel az EASZ népszavazással történt elutasításai nem jelentik a ratifikációs eljárás leállítást.

a szociális, valamint a pénzügyi alkotmány is érthető, de a gazdasági alkotmány – *szűkebb értelemben* – felfogható pusztán a gazdaságra vonatkozó gazdasági alapjogok, alapkötelezettségek és alkotmányi alapintézmények összességéeként is. A gazdasági alkotmány alapvető eleme a gazdasági rendszerre vonatkozó alkotmányi állásfoglalás.⁴

A gazdasági alkotmány fogalmából kiindulva, a *pénzügyi alkotmány* adott állam alaptörvényének azt a részét *jelöli*, amely a pénzügyi politikát – pontosabban annak részterületeit, a monetáris vagy pénzpolitikát, a költségvetési vagy fiskális politikát – érinti.⁵ Mivel a közpénzügyek feltételei, eszközei és tárgyai is az államhatalomnak,⁶ bizonyos, ezzel összefüggő rendelkezések feltétlenül *alkotmányi rögzítést* igényelnek. Az államhatalom és a közpénzügyek ugyanis egymásra visszavezethetők, illetve egymás nélkül nem értelmezhetők. A pénzügyi hatalom alapja a szabadságot garantáló és hatalmat nyújtó *pénz*, amelynek *szabadságot garantáló tényezőként* szüksége van az összes legitím szabadságot megillető védelemre. A *pénz mint hatalom* – mint minden hatalom – azonban feltételezi határai megvonását és ellenőrzését is. Az *alkotmányos állam tekintetében* ezért a hatásköri előírások, úgymint a pénzügyi hatalommal összefüggésben tett cselekvések terjedelme és határai, rendkívül fontosak.⁷

Az alkotmányon belüli pénzügyi szabályok „*pénzügyi alkotmány*” néven jelölhetők. A *pénzügyi alkotmány* előírásai azonban csak témájuknál fogva közösek, nem önálló, elkülönülten meglévő részei a teljes alkotmánynak, hanem egyes részterületei eltérő fejezetekben is szabályozásra kerülhetnek. Mindazonáltal a pénzügyi alkotmány – a német kommentátorok szerint – sajátos jogterületet jelent az alkotmányon belül.⁸ Más szerzők szerint a *pénzügyi alkotmány* akár a

4 Az erre vonatkozó olasz szakirodalmat lásd bővebben Luciani, M: *Economia nel diritto costituzionale*, Dig. Disc. Pubbl. V. 1990. 374. o. Giuseppe Grisi: *L'autonomia privata. Diritto dei contratti e disciplina costituzionale dell'economia*. Dottore A. Guffrè Editore Milano 1999. 86. o., Francesco Saverio Marini: *Il „privato” e la costituzione. Rapporto tra proprietà ed impresa*, Milano, Dottore A. Guffrè Editore 2000. 65. o.; a német nyelvű szakirodalmat lásd Zacher, H.F.: *Aufgaben einer Theorie der Wirtschaftsverfassung*. In: H. Coing-H. Kronstein. E.-J. Mestmäcker (Hrsg) *Wirtschaftsordnung und Rechtsordnung. Festschrift zum 70. Geburtstag von Franz Böhm*. C.F. Müller, Karlsruhe 1965. 63–109. o. (1965). Idézi Werner Mussler: *Die Wirtschaftsverfassung der Europäische Gemeinschaft im Wandel. Von Rom nach Maastricht*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1998. 19. o., Fritz Cygi: *Die Schweizerische Wirtschaftsverfassung*. Verlag Paul Haupt Bern und Stuttgart, 1978. 102. o., René Rhinow: *Die Bundesverfassung 2000. Eine Einführung*. Helbing & Lichtenhahn, Basel-Genf-München 2000. 299. o.; angolul vö. J. Baquero Cruz: *Between competition and free movement: the economic constitutional law of the European Community*. Oxford 2002. 29. o.; magyarul lásd Drinóczi Tímea: *A gazdasági alkotmányról I. Magyar Közigazgatás 2005. 4. sz. 239–249. o., Uő: A gazdasági alkotmányról II. Magyar Közigazgatás 2005. 5. sz. 301–311. o.*

5 A pénzügyi politika harmadik része a devizapolitika, amely a belső és külső pénzügyi rendszerek között teremt kapcsolatot, azokat összehangolja, és dönt az alkalmazandó árfolyamrendszeréről, és mint ilyen, az alkotmányok általában nem szabályozzák. Losonczy-Magyar: i.m. 76., 350. o., Földes: i.m. 24. o.

6 Josef Isensee–Paul Kirchhof: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland Band IV. Finanzverfassung- Bundesstaatliche Ordnung*. C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1990. 4. o., Vö. Földes: i.m. 15. o.

7 Isensee–Kirchhof: i.m. 4. o.

8 Isensee–Kirchhof: i.m. 5. o.

gazdasági alkotmány elemeihez, akár különálló, önálló részekhez⁹ képest eltérő jellegű, amelynek az oka az állam esetleges föderális berendezkedésében keresendő. A szövetségi állam tekintetében ugyanis szövetségi alkotmányi szinten kell meghatározni a föderális állam és a „tagállamok” közti finansiális feladatokat, hatásköröket és a felelősséget.¹⁰ A pénzügyi alkotmány az unitárius államban ilyen formában általában nem jelenik meg. E fenti álláspontok azonban a gazdasági alkotmány fogalmából kiindulva vitathatók, mivel az tágabb értelemben magában foglalja a pénzügyi alkotmányt.¹¹ Megállapítható továbbá, hogy mind a föderális, mind az ún. egyszerű államban a pénzügyi alkotmányhoz kell tartoznia a fiskális és a monetáris politika alapvető és legfontosabb szabályainak és elveinek. A *pénzügyi alkotmányosság* – hasonlóan a gazdasági alkotmányosság fogalmához – azt juttatja kifejezésre, hogy a pénzügyi alkotmányban állított követelményeknek a tényleges állapot minél jobban megfelel.¹² Mindezek az alkotmányos államra vonatkozó megfogalmazások és megállapított elvek irányadók az Európai Unió tekintetében is, függetlenül annak jogi jellegére vonatkozó eltérő a megközelítésektől.¹³

2. Az EASZ gazdasági alkotmányának központi elemei

Az EASZ megfogalmazása során a gazdaságirányítással foglalkozó munkacsoport néhány már meglévő elemet fenntartott. Megőrizte egyrészt azt a struktúrát, hogy az eurózóna monetáris politikája felett a Közösségnek van kompetenciája, a gazdaságpolitikát pedig tagállami hatáskörben tartotta, másrészt fenntartotta az EKB függetlensége megerősítésének a szükségességét a felépítésére és a mandátumára vonatkozóan. Lépéseket tett továbbá a gazdaságpolitika összehangolásának és a nemzetközi pénzügyi üléseken az eurózóna képviseletének megerősítésére.¹⁴ Az eredmény a szerződés számos rendelkezésének a megváltoztatása és néhány új, a gazdaság- és monetáris politikára vonatkozó rendelkezés bevezetése volt.¹⁵ Emiatt a tanulmány nem törekszik az EU gazdasági és pénzügyi alkotmányának teljes feltá-

9 Utóbbi felfogást képviseli G. Gutmann, W. Klein, S. Paraskewopoulos és H. Winter a már említett művükben. G. Gutmann–W. Klein–S. Paraskewopoulos–H. Winter: i.m. 107. o.

10 Vö. például a GG 10. fejezetével, vagy a Svájci Szövetségi Alkotmány 3. cím 3. fejezetével.

11 Vö. Drinóczi: A gazdasági alkotmányról II. 303. o.

12 Vö. Drinóczi: A gazdasági alkotmányról II. 308. o. A pénzügyi alkotmányosság más – nem alkotmányjogi szemléletű – meghatározását ld. Földes: i.m. 15. o.

13 Ennek indokát lásd Drinóczi Timea: Some Elements of the Economic Constitution of the EU: Social Market Economy and Relevant Fundamental Rights. In *Constitutional Consequences of the EU Membership* ed. István Illéssy, Pécs 2005. 114–117. o., illetve *Free Law Journal* www.fwpublishing.net 2005. Vol. 1 Nr. 1 66–68. o.

14 Franco Bassanini–Giulia Tiberi (a cura di): *La Costituzione europea. Un primo commento*. Il Mulino, Bologna 2004. 179. o. Voltak azonban más területeken pontosan körülhatárolható különbségek. Doc CONV 783/023. Idézi: Bassanini–Tiberi (a cura di): i.m. 180. o.

15 Bassanini–Tiberi (a cura di): i.m. 180. o.

rására és bemutatására, csupán a jelentősebb elemeket és az EASZ által hozott releváns módosításokat ismerteti.¹⁶

A pénzügyi alkotmány az Unió tekintetében tehát a gazdasági alkotmány kiegészítőjeként,¹⁷ annak részeként fogható fel. Az EASZ gazdasági és pénzügyi alkotmányával összefüggésben érdemes rögzíteni, hogy a szöveg – ellentétben néhány tagállami alkotmánnyal¹⁸ – meglehetősen részletes rendelkezéseket tartalmaz a téma vonatkozásában, és a fiskális rendelkezéseket a gazdaságpolitika keretén belül (III. Rész, III. Cím, II. fejezet), illetve az Unió pénzügyeivel összefüggésben (I. Rész VII. Cím) tárgyalja. A monetáris politikát érintik az árstabilitásra, az EKB-ra, illetve a Központi Bankok Európai Rendszerére (KBER) vonatkozó szabályok. Az EASZ külön rendelkezik az eurózónába tartozó, illetve az ún. eltéréssel rendelkező államokról.

Az EASZ gazdasági és pénzügyi alkotmányának központi elemeként a szociális piacgazdaság megfogalmazása (I-3. cikk),¹⁹ illetve a III-177., III-178., valamint a III-184., III-185. cikkek jelölhetők meg. Az EASZ a I-3. cikkelyében – ellentétben például a német alaptörvénnyel és hasonlóan más európai alkotmányokhoz – *expressis verbis* rögzíti a szociális piacgazdaság elvét.²⁰ A I-3. cikk (3) bekezdésének szövegkörnyezetéből az következik, hogy a *szociális piacgazdaság* egyrészt alkotmányi érték,²¹ másrészt inkább *elv*, az Unió *alapja*, mint célkitűzés.²² A szociális piacgazdaságnak az EASZ-ban *több eleme* is felsorolásra került: a magas versenyképesség, a teljes foglalkoztatottság és a társadalmi haladás. Az EASZ-ban a szociális piacgazdasággal kapcsolatban az is megfogalmazásra került, hogy az a *környezet* minőségének magas fokú védelmével és javításával

16 Az ismertetésre nem kerülő téma vonatkozásában ld. Wyatt and Dashwood's European Union Law, fourth edition, Sweet & Maxwell, London 2000, Chapter 18 Economic and Monetary Union (522-535. o.), Koen Lenaertes–Piet van Nuffel: Constitutional law of the European Union, Sweet & Maxwell, London 1999. 212–226. o.

17 Holger B. Friedrich : A European Economic and Financial Constitution. Convention Spotlight 2002. 5. sz. www.eu-reform.de 3. o.

18 Vö. a cseh alkotmány 42., 97–98. §-aival, a lett alkotmány 66. 87–99. §-aival, és a magyar Alkotmánnyal. Relatív keves ilyen rendelkezést tartalmaz a holland alkotmány (76–78. §, 104–106. §).

19 Az I-3. cikk (3) bekezdése jelöli meg azt a célt, amely elérése érdekében az Unió munkálkodik. Ez a fenntartható fejlődés, ami hármas alapon nyugszik: a kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen és az árstabilitáson – amelyek egyben a piacgazdasághoz kapcsolódó cél és feladat meghatározások –, illetve a szociális piacgazdaságon.

20 Holger B. Friedrich ezt követelte az A European Economic and Financial Constitution című írásában (1–2. o.). Véleménye szerint a Szerződések célja, politikái, implementációs rendelkezései nem hierarchikus alapon szerveződtek, és a Szerződések EASZ 3. cikk alapján történő újrendezése nagyobb hatékonysághoz és átláthatósághoz vezethet, illetve a Szerződésekből levezethető a nyitott szociális piacgazdaság modellje. 1–2. o.

21 Az értékekről lásd bővebben Ádám Antal: Az alkotmányi értékek fejlődési irányairól. JURA 2002. 1. sz. 7. o., Uő: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris Kiadó, Budapest 1998. 33–39. o.

22. Christian Joerges–Florian Rödl: „Social Market Economy” as Europe’s Social Model? European University Institute, Florence, Department of Law, EUI Working Paper Law No. 2004/8. Itály 2004. 19. o. Ettől eltérően ld. <http://europa.eu.int> (2005.02.01.) SCADPlus: Constitution for Europe. The founding principles of the Union. 2. o.

párosul. Ezzel összefüggésben a magas fokú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását az EASZ átfogó és meghatározó követelményként említi a II-97. cikkében, és rendelkezik ezek uniós politikába történő beépítési kötelezettségéről, illetve megvalósulásuk biztosításáról. Az Unió további célja, hogy elősegítse a *tudományos és műszaki haladást*, küzdjön a társadalmi kirekesztés ellen, illetve megvalósítsa a gazdasági, társadalmi és területi *kohéziót*. A gazdasági célok megvalósítását *segítik elő* az alapvető szabadságok és a megkülönböztetés tilalma²³, illetve a tagállamok e vonatkozású pozitív és negatív kötelezettségei: a tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.²⁴

Ennek megfelelően megállapítható, hogy az alkotmányi szöveg az Unió számára speciális gazdasági rendet ír elő, amelynek az elemei szintén fellelhetők az EASZ-ban.²⁵

A III-177. cikk felöleli a gazdaságpolitikára, illetve a monetáris politikára vonatkozó főbb, és a tagállamokra is kötelezően ható *uniós célokat és elveket*. Eszerint a I-3. cikkben meghatározott célok megvalósítása érdekében a tagállamok és az Unió olyan gazdaságpolitikát vezetnek be, amely a tagállamok gazdaságpolitikájának szoros összehangolásán, a belső piacon és a közös célkitűzések meghatározásán alapul, és amelyet a szabad versenyen alapuló nyitott piacgazdaság elvével összhangban valósítanak meg. Ennek során mind az EU, mind a tagállamok közös pénzt vezetnek be, és egységes monetáris és árfolyam-politikát valósítanak meg. A szakasz meghatározza ez utóbbiak elsődleges célját is, amit az árstabilitás fenntartásában és – e célkitűzés sérelme nélkül – az Unión belüli általános gazdaságpolitika támogatásában jelöl meg, a szabad versenyen alapuló nyitott piacgazdaság elvével összhangban. Ahhoz, hogy az Unió és a tagállamok mindezeket megvalósítsák, a következő irányadó elveket kell szem előtt tartaniuk: stabil árak, rendezett államháztartás és monetáris feltételek, valamint stabil fizetési mérleg. Ehhez az EU-nak megfelelő, alkotmányjogi értelemben felfogott, tehát az EASZ-ban megjelenő gazdasági és pénzügyi alkotmánnyal kell rendelkeznie úgy, hogy a gazdasági és a pénzügyi alkotmányosság is megvalósuljon.

A gazdaságpolitikára vonatkozó *alapvető rendelkezés* a III-178. cikkben található, amely megfogalmazza, hogy a tagállamok úgy alakítják gazdaságpolitikájukat, hogy az átfogó iránymutatások szerint hozzájáruljanak az Unió célkitűzéseinek megvalósításához, ideértve a szociális piacgazdaság mint elv megvalósítá-

23 I-4. cikk. (1) Az Alkotmánnyal összhangban az Unió a területén biztosítja a személyek, a szolgáltatások, az áruk és a tőke szabad mozgását, valamint a letelepedés szabadságát. (2) Az Alkotmány alkalmazási körében és az abban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül, tilos az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés.

24 I-5. (2) bek.

25 Erről ld. bővebben: Drinóczi Tímea: Az Európai Alkotmány szociális piacgazdasága és inkorporálásának lehetséges befolyásoló tényezői I-II. Európai Tükör. 2005 / 6., 7–8. sz.

sát és figyelembevételét is (pozitív, tevőleges kötelezettséghez). Ez azonban nemcsak a tagállami gazdaságpolitikára hat ki, hanem adott esetben a tagállam alkotmányjogi értelemben felfogott gazdasági alkotmányának megszövegezésére és a társadalmi, gazdasági együttélésre nyújtott keret meghatározására.²⁶

Az *átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások eljárása* (III-179. cikk) – amely a tervezés fázisára vonatkozóan fennmaradt – közvetlenül orientálja az egyes tagállamok politikáját az Unió céljának megvalósítása felé. A módosítások az irányelvek megvalósításának felügyeleti fázisát érintették, amit a Bizottság és a Tanács együtt lát el.²⁷ Az EASZ egyik újítása, hogy ha megállapításra kerül, hogy egy tagállam gazdaságpolitikája nem felel meg az átfogó iránymutatásoknak,²⁸ vagy veszélyeztetheti a Gazdasági és Monetáris Unió megfelelő működését, a Bizottság az érintett tagállamot figyelmeztetésben részesítheti. Egy másik újdonság a Tanácsnak azzal a döntésével kapcsolatos, amellyel a szükséges ajánlásokkal a tagállamhoz fordul, vagyis, hogy a kettős minősített többségű kvórum²⁹ meglétéhez nem kell hozzászámolni az érintett tagállam szavazatát.³⁰ Az utolsó újítás jogforrási és döntéshozatali jellegű. A többoldalú felügyeleti eljárás részletes szabályait európai törvényben lehet megállapítani az együttdöntési, és nem az együttműködési eljárás keretében.³¹

3. Az EASZ gazdasági alkotmányának egyéb elemei

Az EASZ *gazdaságilag releváns egyéb rendelkezései* az alábbiak szerint csoportosíthatók. A *gazdasági alkotmány fogalmi elemei* alapján az *alapelvekhez* tartozó rendelkezésként foghatók fel az Unió célkitűzéseit megállapító jogtételek, a szociális piacgazdaság kitételével a középpontban.³² Külön csoportot alkot az Unió *intézményi kerete*,³³ illetve a gazdaság alakításában részt vevő fontosabb intézményeinek, szerveinek – az Európai Központi Bank³⁴ és a Számvevőszék³⁵ – feladat- és hatásköre. Ezek külön vizsgálatot azért nem igényelnek, mert e szervek közreműködnek a gazdasági és monetáris politika alakításában, így az ezzel foglalkozó rendelkezések ezeket úgyszólván rögzítik.

26 Vö. Drinóczi: *Some Elements ...* 130. o., illetve www.fwpublishing.net 75. o.

27 Bassanini–Tiberi (a cura di): i.m. 181. o.

28 III-179. cikk (2) A Tanács a Bizottság ajánlása alapján tervezetet készít a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikájára vonatkozó átfogó iránymutatásokról, és erről jelentést tesz az Európai Tanácsnak.

29 Ehhez a Tanács egyéb tagjai legalább 55%-ának egyben a szavazásban részt vevő tagállamok népességének legalább 65%-át kitevő tagállamokat képviselő szavazata szükséges. III-179. cikk (4) bek.

30 Bassanini–Tiberi (a cura di): i.m. 181. o.

31 III-179. cikk (6) bek. Bassanini–Tiberi (a cura di): i.m. 181. o.

32 I. rész 1. cím

33 I. rész 4. cím 1. fejezet

34 III. rész 6. cím 1. fejezet 1. szakasz 6. alszakasz

35 III. rész 6. cím 1. fejezet 1. szakasz 7. alszakasz

A *kompetencia-előírások* körébe tartoznak az Unió hatásköreire,³⁶ a belső piacra,³⁷ a környezetre,³⁸ a foglalkoztatás-³⁹ és szociálpolitikára,⁴⁰ az iparra,⁴¹ a közös kereskedelempolitikára⁴² vonatkozó rendelkezések. Ezek közül az utóbbi négyet indokolt kissé részletesebben érinteni. A *foglalkoztatáspolitiká* területén az Unió és a tagállamok a I-3. cikkben meghatározott célkitűzések megvalósítása érdekében összehangolt stratégiát alakítanak ki a foglalkoztatás terén (III-203. cikk). Ennek érdekében a tagállamok a foglalkoztatáspolitikájukat úgy alakítják, hogy az összehangban álljon a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikájára vonatkozó átfogó iránymutatásokkal (III-204. cikk). Ennek előfeltételeként a foglalkoztatás előmozdítására irányuló tevékenységüket összehangolják a Tanácsban (III-204. cikk). A *szociálpolitika* alakítása során az Unió és a tagállamok többek között figyelembe veszik az Unió gazdasági versenyképessége fenntartásának szükségességét (III-209. cikk). A *gazdasági, társadalmi és területi kohézió* területén az Unió különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére törekszik (III-220. cikk), amivel befolyásolja a tagállamok gazdaságpolitikáját, mivel a tagállamok e cél elérése érdekében is összehangolják a gazdaságpolitikájukat (III-221. cikk). Azokon a területeken, ahol az Unió támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedéseket tehet, figyelemre méltó, hogy az *iparral* kapcsolatos célként újra megjelenik az uniós ipar versenyképességéhez szükséges feltételek biztosításának kötelezettsége mind az Unió, mind a tagállamok részéről (III-279. cikk). Az ugyancsak ide tartozó *közös kereskedelempolitika* érdekessége, hogy egységes elveken alapul,⁴³ illetve annak alakítása során figyelembe kell venni az Unió külső tevékenységének elvei és célkitűzései által meghatározott kereteket (III-315. cikk).

E területek részletesebb vizsgálata amiatt kerülhető el, mert ezek alapvetően az Unió gazdaság- és monetáris politikája által befolyásoltak. Megjegyzendő azonban, hogy e rendelkezések mind befolyásolják, sőt meghatározzák a tagállamok gazdasági és pénzügyi alkotmányát.

Az Unió Alapjogi Chartájában – néha szélesebb spektrumban is – megtalálhatók azok az alapjogok, amelyek az egyén gazdasági tevékenységét, szabadságát meghatározzák, vagyis az összes gazdasági *szabadság* fellelhető, ami a szociális piacgazdaságban valósulhat meg legteljesebben. Ezeknek az alapjogoknak a *bázisa* a Charta

36 I. rész 3. cím, 5. cím

37 III. rész 3. cím 1. fejezet

38 III. rész 3. fejezet 3. szakasz

39 III. rész 3. fejezet 1. szakasz

40 III. rész 3. fejezet 2. szakasz

41 III. rész 5. fejezet 2. szakasz

42 III. rész 5. cím 3. fejezet

43 Ez különösen a vámtarifák módosításaira, az áruk és szolgáltatások kereskedelméhez kapcsolódó vámtarifa- és kereskedelmi megállapodások megkötésére, valamint a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásaira, továbbá a külföldi közvetlen befektetésekre, a liberalizációs intézkedések egységesítésére, az exportpolitikára és az olyan kereskedelempolitikai védintézkedésekre vonatkozik, mint a dömping vagy szubvenció esetén meghozandó intézkedések

által a II-61. cikkben elismert emberi méltósághoz való jog, amit tiszteletben kell tartani és védelmezni kell. A gazdasági szabadságjogok a II-75–77. cikkeken szerepelnek, és az EASZ tartalmazza a gazdasági jogok „kiszegítő alapjogait” is.⁴⁴

4. Az EASZ pénzügyi alkotmányának központi eleme – a költségvetést érintő szabályok

A költségvetési politikára irányadó fő célkitűzést a III-184. cikk határozza meg, amikor kijelenti, hogy a tagállamok *kerülik a túlzott költségvetési hiányt*. Bár az EASZ e rendelkezéseket a gazdaságpolitika körében helyezte el, mégis indokoltnak tűnik a külön, a pénzügyi alkotmánnyal kapcsolatos tárgyalásuk. Kapcsolódó fiskális alkotmányi rendelkezéseket tartalmaz továbbá az I. Rész VII. Cím, amely a költségvetési és a pénzügyi alapelveket, az Unió saját forrására és a többéves pénzügyi keretre, illetve az Unió költségvetésére vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza. A többéves pénzügyi keretet a III-402. cikk, a költségvetést pedig a III-403–408. cikkek részletezik. A III. 410–414. cikkek a vonatkozó közös rendelkezéseket tartalmazzák.

A költségvetési eljárás fontosságát adott államban az a tény jelzi, hogy ezek az eljárások a kormányon belüli és a kormány és a parlament közti vitát teszik lehetővé, amely a költségvetés elfogadásához és végrehajtásához vezet. Az olyan szabályok, amelyek a hosszú távú költségvetési/fiskális megfontolásokat erősítik a költségvetési eljárásban, nagyobb költségvetési fegyelmet segítenének elő. Ugyanígy eredménnyel járna az is, ha a költségvetési eljárás korlátozná a különféle érdekek súlyát. A költségvetési eljárás tehát olyan mechanizmus, amely által a politikai érdekcsoportok egymással ütköző célokról vitáznak, és egymást akarják arról meggyőzni, hogy a saját érdekeiket juttassák érvényre.⁴⁵ Emiatt szükséges a költségvetési és pénzügyi elveket a lehető legmagasabb jogforrási szinten rögzíteni. Az EASZ alapján a következő elveket lehet felsorolni:

- Az *egységesség elve*, ami alapján az Unió valamennyi bevételi és kiadási tételét az egyes pénzügyi évekre vonatkozóan kell előírni, és mindezeket egyetlen dokumentumban, az Unió költségvetésében kell feltüntetni [I-53. cikk (1) bek.].
- Az *egyensúly elve* alapján a költségvetés bevételeinek és kiadásainak egyensúlyban kell lenniük [I-53. cikk (2) bek.].

44 A gazdaságilag releváns alapjogokra vonatkozó rendelkezések az I. rész 2. címében, illetve az Unió Alapjogi Chartájáról szóló II. részben kerültek megfogalmazásra. Erről ld. bővebben: Drinóczi: Some Elements ... 131–137. o., illetve Free Law Journal (<http://www.fwpublishing.net/FLJIndexofarticles.html> [2005. 12. 02.]), Volume 1, Issue 1 (18 July 2005), 75–79. o.,

45 Jürgen von Hagen: The Role of Budgeting Procedures for Improving the Fiscal Performance of the Member States of the EU. In A. Wildavsky–E. Zapico-Goni (eds): National Budgeting for Economic and Monetary Union, European Institute of Public Administration, the Netherlands 1994. 33–34., 46 o.

- A *fedezet elve* azt jelenti, hogy a költségvetési fegyelem biztosítása érdekében az Unió a költségvetésre jelentős hatást gyakorló, adott jogi aktust nem fogadhat el mindaddig, amíg nem biztosítja, hogy az ebből a jogi aktusból eredő kiadások az Unió saját forrásainak határán belül, valamint a többéves pénzügyi keret tiszteletben tartásával finanszírozhatók.
- Az *éves költségvetés elve* jelenik meg a I-53. cikk (3) bekezdésben, ami szerint a költségvetésben feltüntetett kiadásokat egy pénzügyi évre vonatkozóan kell jóváhagyni. Ezt pontosítja a III-403. cikk, amely meghatározza, hogy a pénzügyi év január 1-jétől december 31-éig tart. Mivel azonban a költségvetés alapvető célja, hogy a minőségi és hatékony közszolgáltatást támogassa, e cél elérése érdekében a közszolgáltatásra vonatkozó ellátást gyakran az éves költségvetési cikluson túlra is meg kell tervezni.⁴⁶ Az EU tekintetében ezt a célt szolgálja a többéves pénzügyi keret (I-55. cikk). Ez az intézmény biztosítja, hogy az Unió kiadásai rendezett módon, saját forrásainak határain belül alakuljanak [I-55. cikk (1) bek.]. Az éves költségvetés elvét kiegészíti az *összhang elve*, mivel az Unió éves költségvetésének összhangban kell lennie a többéves pénzügyi kerettel [I-55. cikk (3) bek.]. Ez megegyezik a hosszú távú keretre vonatkozó hipotézissel, ami szerint minél több költségvetési döntés kötött a többéves költségvetési programhoz, annál nagyobb a költségvetési fegyelem.⁴⁷
- A pénzügyi kerettel kapcsolatban megfogalmazható elveket – igaz, nem elv formájában – a III. Rész tartalmazza. A *minimális időtartam elve* (III-402. cikk) alapján azt legkevesebb öt éves időszakra kell meghatározni. Az *önkorlátozás elve* abban a rendelkezésben jelenik meg, amely szerint a többéves pénzügyi keret kiadási kategóriánként meghatározza a kötelezettségvállalási és a kifizetési előirányzatok éves felső határát.⁴⁸
- A *saját forrásból történő finanszírozás elve* a I-54. cikkben található. Eszerint az egyéb bevételeket nem érintve, az Unió költségvetését teljes egészében a saját forrásokból kell finanszírozni [I-54. cikk (2) bek.].
- Az *euróban történő meghatározás elve* elősegíti a tervezést, a kalkulálást, a költségvetési fegyelmet, illetve a monetáris unió megszilárdítását.
- *Összefoglaló pénzügyi elvként* jelenik meg a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek tiszteletben tartása, ami alapján kell a költségvetést végrehajtani. Nem kifejezetten pénzügyi elvként jelenik meg az *együttműködés elve*, de feltétlenül hozzájárul ahhoz, hogy biztosítsák a költségvetési előirányzatoknak az említett pénzügyi alapelvekkel való összhangban történő felhasználását [I-53. cikk (6) bek.]

46 Ian Harden: Budget: Objectives, Norms and Procedures. In A. Wildavsky–E. Zapico-Goni (eds): National Budgeting for Economic and Monetary Union, European Institute of Public Administration, the Netherlands 1994. 68. o.

47 Jürgen von Hagen: i.m. 34., 50. o.

48 Az öt éves pénzügyi keret, bár nem szünteti meg a jelenlegi hét éves pénzügyi tervezést, de egyfajta elmozdulást tükröz. A többéves pénzügyi keretről a tagállamok továbbra is egyhangú döntést hoznak, de az Európai Tanács egyhangú döntéssel megengedheti a Tanácsnak, hogy a többéves pénzügyi keretről szóló európai törvényről minősített többséggel döntsön [I-55 cikk (2) és (4) bek.].

A költségvetési eljárásra és a költségvetési fegyelemre vonatkozó *garanciális szabályokat* a III-405. és a III-406., illetve a III-402. cikkek határozzák meg. A III-405. cikk kettős korlátot ír elő arra az esetre, ha a költségvetést megállapító *európai törvényt nem fogadják el a pénzügyi év kezdetéig*. Mivel az EU nem maradhat költségvetés nélkül, ezért a költségvetés fejezetei tekintetében az EASZ megengedi az előző pénzügyi évre vonatkozó költségvetésben szereplő, az adott fejezetre vonatkozó előirányzatok havonta történő felhasználását. A egyik korlátozás abban jelenik meg, hogy e felhasználás az előző költségvetés legfeljebb egytizenketted részét kitevő összeg lehet, a másik pedig abban mutatkozik meg, hogy ennek során nem lehet túllépni a költségvetési tervezetben az ugyanarra a fejezetre vonatkozóan meghatározott előirányzat egytizenketted részét. Az EASZ tehát együttesen rendeli alkalmazni a régi költségvetési törvényt és az új tervezetét. Megjegyzendő, hogy a Tanács, a Bizottság javaslata alapján, engedélyezheti az egytizenketted részen felüli kiadásokat.

A III-406. cikk meghatározza a *fel nem használt előirányzatoknak* a következő pénzügyi évre történő átvihetőségét. Ezt csak a személyi kiadások előirányzatainak kivételével, és kizárólag csak a következő pénzügyi évre határozza meg.

A *többéves pénzügyi keretnek* az előző pénzügyi keret időszakának végéig történő el nem fogadása esetére az EASZ úgy rendelkezik, hogy annak elfogadásáig az előző keret utolsó évének megfelelő felső határok és egyéb rendelkezések alkalmazása meghosszabbodik. A rendelkezés tartalmazza az eljárásban részt vevő szervek jóhiszemű magatartását (III-402. cikk).⁴⁹

A *költségvetési eljárás* (III-404. cikk) az EASZ megfogalmazásával jelentős változtatásokon ment keresztül, aminek következtében a Tanács és a Parlament közti egyeztetésre hivatott egyeztetőbizottság szerepe megerősödött, és a Bizottságnak lehetősége van azokhoz a pontokhoz kapcsolódóan új javaslat benyújtására, amelyekben a tagállamok és az EP nem tudott egyetérteni.⁵⁰ Az EASZ pontos határidők megállapításával⁵¹ meghatározza a költségvetési eljárás főbb lépéseit és szereplőit. A tervezet előkészítése a Bizottság feladata, amit az Európai Parlament és a Tanács elé terjeszt. A Bizottságnak lehetősége van a tervezethez módosításokat fűzni, azonban az EASZ e tekintetben időhatárt állapít meg.⁵² A Tanács elfogadja a költségvetési tervezetre vonatkozó álláspontját, és azt az Európai Parlament elé terjeszti. Ezt az álláspontot az EP vagy jóváhagyja, és akkor a költségvetési európai törvény elfogadásra kerül; vagy nem foglal állást, és

49 Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság az új pénzügyi keret elfogadására irányuló eljárás során mindvégig köteles minden szükséges intézkedést megtenni az eljárás eredményes lezárása érdekében.

50 Vö. www.eu2004.hu (2005.06.17.)

51 Valamennyi intézmény július 1-je előtt megtervezi a következő pénzügyi évre vonatkozó kiadásait. A Bizottságnak a költségvetési tervezet magában foglaló javaslatát legkésőbb az adott pénzügyi évet megelőző év szeptember 1-jéig az Európai Parlament és a Tanács elé kell terjesztenie. A Tanács elfogadja a költségvetési tervezetre vonatkozó álláspontját, és azt legkésőbb az adott pénzügyi évet megelőző év október 1-jéig az Európai Parlament elé terjeszti. Lásd még EASZ III-404. cikk 4-9. pontokat.

52 A Bizottság az eljárás során a költségvetési tervezetet mindaddig módosíthatja, amíg az EASZ III-404. cikk 5. pontja szerinti egyeztetőbizottságot össze nem hívják. Az ilyen módosítási lehetőségek elméleti hátterét lásd Jürgen von Hagen: i.m. 45. o.

ilyenkor a költségvetési európai törvényt elfogadottnak kell tekinteni; vagy módosításokat fogad el, és a módosított tervezetet továbbítja a Tanácsnak és a Bizottságnak.⁵³ Ebben az esetben az Európai Parlament elnöke, a Tanács elnökével egyetértésben, haladéktalanul összehívja az egyeztetőbizottságot, amelynek feladata, hogy az EP és a Tanács álláspontjai alapján megállapodásra jusson a közös szövegtervezetről.⁵⁴ Amennyiben ez megvalósul, akkor a költségvetési európai törvény akkor válik elfogadottá,⁵⁵ ha az EP és a Tanács is jóváhagyja; vagy egyikük sem foglal állást; vagy az egyik jóváhagyja, és a másik nem foglal állást. A Bizottságnak új költségvetési tervezetet kell benyújtania, ha az EP és a Tanács elutasítja a közös szövegtervezetet; vagy az egyik utasítja el, és a másik nem foglal állást; vagy az EP elutasítja a közös szövegtervezetet, és a Tanács azt jóváhagyja; vagy az egyeztetőbizottság a megjelölt határidőn belül⁵⁶ a közös szövegtervezetet illetően nem jut megállapodásra. Ha az EP jóváhagyja a közös szövegtervezetet, de a Tanács elutasítja, a Parlament⁵⁷ úgy határozhat, hogy a meglévő módosítások egy részét vagy egészét megerősíti. Ha az EP valamely módosítását nem erősíti meg, a módosítással érintett költségvetési sorra vonatkozóan az egyeztetőbizottságban megállapított álláspontot kell megtartani. A költségvetést megállapító európai törvényt ezen az alapon véglegesen elfogadottnak kell tekinteni.⁵⁸

A *költségvetés végrehajtásáért* a Bizottság és a tagállamok – az egymással történő együttműködés alapján – felelnek, az alábbi elvek betartásával: saját felelősség, az előirányzatok keretein belül maradás, a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvei. A hatásköri konfliktusok elkerülése és a felelősség megállapítása érdekében az EASZ meghatározza, hogy rögzíteni kell egyrészt a tagállamokat a költségvetés végrehajtása során terhelő ellenőrzési és számviteli kötelezettségeket és az ezekkel járó felelősséget, másrészt valamennyi intézmény esetében a saját kiadásai végrehajtásában betöltött szerepükre vonatkozó részletes szabályokat (III-407. cikk).

Az EASZ I-54. cikke rendelkezik az *Unió saját forrásairól*, amire azért van szükség, mert a cikk (1) bekezdése szerint az Unió gondoskodik a céljai eléréséhez és politikái megvalósításához szükséges eszközökről. Ez azért is jelentős, mert a bevétel jellege az évek során radikálisan megváltozott. A korai években az EK, az Euratom, a Közösségek bevétele, a Szerződésekben lefektetett mércéknek megfelelően, a tagállamok közvetlen pénzügyi hozzájárulásából származott. Az EK-Szerződés 269. cikke (korábbi 201. cikk) és az Euratom-Szerződés 173. cikke azonban előremutatott a pénzügyi hozzájárulásoknak a Közösségeknek saját bevételt adó rendszerrel való felcserélésére.⁵⁹ Az EASZ alapján az európai törvény a saját források újabb típusait teremtheti meg, illetve meglévő típusokat szüntethet meg.

53 Ez többségi döntést igényel.

54 Erre az összehívásától számított huszonegy nap áll rendelkezésre.

55 Erre a megállapodás időpontjától számítva tizennégy nap áll rendelkezésre.

56 21 nap

57 A Tanács elutasításától számított tizennégy napon belül.

58 Vö. Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióhoz. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2005. 339–340. o.

59 Wyatt and Dashwood's European Union Law. 13. o.

A *túlzott költségvetési hiány eljárása* (III-184. cikk) vonatkozásában megalkotott módosítások a felügyeletet érintik. Az első arra vonatkozik, ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy egy tagállamban – aktuális vagy potenciális – túlzott hiány áll fenn vagy következhet be, erről véleményt küld az érintett tagállamnak, amiről tájékoztatja a Tanácsot. A második újítás a Tanács és a Bizottság kapcsolatával függ össze. Többé már nem egyszerű ajánlás, hanem a Bizottság ajánlása alapján lehetséges a túlzott költségvetési hiány meglétének a megállapítása. Ez azt jelenti, hogy valószínűleg egyhangúságra lesz szükség a közösségi adminisztráció következtetéseivel való szembenálláshoz. A harmadik módosítás a Tanácsnak a túlzott költségvetési hiány megszüntetésére vonatkozó döntéshozatalával kapcsolatos. Az EASZ rögzíti, hogy a tagállam részére adott ajánlást a) kettős minősített többséggel; b) az érintett tagállam szavazata nélkül; c) a Bizottság ajánlása alapján kell elfogadni.⁶⁰

Ha ezt az eljárást összevetjük az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások eljárásával (III-179. cikk), akkor azt a következtetést lehet levonni, hogy az alkotmányozók kettős célt hangsúlyoztak: egyrészt az eljárások homogenizálására törekedtek, másrészt az eljárás hatékonyságát erősítették a Bizottság hatékonyabb szerepének elismerésével, ami a tagállamokkal való közvetlenebb kapcsolatnak köszönhető.⁶¹

5. Az EASZ pénzügyi alkotmányának központi eleme — a monetáris politikát érintő szabályok

A monetáris politika alapvető meghatározását a III-185. cikk rögzíti, amely szerint a Központi Bankok Európai Rendszerének elsődleges célja az árstabilitás fenntartása. A *monetáris politikára vonatkozó rendelkezések* nem jelentenek a Szerződésekben található szabályokhoz képest jelentős változásokat. A témát két részre kell osztani: a I-30 cikkre, amely az intézményi aspektusokat szabályozza; valamint a III-185. és következő cikkre, illetve a III-382. és az azt követő cikkekre, amelyekben a szervezeti és funkcionális szabályok szerepelnek. A főbb újítások a következők:⁶²

a) Az *árstabilitást* a kormányközi konferencia az Unió céljai közt rögzítette az EASZ I-3. cikkében. E beillesztés olyan, mint egy kisebb módosítás, mivel ez az elv már megfelelően megfogalmazásra került akár a szerződés 2. cikkében a fenntartható növekedésre és a nem inflációs jellegre utalással, akár a 4. cikkében az olyan monetáris politikára történő utalással, amelynek a fő célja az árstabilitás fenntartása, vagy a 105. cikkében, ami a KBER fő célkitűzését tartalmazza.⁶³

b) Az új szöveg a *Bank célját* az Unió egyéb intézményeiről és szerveiről szóló rendelkezései közt tartalmazza, míg a szervezetére vonatkozó és egyéb szabályok a

60 III-184. cikk (6) bek. Bassanini–Tiberi (a cura di): i.m. 182. o.

61 Bassanini–Tiberi (a cura di): i.m. 181., 182. o.

62 Bassanini–Tiberi (a cura di): i.m. 184., 185. o.

63 Bassanini–Tiberi (a cura di): i.m. 185. o.

III-392-393. cikkben található (VI. Cím Az Unió működése). Az alkotmányozó választása – összhangban az Európai Bíróságnak az Olaf-ügyben (C-11/00) hozott döntésével – azt sugallja, hogy az EKB-ra mint az EU központi bankjára gondolt.⁶⁴

Az EKB *szervezete és tevékenysége* lényegében nem változott, csak az eljárás egyszerűsödött. Így a III. 185. cikk az árstabilitás fenntartásában és az EU általános gazdaságpolitikájának fenntartásában határozza meg a KBER célját, illetve rögzíti az ellátandó feladatokat. A III-186. cikk rögzíti, hogy az Unión belül kizárólag az Európai Központi Bank jogosult euróbankjegyek kibocsátásának az engedélyezésére, és hogy az Unión belüli zavartalan forgalomhoz szükséges mértékű harmonizálására vonatkozóan a Tanács az Európai Parlamenttel és az Európai Központi Bankkal folytatott konzultációt követően hoz európai rendeletet. A 187. cikk meghatározza a KBER szervezetét, és a Statútum kijavítására irányuló eljárásba egyszerűsítő elemet vezet be, amikor az együttműködési eljárást felcseréli az együtdöntésivel.⁶⁵

Az EKB *függetlenségének védelmére* hivatott szabályok a III-188. cikkben újra megerősítést nyertek. A III-198. cikk megköveteli a tagállamoktól az arról való gondoskodást, hogy nemzeti jogszabályaik – a nemzeti központi bankok statútumait is beleértve – összeegyeztethetők legyenek az EASZ-szal, és a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank alapokmányával.⁶⁶

Az EKB *normatív hatalmát* érintően is születtek módosítások. Az EKB-nak ajánlási joga van a törvények és a kerettörvények elfogadásának eljárásában, az EASZ-ban külön meghatározott esetekben [I-34. cikk (3) bek.]. Az Európai Központi Bank továbbá az EASZ-ban külön meghatározott esetekben európai rendeleteket és európai határozatokat fogad el. A I-35. cikk tehát a nem törvényalkotási aktusok tekintetében is megfogalmaz korlátot. Részletesebben, az EKB a Központi Bankok Európai Rendszerére bízott feladatok teljesítése érdekében i) európai rendeleteket fogadhat el az EASZ-ban meghatározott esetekben; ii) európai határozatokat fogadhat el; iii) ajánlásokat tehet, véleményeket fogadhat el (III-190. cikk). A III-191. cikk azt határozza meg, hogy az Európai Központi Bankra ruházott hatáskörök sérelme nélkül az euró közös pénzként történő alkalmazásához szükséges intézkedéseket európai törvény vagy kerettörvény állapítja meg, amit az EKB-val folytatott konzultációt követően lehet elfogadni.⁶⁷

64 Az EASZ az EKB-t mint intézményt határozza meg, jogi személyiséggel ruhazza fel, függetlenséget ad neki, felhatalmazza arra, hogy kizárólag e szerv bocsáthasson ki eurót, hatáskört ad a feladatai ellátásához szükséges normák elfogadásához, rögzíti, hogy az EKB-t is érintő területek esetében konzultációs hatásköre van. Bassanini–Tiberi (a cura di): i.m. 186. o.

65 Bassanini–Tiberi (a cura di): i.m. 186. o.

66 Vö. Bassanini–Tiberi (a cura di): i.m. 186. o.

67 Az EKB Kormányzótanácsa az Európai Központi Bank Igazgatósága megtartotta ugyanazt a szervezetét, az egyetlen jelentős módosítás a végrehajtó testület (Igazgatóság) kinevezésére vonatozik. Az Igazgatóság tagjait az Európai Tanács minősített többséggel a Tanács ajánlása alapján, az Európai Parlamenttel és az Európai Központi Bank Kormányzótanácsával folytatott konzultációt követően nevezik ki (III-382. cikk), és nem a tagállamok közös megegyezése alapján, mint ahogyan ezt jelenleg teszik a Szerződések alapján. Változatlanul fennmaradt az európai állampolgárság és a határozott időtartalmú (8 év) mandátum követelménye, illetve a más intézményekkel fennálló kapcsolatra vonatkozó szabályok is. Vö. Bassanini–Tiberi (a cura di): i.m. 187. o.

c) Jelentős módosítás a *Központi Bankok Európai Rendszere* – amely az EU összes tagállamának a központi bankjaiból áll – és az eurórendszer közti különbségtétel, mivel utóbbi csak azoknak az államoknak a központi bankjait foglalja magában, amelyek tagjai az eurózónának. Ez utóbbi foglalkozik az EU monetáris politikájával. Ezt az újítást a I-30. cikk (1) bekezdése és az ezt részletező rendelkezések tartalmazzák a III-194 és 195. cikkekben. Ezek az eurózónába tartozó tagállamok közt speciális együttműködési rendszert alakítanak ki. A III-197. cikktől a III-202. cikkig az EASZ az „eltéréssel rendelkező tagállamokkal”, összefüggésben tartalmaz rendelkezéseket, vagyis azokkal kapcsolatban, amelyekkel kapcsolatban a Tanács még nem határozott úgy, hogy teljesítik az euró bevezetéséhez szükséges feltételeket.⁶⁸

A III-194. cikk értelmében a Tanács az eurórendszerbe tartozó államok vonatkozásában olyan intézkedéseket fogadhat el, amelyek i) a költségvetési fegyelem és a költségvetési felügyelet összehangolásának erősítésére; ii) az ezen tagállamokra vonatkozó gazdaságpolitikai iránymutatások megállapítására irányulnak, biztosítva egyúttal ezeknek az Unió egészére vonatkozóan elfogadott iránymutatásokkal való összeegyeztethetőségét és felügyeletét.⁶⁹

A III-195. cikk rögzíti, hogy az eurócsopotról szóló jegyzőkönyv állapítja meg azon tagállamok minisztereinek találkozóira vonatkozó szabályokat, amelyek pénzneme az euró. Ezt a francia és a német kormányok által inspirált és az eurózónában a gazdaság általános összehangolását erősíteni célzó újítást az EKB és a Bizottság pozitívan értékelte. A Jegyzőkönyv (Nr. 12) előírja, hogy a találkozókat (ahova az EKB-t meg kell hívni) az eurószisztéma és a Bizottság pénzügyminisztereinek képviselői készítik elő, és hogy e találkozókon választják meg az elnököt minősített többséggel és két évre. Néhány megfigyelő szerint ez az EU speciális pénzügyi tanácsának embrionális kezdeménye.⁷⁰

A III-197. cikktől a III-202. cikkig az EASZ az monetáris unió területére való belépés szabályait tartalmazza. Meghatározza egyrészt azokat a területeket, amelyek az eltéréssel rendelkező tagállamokra nem alkalmazhatók (III-197. cikk), másrészt azt az eljárást, amelyen keresztül értékelhető a kritériumok megvalósítása. Ezzel kapcsolatban a Tanács az azon tagállamait képviselő tagjai minősített többséggel elfogadott ajánlásának kézhezvételét követően határoz, amelyeknek pénzneme az *euró*, ha a Tanács ezen tagjai legalább 55%-ának egyben a szavazásban részt vevő tagállamok népességének legalább 65%-át kitevő tagállamokat képviselő szavazata megvan. A III-199. cikk meghatározza az EKB hatáskörét az eltéréssel rendelkező államok vonatkozásában. A III-200. cikk alapján az eltéréssel rendelkező tagállamok árfolyam-politikájukat közös érdekű ügyként kezelik. A III-201. és 202. cikkek meghatározzák a beavatkozás azon eszközeit, amelyek az eltéréssel rendelkező tagállam fizetési mérlegének nehézsége esetén alkalmazhatók.⁷¹

68 Vö. Bassanini–Tiberi (a cura di): i.m. 187., 188. o.

69 Vö. Bassanini–Tiberi (a cura di): i.m. 188. o.

70 CONV 470/02. Idézi Bassanini–Tiberi (a cura di): i.m. 188. o.

71 Bassanini–Tiberi (a cura di): i.m. 189. o.

d) Az eurózóna megfelelő képviselésének a szükségessége a nemzetközi szervezetekben (Nemzetközi Valutaalap, vagy a G-7) az egyik olyan ügye volt a kormányközi konferenciának, amellyel kapcsolatban teljes egyetértés uralkodott. A III-196. cikk (1) bekezdése arról a lehetőségről rendelkezik, hogy a Tanács, a Bizottság javaslata alapján, európai határozatban állapítja meg a Gazdasági és Monetáris Unió szempontjából különösen jelentős ügyekben a nemzetközi pénzügyi intézményekben és konferenciákon képviselendő közös álláspontokat. A (2) bekezdés képessé teszi a Tanácsot arra, hogy a Bizottság javaslata alapján megfelelő intézkedéseket fogadjon el a nemzetközi pénzügyi intézményekben és konferenciákon való egységes képviselés biztosítása céljából. A kormányközi konferencia bevezette, hogy a döntést mindkét esetben az EKB-vel való konzultációnak kell megelőznie. E rendelkezésnek kettős célja van: i) egységes európai hang szólaljon meg a monetáris politikáról globális szinten; ii) előmozdítsa egy erősebb többoldalú együttműködésen és a világ felelős kormányzásán alapuló nemzetközi rendszer létrejöttét [III-292. cikk (2) bek. h) pont].⁷²

6. Összegzés

Az EASZ gazdasági és pénzügyi alkotmányának alapvető célja, hogy az Unió rögzített célkitűzéseit megvalósítsa. Ehhez szükséges a gazdaságpolitikák megfelelő összehangolása, illetve a monetáris rendszer meghatározása, amely az Unió tekintetében alapvetően a gazdaságpolitika részét képező költségvetési politikán nyugszik. Az Unió e tekintetben szinte föderatív állam képében tevékenykedik,⁷³ ennek megfelelően az EASZ a vizsgált területen sok olyan rendelkezést tartalmaz, amely az Unió és a tagállam viszonyát írja le, különösen a gazdaságpolitika meghatározása, illetve a túlzott deficit eljárás, valamint a monetáris politika területén. Ezekben az esetekben érhető tetten az EU és a tagállami gazdasági és pénzügyi alkotmány összefüggése, bizonyos szinten kölcsönhatása, illetve a tagállami gazdasági és pénzügyi alkotmány meghatározottsága. Van a témakörnek majdnem kizárólag uniós vetülete is, ez alapvetően az *Unió pénzügyei* című fejezetben és a költségvetési eljárással kapcsolatban került meghatározásra. E rendelkezések, ha nem is határozzák meg közvetlenül a tagállami (alkotmányi, jogági) szabályokat, iránymutatást jelentenek. Nem megfelelő költségvetési eljárással, fegyelemmel ugyanis a monetáris unió megvalósítása veszélyeztethető.

Az EASZ szövegében első olvasatban két pólus maradt: i) a gazdaságpolitika területén a tagállami kompetencia; ii) az összehangolás tevékenységének megerősítése azáltal, hogy a tagállami szintű tevékenységeknek visszavezethetőknek kell lenniük a

72 Bassanini–Tiberi (a cura di): i.m. 189., 190. o.

73 Ezzel szemben lásd Szalayné véleményét, aki szerint a koncentrált jegybanki szerepkörben és a konvergencia-kritériumok általi tagállami költségvetések ellenőrzésében megnyilvánuló piaci és politikai szerep összefonódásának következményei még nem láthatók előre teljes mértékben. Szalayné Sándor Erzsébet: Az Európai Unió közjogi alapjai. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2003. 85. o.

III-178. cikkben megfogalmazott célra: az Unió célkitűzéseinek a megvalósítására. Az EASZ ezáltal, noha azt rögzíti, hogy a tagállamok koordinálják a saját gazdaságpolitikájukat, konkrétan meghatározza, hogy ezt a tagállamoknak olyan módon kell megvalósítaniuk, ami az Uniónak megfelelő [I-12. cikk (3) bek.]. A tagállamok gazdaság- és foglalkoztatáspolitikájukat a III. részben meghatározottak szerinti szabályok keretében hangolják össze, amelyek megállapítására az Unió hatáskörrel rendelkezik. Ahol az EASZ arról rendelkezik, hogy a tagállamok összehangolják a gazdaságpolitikájukat az Unión belül, meghatározza a Tanácsnak azt a hatáskörét, hogy a gazdaságpolitika összehangolására átfogó iránymutatásokat adjon [I-15. cikk (1) bek.]. Amikor az EASZ arról rendelkezik, hogy a tagállamok megfontolják a vonatkozó politikákat egy közösségi érdekkörbe tartozó kérdés kapcsán, meghatározza, hogy a Tanács keretein belül kell ezt összehangolni [III-174. cikk (1) bek.⁷⁴]. Az EASZ-nak az összehangolási tevékenység tagállami hatáskörére vonatkozó rendelkezéseivel szembeállítható a Bizottság megerősödött jelenléte azokban az eljárásokban, amelyekben e szerv alakítja az Unió gazdaságpolitikáját: az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások eljárása és a túlzott költségvetési hiány eljárása.⁷⁵

Mivel a tagállamoknak és az Uniónak a szabad versenyen alapuló, nyitott piacgazdaság elvével összhangban kell tevékenykedniük, és ennek során elő kell segíteniük az erőforrások hatékony elosztását, és tiszteletben kell tartaniuk a stabil árak, a rendezett államháztartás és a monetáris feltételek, valamint a stabil fizetési mérleg elvét,⁷⁶ az EASZ mint az uniós tagállamok számára keretrend-mutató, legmagasabb szintű norma, érinti a tagállamok gazdasági és pénzügyi alkotmányát mind nemzetgazdasági, mint alkotmányjogi értelemben. A nemzetgazdasági értelemben felfogott gazdasági és pénzügyi alkotmány a gazdaságpolitika összehangolásán és a költségvetési deficit eljáráson keresztül érintett, a tagállami monetáris politikát pedig az EKB és a Központi Bankok Európai Rendszere határozza meg. Említett elveknek minden alkotmányos demokráciában van alkotmányi alapjuk, ennél fogva az Unió alkotmányjogi értelemben felfogott gazdasági és pénzügyi alkotmányának fentebb meghatározott elemei részei a tagállamok gazdasági és pénzügyi alkotmányának. A *tagállami gazdasági és pénzügyi alkotmány* tehát nemcsak a tagállami alkotmány gazdaságra vonatkozó rendelkezéseit, hanem az EASZ releváns rendelkezéseit is magában foglalja, és a nemzeti jogalkotónak ezeket a gazdaságpolitikájának (amelynek a pénzügypolitika a részét képezi) alakítása során – az esetleges alkotmányozónak pedig az alkotmányozás során – figyelembe kell vennie.

74 Ha a Bizottság azt állapítja meg, hogy a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közötti különbségek torzítják a belső piaci verseny feltételeit, és ezt a torzulást ki kell küszöbölni, konzultál az érintett tagállamokkal.

75 Bassanini–Tiberi (a cura di): i.m. 180–181. o.

76 III-177. cikk. Vö. az I. rész 7. címével és a III. rész II. fejezet 2. szakaszával.

RADNÓTI ALIZ

India és az Európai Unió — stratégiai partnerség

A 21. század első évtizedeiben az Európai Unió mind határozottabban próbálja megtalálni helyét a lassan kifermálódó új világrendben. Ehhez megbízható, stabil partnerekre van szüksége, akik hasonló felfogást képviselnek a demokráciáról, a pluralizmusról és a nemzetközi együttműködésről. Az egyik ilyen lehetséges partner az Indiai Köztársaság. Az EU-nak hagyományosan jó a kapcsolata Indiával. Ez nem csupán a markáns gazdasági érdekeltségen alapszik, hanem az azonos, vagy sok területen nagyon hasonló értékrenden is. Az EU és India között – a rendszeresen megtartott csúcstalálkozóknak köszönhetően – a legmagasabb szinten folyik a politikai együttműködés. Ez a gyakorlati hasznon túl azért is nagyon jelentős, mert rendkívül kedvező hatással van az érzékeny indiai közvéleményre. Újdelhi elvárja ugyanis, hogy mindenki egyenrangú félként tekintsen rá, hiszen magát regionális nagyhatalomként és aktív globális szereplőként tartja számon. E törekvése világosan látható abban is, ahogy az egymást követő indiai kormányok lobbiztak és lobbiznak hazájuk állandó tagságáért az ENSZ Biztonsági Tanácsában.

India és az Európai Unió gazdasági és politikai együttműködése azért is számíthat dinamikus fejlődésre, mert napjaink nemzetközi hatalmi központjai közül az EU az egyedüli, amelynek kapcsolata gyakorlatilag zavartalan Indiával. India hűvös távolságtartással kezeli a térség gazdasági superhatalmát, Kínát, ezért vele nehezen képzelhető el a politikai fejlődés. Az Egyesült Államok sokáig nem jöhetett szóba stratégiai partnerként India számára. Az indiai közgondolkodás mind a mai napig nem bocsátotta meg az amerikaiaknak, hogy súlyos gazdasági károkat okozó embargó alá vonták az országot, amikor az felrobbantotta első atombombáját. Ezen kívül tüske az indiaiak szemében, hogy az USA katonai téren határozottan támogatja India térségbeli ellenlábását, a szomszédos Pakisztánt, akivel az ország már több háborút is megvívott függetlenné válásuk óta. George W. Bush elnök első látogatása Indiában ez év március elején áttörést hozott a hivatalos indiai-amerikai kapcsolatban: tető alá hoztak egy nukleáris egyezményt, amelynek értelmében az Egyesült Államok támogatni fogja India civil nukleáris fejlesztését, cserébe viszont India szétválasztja a katonai és a civil nukleáris programját, utóbbit nemzetközi ellenőrzés alá engedve. Ugyan mindkét országban jelentős a megállapodás ellenzőinek a száma, amennyiben az amerikai Kongresszus ratifikálja az egyezményt, megkezdődhet a két ország közötti szorosabb politikai párbeszéd.

Az Európai Unió és India viszonya mentes az olyan problémáktól, mint amilyenek megterhelik, vagy a múltban megterhelték India kapcsolatát Kínával és az Egyesült Államokkal.

2005 fontos év volt az Unió és India kapcsolatának történetében. A szeptemberben, Újdelhiben megrendezett EU-India csúcstalálkozón a kapcsolatokat ténylegesen

is a stratégiai partnerség szintjére emelték: a találkozón elfogadtak egy „átfogó és előremutató” EU-India Közös Akciótervet¹. Ez a dokumentum a politika, a gazdaság, a kultúra, a környezet, a tudomány, a kereskedelem és a befektetések számos aspektusát lefedő párbeszédet és együttműködést vázol fel a partnerek között.

A csúcstalálkozón ugyancsak jóváhagytak egy közös politikai nyilatkozatot a stratégiai partnerségről. Ennek különleges jelentősége az, hogy ezzel az EU-India kapcsolatrendszer arra a stratégiai szintre került, amelyet az európai integrációnak eddig csupán Kanadával, Kínával, Oroszországgal és az USA-val sikerült elérnie.

Miért lehet fontos Európának India?

Indiáról még ma is rengeteg sztereotípiát él a köztudatban. Ez az oka annak, hogy sok ember még mindig elsősorban egy egzotikus, elefántokkal, jógikkal, ősi templomokkal és spiritualitással teli világrészként tartja számon ezt a gyorsan változó országot.

A valóságban India egy gyors ütemben modernizálódó állam, ahol egyszerre van jelen a 21. század minden előnye és hátránya. Az ország a globalizáció egyik lehetséges nagy nyertese. Már hatalmas földrajzi és demográfiai méretei miatt sem lehet figyelmen kívül hagyni: India népessége a világ lakosságának egyhatodát teszi ki, ráadásul demográfiai összetételét tekintve a világ egyik „legfiatalabb” országa, hatalmas munkaerő-tartalékokkal. India óriási piacának lehetőségeit, gazdasági és katonai potenciálját, aktív külpolitikai szerepvállalását az Európai Unió is olyan kvalitásoknak tartja, amelyek miatt kiemelten fontos a kapcsolatok elmélyítése.

A nemzetközi stabilitás és biztonság nagyon ígéretes területei az együttműködésnek, nem véletlenül hangsúlyozza valamennyi, a kapcsolatokkal foglalkozó dokumentum a közös értékeket: a demokráciát, a plurális társadalom és a jogállamiság értékeinek elfogadását, a terrorizmus elleni határozott harc szükségességének felismerését, a nemzetközi felelősség elfogadását egy stabil és békés nemzetközi rend megteremtésében mindkét fél részéről.

Hasonló értékeink

A szeptemberben elfogadott Közös Akcióterv például a következőket emeli ki: India és az Európai Unió a világ legnagyobb demokráciái, és mint ilyenek, hasonló értékeket és nézeteket vallanak, amelyek természetes partnerekké teszik őket. Mindkét fél hozzájárul a világrend stabilitásához.

Közös az elkötelezettségük a demokrácia, a pluralizmus, az emberi jogok, a törvényesség, a független bírászkodás és média mellett. Mindkét fél sokat tehet a szabá-

¹ The India-EU Strategic Partnership. Joint Action Plan. New Delhi 7 September 2005. (A továbbiakban: Joint Action Plan)

lyozott nemzetközi rend érdekében – akár az ENSZ, akár a WTO keretében. Hisznek a multilateralizmus alapvető fontosságában és az ENSZ szerepében a nemzetközi béke és biztonság fenntartásában. Fontosnak tartják a népek gazdasági és társadalmi fejlődésének előremozdítását, valamint a globális kihívások és veszélyek kezelését. Miközben az EU folyamatosan bővül és fejlődik, mindkét félnek sokrétű és összetett globális kihívásokkal kell szembenéznie. Éppen ezért mindkét partnernek fontos a sokoldalú kapcsolatokat továbbfejleszteni, miközben építhetnek az eddigi lefektetett alapokra.

Parlamentáris demokrácia és szekuláris államberendezkedés

„India, szubkontinentális méretei és népessége miatt a földgolyó mikrokozmosza” – fogalmazott a szeptemberben elfogadott Közös Akcióterv.² Az ország egyik legnagyobb értéke a közvetlen földrajzi környezetében szinte egyedülálló demokratikus berendezkedése és a demokratikus államrend működése. India, 1947-től folyamatosan működő demokratikus választási rendszerével, jogállamiságával, szabad sajtójával, független bíróságaival, apolitikus hadseregével a világ legnagyobb (legnépesebb) demokráciája.

A térségben szintén egyedülálló az Indiai Köztársaság szekuláris berendezkedése. Az Európai Bizottság egy 1996-os értékelése is kiemeli, hogy India számos vallás – a hinduizmus, a buddhizmus, a dzsainizmus, a szikhizmus – szülőhazája, ugyanakkor otthont ad 130 millió muszlimnak és 20 millió kereszténynek is.³ A tavaly kiadott Közös Akcióterv azt is fontosnak tartja, hogy Indiában él a világ második legnagyobb muszlim közössége. „India jó példája az ázsiai kultúrák szinkretizmusának, és annak, hogyan képesek különféle vallások virágozni egy plurális, demokratikus és nyitott társadalomban.”⁴ Bár ez a sokszínűség számos vallási, nyelvi, etnikai stb. alapú társadalmi feszültség forrása, az indiai szekuláris alkotmány és politikai gyakorlat legalábbis kísérletet tesz az egyensúly fenntartására, a feszültségek kezelésére.

India gazdasági potenciálja

A helyi és a nemzetközi elemzések szerint a közeli években India jelentős gazdasági fejlődésnek nézhet elébe. Az ország több mint egy évtizede vezette be azokat a strukturális reformokat, amelyekkel megnyitották a piacgazdaság előtt. 1991 óta India gazdasági növekedésnek indult, és máris olyan szintet ért el, amire még nem

2 Uott

3 EU-India Enhanced Partnership – Communication from the Commission, Brussels, 26.06.1996. COM(96) 275 final

Communication from the Commission, Brussels, 26.06.1996.

COM(96) 275 final

4 Joint Action Plan

volt példa az ország történetében. A kereskedelem fokozatos liberalizálásával importfüggő gazdasága exportorientációs nemzetgazdasággá változott. Míg India részesedése a világ kereskedelmében 1992-ben 0,5% volt, addig egy évtizeddel később ez az érték 0,8%-ra emelkedett.⁵ A 90-es években India gazdasága évente 6%-kal nőtt.⁶ Az elmúlt években a növekedés Kínáénál is jelentősebb volt, és szakértők azt jósolják, hogy az indiai gazdaság stabilan fenntarthatja az évi 7–8 %-os GDP-növekedést. Számos elemző az indiai növekedést stabilabban fenntarthatónak ítéli, mint a kínait, ezért véleményük szerint India hosszú távon lekörözheti Kínát, és a világ harmadik legnagyobb gazdaságává válhat.⁷ Az így érvelők India előnyeként demokratikus hagyományait emelik ki, hangsúlyozva, hogy ez a multikulturális, soknyelvű, soketnikumú óriás időről időre képes demokratikus választásokat tartani, békés kormányváltásokat produkálni. Ez sikertörténetnek számít a fejlődő világban.⁸ Ugyancsak előnynek számít Kínával szemben az indiaiak vállalkozás- és profitorientált szemlélete, az ország viszonylag fejlett pénzügyi és bankrendszere, a felsőoktatásban elért eredmények, és az elsősorban a szolgáltatások terén történt beruházások.⁹

A fejlődésben kulcsszerepet játszik, hogyan tudja az ország ezt a gazdasági növekedést a jövőben modernizálásra felhasználni. India gyenge pontjai az óriási méretű szegénység kezelése, a fejletlen infrastruktúra, a környezeti ártalmak, valamint a bürokrácia és a korrupció, amely leszívja a pénzt a fejlesztési programokról.¹⁰

A gazdasági növekedés többek között az indiai középosztály jelentős létszámbeli növekedését eredményezte. India hatalmas lakosságának természetesen csak egy töredéke tekinthető fogyasztó rétegnek, de ez réteg már önmagában is hatalmas piac.

Figyelemre méltó az is, hogy a világ 25 év alatti lakosságának egynegyede indiai, és az ország lakosságának 80%-a 45 évesnél fiatalabb.¹¹ Kérdés azonban, képes lesz-e India demográfiai súlyát a gazdasági növekedés szolgálatába állítani, és kihasználni a kedvező életkori struktúrát, vagy éppen a demográfiai nyomás akadályozza meg a szegénység felszámolásában. Komoly gondot okozhatnak a gyorsan újratermelődő, növekvő létszámú szegény társadalmi rétegek. Egy 2006 januárjában megjelent tanulmány az eddigi tapasztalatok birtokában arra hívja fel a figyelmünket, hogy a piacgazdaság megléte önmagában még nem jelenti azt, hogy a demog-

5 The European Union in Partnership with India, European Commission, 2003 (ezzel az értékkel persze India még nem került be az igazán nagy játékosok közé. Összehasonlításképpen: Kína részesedése például 6%.)

6 Uott

7 Clyde Prestowitz: Three Billion Capitalists – The Great Shift of Wealth and Power to the East – Basic Books, 2005.

8 Ld pl. Condoleeza Rice érvelését az „India a growing global power” c interjúban: Times of India, 2005. május 29.

9 Steve Sjuggarud Investment Opportunities in India The Investment U E-Letter: Issue # 433 Monday, May 2, 2005 # 434 Friday, May 6, 2005

10 A rising power called India By Ehsan Ahrari – Asia Times Online, 2006. január 5. www.atimes.com

11 Sjuggarud i.m.

ráfiai átalakulás nyújtotta tartalékokat az ország automatikusan a gazdasági növekedés szolgálatába tudja állítani.¹²

Példák a fejlődésre: az IT-szegmens és az outsourcing

A növekedés leglátványosabb motorjaként tartják számon India információs technológiai és irodai háttér munka szektorait. Ez utóbbi jövedelme szinte kizárólag a szolgáltató outsourcing tevékenységből származik. Az ilyen jellegű tevékenységek Indiába helyezéséből mind a telepítő cégeknek, mind a helyieknek komoly bevétele keletkezett. Az elmúlt három év folyamán új üzleti központok jöttek létre, és szakképzett, angolul jól beszélő fiatalok tízezrei kaptak munkalehetőséget az üzletágban, amelyet India legújabb és legdinamikusabban fejlődő gazdasági területének lehet tekinteni. Ezek a vállalatok 2000 és 2005 között 4 milliárd dollárról 17 milliárdra növelték bevételeiket, amely ugyanebben az időszakban az indiai GDP növekedésének 6%-át tette ki. Egy nemrégiben összeállított jelentés azonban már arra figyelmeztet, hogy a jövőben nehézségek adódhatnak a lehetőség további kiaknázásában.¹³ Bár India a lehetőségeknek még csak 10%-át használta ki e téren, a jövőben olyan kihívásokkal kell szembenézni, mint amilyen az elengedhetetlen, átfogó infrastrukturális fejlesztés és a jobb szakemberképzés. Ugyancsak problémát jelent, hogy mind Észak-Amerikában, mint Európában ellenérzések jelentkeztek az outsourcingnak is tulajdonított munkanélküliség miatt. Az EU-ban elsősorban Németországban és Franciaországban adnak hangot effajta félelmeknek. Az európai UNICE – 33 európai ország 20 millió kis-, közép- és nagyvállalkozásának szócsöveként működő szervezet – jelentése ennek ellenére óva int a protekcionista megoldástól.¹⁴ A jelentés szerint az outsourcingot kölcsönösen előnyössé lehet tenni, hiszen az európai vállalatok az olcsóbb indiai üzleti környezetben magasabb profithoz jutnak, az európai fogyasztók viszont az olcsóbb termékekkel és szolgáltatásokkal nyernek. Ezzel párhuzamosan pedig a gazdasági növekedés Indiában egyre növeli az európai termékek és szolgáltatások piacát.¹⁵

Kereskedelem és befektetés: a dinamikus trendek

Az indiai piac meghódítása akkora kihívás elé állítja az európai cégeket, amihez talán csak a kínai piacokon való sikeres szereplés nehézségeit lehetne hasonlítani. Egyik piac sem könnyű, de mások a helyben jelentkező kihívások, és az Unió más-más módszerekkel kívánja ezeket megoldani. Az indiai középosztály hatalmas felvevőpiacot jelenthet az

12 C.P. Chandrasekhar: Does demography advantage India? – Frontline, Volume 23 – Issue 01, Jan. 14 – 27, 2006.

13 A NASSCOM jelentése lásd: „Outsourcing: India's golden egg starts to crack” By Indrajit Basu In: Asia Times Online 2005. December 16.

14 „Outsourcing - a win-win strategy „INEP, Brussels, 13 January, 2005.

15 Uott

EU-tagállamok termékei számára. Az EU – a világ legnyitottabb piaca lévén – ugyancsak a leginkább elérhető piac az indiai termékek számára.

Az Európai Unió India legfőbb kereskedelmi partnere. 2004-ben India és az EU között 16 százalékkal nőtt a teljes kereskedelem. India exportjának több mint 1/5-e az EU-ba irányul, és importjának majdnem 1/5-e az Unióból származik. India 2004-ben az EU tizenkettedik legfontosabb kereskedelmi partnere volt, és a rangsorban egyre előkelőbb helyet ér el: 2005 első félévében a kilencedik helyre küzdötte fel magát.¹⁶ Ezért az indiai gazdasági növekvés az EU-val folyó kereskedelemre is hatást gyakorol. Megjegyzendő viszont, hogy bár az EU India legnagyobb kereskedelmi partnere, az Unió kereskedelméből India mégis mindössze 2%-ban részesedett.

2004-ben az EU tagállamai közül Belgium volt a legnagyobb exportőr Indiában (az EU-India kereskedelem 25%-át tudhatta magáénak), őt követte Nagy-Britannia (20%) és Németország (19%). Az Indiából legtöbbet importáló uniós tagállam Nagy-Britannia (21%), második Németország (17%), harmadik pedig Belgium (14%).¹⁷

Indiában a vezető külföldi befektetők élvonalában látjuk az EU tagállamait, de az indiai befektetők számára is elsődleges célállomás az Európai Unió. (Az indiai külföldi befektetések 40%-a irányul az EU tagállamaiba, míg csupán 20%-a az Egyesült Államokba.) Olyan indiai szoftveróriások terjeszkednek például Európában, mint az Infosys, a Tata Consultancy Services, a HCL Technologies, a Wipro and Birla Soft.

A Magyarországon befektető indiai vállalatok között megemlíthető a Tata Consultancy Services, a Satyam vagy a Technocraft Industries. A Magyarországra exportált fő indiai cikkek gyógyszerészeti termékek, autóalkatrészek, az információs technológia termékei, textil-, bőrtermékek stb. Magyarország elsősorban textilt, készruhát, fát és faipari cikkeket, gyógyszerészeti cikkeket, nyerspamutot, selyemfonalat exportál Indiába.¹⁸

Ahogy az előbb láthattuk, a dinamikus trendek következtében India olyan kulcsszektorokban mutatott jelentős fejlődést, mint az információs és kommunikációs technológia, valamint az outsourcing területén. A szoftvergyártás India legjelentősebb iparága lehet a jövőben, de olyan területeken is növekedést jósolnak, mint a pénzügyi (pl. banki és biztosítási) szolgáltatások, az energiaellátás, a telekommunikáció, a gépgyártás, a biotechnológia, a textil- és ruhaipar. A 25 tagúra bővített Európai Unió hatalmas egységes piacot jelent az indiai termékek számára.

Az EU elkötelezte magát amellett, hogy támogatni fogja az indiai gazdaságot, az ehhez szükséges további deregulációt, a gazdasági liberalizációt, és ami nagyon fontos, a kereskedelem útjába álló akadályok lebontását. Ezt egy sor gazdasági és kereskedelmi egyezmény és program is jelzi. Ilyen például a 2000-ben létrejött közös kez-

16 „Impressive growth in Indo-Italian bilateral trade” – INEP, Brussels, July 8. 2005.

17 „India ninth largest trade partner of EU” – INEP, Brussels, Sept. 28. 2005.

18 Részletesebben lásd pl.: Indiai Nagykövetség honlapja www.indianembassy.hu

deményezés a kereskedelem és befektetés bővítéséért, valamint egy sor más egyezmény, a polgári repülési, valamint a tengeri szállítási közös projekten keresztül a tudományos-technológiai együttműködésig.

India globális nemzetközi szereplése

Az elmúlt években mind külföldről, mind belföldről többször érte enyhe vagy erősebb bírálattal Indiát amiatt, hogy a kormányzat prioritásai helytelenek, amikor a gazdasági növekedést a szegénység csökkentése helyett világszínvonalú katonai potenciál kiépítésére használja fel.¹⁹ Tény viszont, hogy – többek között katonai potenciáljának köszönhetően – India az utóbbi időben méltán törekedhet a regionális hatalom címre, sőt, a jövőben globális szerepet kíván kivívni magának. Ez persze óriási beruházások sorát igényeli. India honvédelmi technológiáját – Nagy-Britanniától kezdve Franciaországon keresztül egészen Izraelig – a katonailag fejlett országokból szerzi be, mégis, legfontosabb partnere az Egyesült Államok és Oroszország. Amióta az Egyesült Államok 2001-ben megszüntette az atomkísérletek miatt Indiára kivetett szankciókat, fellendült az amerikai katonai technológia exportja Indiába. Az egyik forrás szerint 2004-ben az előző évhez képest megtriplázódtak az USA Indiába irányuló, katonai eladásai (17,7 millió dollár), 2005-ben pedig a négyszeresére emelkedett ez az összeg.²⁰

Az ország globális politikai ambícióit mutatja India aktív szerepe az ENSZ-konferenciákon, a világszervezet békefenntartó misszióiban. India felelősségteljes nemzetközi szereplésre törekszik, ami összhangban van legújabb célkitűzésével, vagyis azzal, hogy állandó tagságot szerezzen az ENSZ Biztonsági Tanácsában. Komoly szerepet játszott a Világkereskedelmi Szervezet (WTO) létrehozásában és működtetésében is.

Mind az EU, mind India számára fontos a régióbeli stabilitás (már csak a befektetésbarát környezet biztosítása miatt is). Hasonló jelentőséggel bír mindkét fél számára a fegyverellenőrzés, a környezeti ártalmak elleni harc, a droggereskedelem és a terrorizmus megfékezése.

Mindezek megmagyarázzák, miért érezte mindkét fél szükségesnek, hogy az EU-India viszonyban egy minden területre kiterjedő kapcsolat- és párbeszédrendszer építsen ki a stratégiai partnerség szintjén.

A kapcsolatok története

Az Európai Közösség és India kapcsolatai a hatvanas években kezdődtek, de igazi jelentőségre 1991 után tettek szert, attól kezdve, hogy India egy sor strukturális reformot vezetett be, és a piacgazdaságra való nyitással gazdasága erőre kapott.

19 Ahrari i.m.

20 Uott

India 1963-ban az elsők között létesített diplomáciai kapcsolatokat az EGK-val. 1971-ben a között a 91 fejlődő ország között volt, amelyeknek az EGK általános vámpreferenciákat biztosított az általános preferenciarendszer, a GSP keretében. 1973-ban, majd 1981-ben bilaterális kereskedelmi és gazdasági együttműködési egyezményeket írtak alá. 1982-től azután rendszeres miniszteriális találkozókkal tették lehetővé a folyamatos politikai párbeszédet.

Az Európai Bizottság először 1994-ben dolgozott ki egy átfogó Ázsia-stratégiát, amelyet „Egy új Ázsia-stratégia felé” címen publikált.²¹ Ebben átfogó célokként a következőket határozta meg:

- erősíteni az Unió gazdasági jelenlétét Ázsiában;
- hozzájárulni Ázsia stabilitásához, ennek érdekében szélesíteni a politikai és gazdasági kapcsolatokat az ázsiai országokkal;
- előmozdítani a térség országainak fejlődését, elsősorban a kevésbé fejlett országokét;
- közreműködni a szegénység felszámolásában;
- előmozdítani a demokrácia, a jogállamiság, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságjogok fenntartását.

Ezen célok elérése érdekében az Unió egyik prioritása a bilaterális kapcsolatok erősítése volt a régió egyes országaival.

A gazdasági liberalizációs politika Indiában a 90-es évektől az India-EU kapcsolatokban is meghozta gyümölcsét. Észrevehetően növekedett a kétoldalú, magas szintű látogatásoknak mind a száma, mind az intenzitása az EU, illetve az uniós tagállamok, valamint India között. Ez is jelezte a kölcsönös érdeklődés növekedését.

Az 1994-es együttműködési egyezmény, amelyet 1993. december 20-án írtak alá, egy széles körű, harmadik generációs megállapodásnak tekinthető, amely jóval túlmutatott a kereskedelmi és gazdasági kooperáción.²² Fő motivációja az volt, hogy egy fejlettebb kapcsolatrendszer keretében kedvező feltételeket teremtsen az EK és India kereskedelmi és ipari együttműködése számára mindazon területeken, amelyekben a partnerek kölcsönösen érdekeltek, beleértve a tudományt és technikát is. Célként határozták meg a kulturális kapcsolatok erősítését is. A dokumentumban hangsúlyozták, hogy az EK támogatja India erőfeszítéseit a gazdasági fejlesztésben, különösen a szegények életfeltételeinek javításában.

1996-ban az Európai Bizottság tanúságot tett az Indiával való bővített partnerség mellett.²³ A gazdaság és kereskedelem terén olyan feladatokat jelöltek ki, mint amilyen a további liberalizálás, a kereskedelmi akadályok lebontása. A Bizottság által kiadott dokumentumban egy sor, különleges érdeklődésre számot tartó területet

21 Towards a New Asia Strategy - Communication from the Commission to the Council - COM(94) 314 final, Brussels, 13.07.94

22 Cooperation Agreement between the European Communities and the Republic of India on Partnership and Development, 1994.

NoL 223/24 Official Journal of the European Communities 27.8.94.

23 EU-India Enhanced Partnership - Communication from the Commission, Brussels, 26.06.1996. COM(96) 275 final

neveznek meg, amelyeket fejleszteni kívánnak. Ilyen pl. az együttműködés a tudomány, a technológia és a technológia átadása terén, vagy az információs társadalom kialakulásának elősegítése. A Bizottság újabb területeket is megjelölt, amelyeken érdemes fejleszteni a gazdasági-kereskedelmi kapcsolatokat. Ilyenek a pénzügyi szolgáltatások (elsősorban a biztosítás), a szállítási szolgáltatások, az alkatrészgyártás, az infrastruktúra fejlesztése, az energiagazdálkodás, a nehézgépgyártás, az autógyártás, az autóalkatrészek gyártása, az újtechnológia, a mezőgazdaság és persze a textilipar.

A dokumentum hangsúlyozza, hogy nem elég a gazdasági fejlesztéssel foglalkozni, az emberi dimenziót is figyelembe kell venni a sikeres és fenntartható fejlesztés érdekében. A gazdasági liberalizáció mellett elsődleges fontosságú a szociális fejlesztés, elsősorban a szegénység kihívásaival való szembenézés.

A Bizottság fókuszpontba állította a párbeszéd erősítését, a kereskedelemhez és befektetéshez kedvező környezet megteremtését, amelyhez túl kell menni a hivatalos periodikus találkozókon, és segíteni kell Indiát a strukturális átalakításokban is. Az 1994-es Ázsia-stratégia célkitűzéseivel összhangban, a Bizottság javasolta az EU-tevékenység láthatóságának növelését Indiában. Ennek érdekében a gazdasági-kereskedelmi kapcsolatokon túlmutatóan olyan területekre is kiterjesztették az együttműködést, mint a kultúra, az EU-India kapcsolatokkal foglalkozó tudományos intézmények támogatása vagy a média szerepe abban, hogy India lakosságát jobban tájékoztassák az Unió tevékenységéről.

Az intézményes kapcsolatok kialakulása

Az EU és az India közötti politikai párbeszéd intézményes alapját az a közös politikai nyilatkozat adta, amelyet az 1994-es egyezményrel párhuzamosan írtak alá. Ebben rögzítették, hogy évente tartanak miniszteri találkozókat. Ezzel megnyílt az út a széles körű politikai dialógus felé. 1994-től kialakult az EU-India kapcsolatok máig működő mechanizmusa, amely rendszeres találkozók formájában lehetővé tette az együttműködés új formáinak és területeinek kijelölését, egy sor közös kezdeményezés, bilaterális gazdasági és kereskedelmi egyezmény létrejöttét. Az 1994-es egyezmény egy EU-India Közös Bizottságot hozott létre, amely ellenőrzi és inspirálja az együttműködést. Három albizottság (kereskedelmi, gazdasági együttműködési és fejlesztési együttműködési) is működik az egyes szakterületeken, ezek közvetlenül a Közös Bizottságnak számolnak be.

1997-től a párbeszéd intenzívebbé vált: egy luxembourgi miniszteriális találkozón a Bizottság javaslata alapján létrehozták azt az öt mechanizmust, amelyek a politikai kapcsolatok rutinszerű működését, intézményes megerősítését szolgálták. A felsővezetői szinteken túllépve, elkezdtek találkozót tartani a Bizottság és az indiai tervezők között, bilaterális megbeszéléseket kezdeményeztek a multilaterális fórumokon (például sor került két ilyen találkozóra a biológiai és vegyi fegyverek témájában), különböző területek szakértőinek közös munkacsoportjait alakították meg, és – a civil kapcsolatok erősítésére – egy „think-tank” kapcsolati hálózatot hoztak létre az indiai és uniós szakemberek között. A szakértői munkacsoportok számos szektorban – pl. textil, acél,

mezőgazdaság, tengeri termékek, környezet, információs társadalom, vámügyi együttműködés, tengeri szállítás – rendszeres találkozót tartanak. Ezek fontos technikai alapot adnak az albizottságoknak, és megpróbálnak közös álláspontot kialakítani a nagyobb globális kihívásokkal kapcsolatban (pl. környezet, informatikai társadalom, fenntartható fejlődés, tudomány és technológia).

Viták és lobbizás: több, mint kereskedelem

Nagyon sok kritika éri Indiát protekcionista vámpolitikája miatt. Ez jó néhány ágazatban okoz problémát az európai exportőrök számára, de sehol nem érhető tetten annyira markánsan, mint a textil- és ruházati vállalatoknál. Az indiai és az európai textillobbik érdekei egymással komoly ellentétben állnak, de ugyanez igaz a kínai-európai vonatkozásban is. Az EU a világ legnagyobb piaca a textil- és ruházati termékek számára. Ugyancsak az EU a világ vezető textilexportőre, és a világon a harmadik helyen áll a ruházati exportban. Ezzel szemben India az EU-piacon e vonatkozásban a három meghatározó exportőr egyike²⁴.

Az Euratex (az európai textil- és ruházati ipar brüsszeli székhelyű lobbija) folyamatosan azért harcol, hogy az Unió vegye rá a fejlődő országokat piacaik megnyitására az EU-országok exportja előtt. Az európai textilipar érdeke egyrészt, hogy védje az európai ruhagyárosokat, főként az Ázsiából származó olcsó importtól, másrészt pedig, hogy hozzáférést szerezzen az ázsiai – főként az egyre növekvő indiai és kínai – piacokhoz. Az Euratex jelentése szerint az EU textil- és ruházati iparának évi forgalma 250 milliárd USD volt, és az évi export 45 milliárd USD-t tett ki. Az Unión belüli évi lakossági fogyasztás meghaladta az 500 milliárdot. A textil- és ruházati import ebből 85 milliárdot tett ki. Ezzel szemben tény, hogy a kereskedelmi kapcsolat másik oldalán az indiai piac a világ egyik legvédelettebb piaca.²⁵

Az indiai exportőrök ennek ellenére azzal vádolják az EU-t, hogy protekcionista politikája miatt az indiai textiláru nem tud olyan mennyiségben az európai piacra jutni, mint lehetne.²⁶

24 2004-ben az EU importjában India 6%-os arányban részesedett, Banglades: 5%, Pakisztán: 3%. Miután 2005. január 1-jétől a textilekről és ruházatról szóló nemzetközi egyezményben eltörölték az importkvótákat, Kínával és Pakisztánnal együtt India az EU textilimport-növekedésének közel kétharmadáért felelős. 2005 első öt hónapjában az Indiából származó textil- és ruházati export 11 százalékkal növekedett. Banglades és Pakisztán exportja csökkent ebben az időszakban, ha 2004 ugyanezen periódusával hasonlítjuk össze. Forrás: „Annual report of a textile and clothing giant” - INEP, Brussels, August 6,

25 Forrás: az Euratex honlapja (www.euratex.org)

26 A protekcionizmus vádját az Euratex elutasítja, mondván, hogy 2003-ban pl. az EU textil- és ruházati importja 70 milliárd euróra rúgott. Az ázsiai exportőrök az összes EU-import 45%-át tették ki a textil- és ruhakereskedelem terén. Az import kb. fele illetékmentesen vagy preferenciális illetékekkel jutott az EU piacaira, főként az EU általánosított preferenciális szisztémájának keretében, amelynek India a legnagyobb haszonélvezője volt. Ezzel szemben 2003-ban az EU textilexportja Indiába 200 millió euró értékű volt, amely az EU-nak kb 3,8 milliárd euró deficitet jelent. A kínai piacon – ahol egyéb-

„Nehezen tudom felfogni – nyilatkozta Filiep Libert, a European Textile and Apparel Organisation, Euratex elnöke egy interjújában, amit akkor adott, miután India kérelmet nyújtott be a WTO-nak (ennek célja az volt, hogy az félresöpörjön egy sor, Indiát az EU piacain hátrányosan érintő közösségi határozatot) –, honnan veszi Újdelhi a bátorságot, hogy folyamatos nyomást gyakoroljon az EU-ra és másokra, hogy további, megalapozatlan kedvezményekben részesítsék Indiát, miközben saját határait az ország gyakorlatilag zárva tartja az EU-export előtt. Míg az EU 2001-ben 4,2 milliárd euró értékben importált textil- és ruhaárut Indiából, addig az EU mindössze ennek az értéknek az egyhuzadát exportálhatta Indiába. Egy nemrég készült WTO-tanulmány megerősítette, hogy Indiában vetik ki a legmagasabb illetékeket a világon.”²⁷

Az EU lassan felszámolja a legfontosabb textil- és ruhakategóriákra megállapított kvótáit, amelyek Indiát és a többi fejlődő országot érintették. Ebben annak a nemzetközi egyezménynek a menetrendjét követte, amelyet a textilről és ruháról kötöttek, mégpedig úgy, hogy 210 importkvótát, amely a textil és ruha 36 kategóriáját fedi le, 2004 végéig eltöröltek. Az európai textilipar ezeknek a kvótáknak a teljes felszámolását növekvő aggodalommal szemléli, félve attól, hogy Kína és India elárasszja az EU piacát.

Az elmúlt évben az Euratex azért is lobbizott, hogy a fejlődő országok támogatása címén létrehozott általános vámpreferencia rendszer alól vonják ki az indiai textilexportot.

„Az indiai textiliparnak már nincsen szüksége a GSP előnyeire. Azzal, hogy megadjuk, India más fejlődő országokat hoz hátrányos helyzetbe” – mondta az Euratex igazgatója, William Lakin egy interjújában.²⁸

Ezért 2006. január 1-jétől India textilexportőreitől megvonták a GSP biztosított kedvezményeket. Ugyanakkor az indiai készruha-exportőrök 2008 végéig továbbra is élvezik a preferenciális hozzáférést az EU-piacaihoz. Ezzel Peter Mandelson kereskedelmi biztos álláspontja kerekedett felül, mert mások – Franciaország vezetésével 13 ország – ezeket a kiváltságokat is meg akarták szüntetni.²⁹

A csúcstalálkozó rendszerre

Az első India-EU csúcstalálkozó, amelyre Lisszabonban, 2000. június 28-án került sor, igazi vízvélasztónak számít a kapcsolatok fejlődésében. Ezen elhatározták a csúcstalálkozók rendszeressé tételét, továbbfejlesztve az addigi rendszert (évi egy miniszteriális és évi kettő felsővezetői találkozó), lehetővé téve, hogy a politikai dia-

ként a vámtarifák jóval alacsonyabbak, mint Indiában – hasonló volt a helyzet: az európai exportőrök kevesebb mint 750 millió euró értékben exportáltak Kínába, ami az EU-nak 11,5 milliárd euró deficitet jelentett. Forrás: Deutsche Welle World honlapja: www2.dw-world.de

27. „Textile/clothing industry leaders in EU baffled by Indian stance on textile/clothing trade issues”: Euratex, Press Release. Brussels, May 2th, 2002

28 INEP, Brussels, 2005. szept 9.

29 INEP Brussels, June 24, 2005



lógus a legfelsőbb szinten folyjon.³⁰ Ugyanekkor írtak alá egy egyezményt a polgári repülési együttműködésről.

Azóta még öt csúcstalálkozót tartottak. A pusztai gazdasági-kereskedelmi kapcsolatok egy minden területet lefedő kapcsolatrendszeré váltak. Lisszabontól kezdődően gazdasági csúcsertekezlet is kíséri a politikai találkozókat. Itt az uniós és indiai iparosok egyeztetnek, és a politikai vezetők elé terjesztik összefoglalójukat.

A 2001 novemberében, Újdelhiben tartott második csúcstalálkozón többek között közös nyilatkozatot bocsátottak ki a terrorizmus ellen, megszületett egy közös nyilatkozat az információs technológiáról, és egy tudományos-technológiai egyezmény.

A 2002-es koppenhágai találkozón az új, ötéves gazdasági együttműködési stratégiát vázoltak fel, amelyet 225 millió euró költségvetésből lehetett végrehajtani.

Az út a stratégiai partnerség felé a Bizottság 2004. nyári javaslataival kezdődött, amikor az általa kiadott dokumentumban konkrét javaslatokat tett arra, miként lehet a kapcsolatokat továbbfejleszteni.³¹ Ebben részletesen megvizsgálták az EU-India kapcsolatokat, annak fényében, hogy India globális politikai szereplővé és a térségében az egyik legfontosabb regionális tényezővé válik.

A kapcsolatokat öt kulcsterületen kívánják konkrét lépésekkel fejleszteni. Ezek a következők:

- Nemzetközi együttműködés multilaterális kapcsolatok révén. Fókuszban a konfliktus-megelőzés, harc a terrorizmus ellen, non-prolifерáció. A demokrácia és az emberi jogok fejlesztése.
- A gazdasági partnerség erősítése: párbeszéd a szektorális és regulációs politikáról.
- Együttműködés a fejlesztési politikában.
- A szellemi és kulturális együttműködés erősítése.
- Az EU-India kapcsolatok intézményes vetületének erősítése.

A Tanács egyetértett a Bizottsággal³², és ugyancsak pozitívan reagált az Európai Parlament a kezdeményezésre. Az EP általában támogatja a kapcsolatok elmélyítését, ugyanakkor az EP Kereskedelmi Bizottsága felhívta Indiát „piacainak szélesebb körű megnyitására, és gazdasági reformok keresztülvételére, amelyek arra irányulnának, hogy a vámokat még jobban lebontsák, foglalkozzanak a nem vám jellegű akadályokkal, és hatékonyabban védjék a szellemi termékek jogait”³³. Az ötödik – a

30 EU-India Summit Joint Declaration, 28 June 2000.

31 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee: An EU-India Strategic Partnership {SEC(2004) 768}

Brussels, 16.6.2004. COM(2004) 430 final

32 Extracts from successive General Affairs & External Relations Councils (GAERC)

• 02 November 2004: EU-India Summit - (item approved)

• 11 October 2004: EU-India Strategic Partnership - Council Conclusions (item approved)

33 INEP, Brussels, July 13. Az EU-India kapcsolatok elmélyítésének egyik támogatója pl. Neena Gill az EP indiai származású brit képviselője.

hági – csúcstalálkozón, 2004 novemberében egyezményt fogadtak el a stratégiai partnerség elindításáról és megvalósításáról egy akcióterven keresztül. Ezzel a kapcsolatok a minőségi változások szakaszába léptek.

Hatodik csúcstalálkozó: a közös akcióterv

A tavaly szeptemberben, Delhiben megrendezett hatodik csúcstalálkozóra Tony Blair brit miniszterelnök látogatott el, EU-elnöki minőségében. Őt elkísérte a Bizottság elnöke, José Manuel Barroso, a Bizottság kereskedelmi biztosa, Peter Mandelson, valamint az EU kül- és biztonságpolitikájának főképviselője, Javier Solana. A brit elnökség és a kapcsolatokban mérföldkövet jelentő csúcstalálkozó egybeesése azért is szerencsésnek mondható, mert az India-EU kereskedelemben az egyik legfontosabb szerep Nagy-Britanniának jut.

A találkozó egyik azonnali eredménye az volt, hogy India 43 Airbus A320 repülőgép megvásárlását határozta el, mintegy 2,2 milliárd USD értékben. Az új gépeket az állami tulajdonban lévő Indian Airlines belföldi repüléseket bonyolító légitársaság fogja használni. Korábban elégedetlenséget váltott ki az EU-ban az, hogy India az Airbus legfőbb riválisával, az amerikai Boeinggel kötött szerződést, és nemzetközi állami kézben lévő légitársasága, az Air India számára tőlük vásárolt gépeket.³⁴

Indiának viszont jelentős siker az, hogy részesévé válhatott a Galileo elnevezésű európai műholdas navigációs programnak, mivel a csúcstalálkozón aláírták az erről szóló keretszerződést. Az Unió kívüli országok közül eddig Kína, Izrael és Ukrajna kapcsolódhatott be a programba, de más országok is jelezték már részvételi szándékukat. A Galileo riválisa az amerikai GPS és az orosz GLONASS rendszereknek. Eltérően azonban ezektől a rendszerektől, az európai navigációs szisztémát nem az állam, hanem a civil szféra fogja ellenőrizni. A műholdas navigáció lehetővé teszi bármely személynek vagy berendezésnek, hogy térben és időben meghatározza pontos helyzetét, bármely pillanatban és térségben. A rendszert világszerte jó néhány szakterületen lehet hasznosítani. Ilyen például a tengeri szállítás, a repülés, a telekommunikáció, a mezőgazdaság, a halászat, a környezet, a turizmus és a természeti kincsek kiaknázása.³⁵

Az EU képviselői ígéretet tettek arra, hogy támogatni fogják India részvételét a Nemzetközi Termonukleáris Kísérleti Reaktor projektben is.³⁶

A csúcstalálkozó legfontosabb eredménye az India-EU stratégiai partnerséghez készített közös akcióterv volt, amely kijelölte a jövőbeni együttműködés útját. Az akcióterv többek között foglalkozik a kereskedelem, a biztonság, az éghajlatváltozás, a kutatás, fejlesztés, tudomány területeivel.³⁷

34 „EU-India Summit marks another high point in Indo-European Relations” – By Dr N. K. Trikha – New Delhi, September 7, INEP

35 Uott

36 Uott

37 Joint Action Plan



Az akcióterv gazdasági-kereskedelmi részének legfontosabb célkitűzése a kétoldalú kereskedelem és befektetés erősítése. Egy magas szintű kereskedelmi munkacsoport feladata lesz, hogy új utakat keressenek a bilaterális gazdasági kapcsolatok fejlesztésére. Tárgyalássorozatba kezdenek egy átfogó kereskedelmi és beruházási egyezmény megvalósítása érdekében.

Ugyancsak tető alá szeretnének hozni egy tengeri szállításról szóló egyezményt, és átfogó párbeszéd kezdődik a civil repülésről. A tudomány és technológia területén elsősorban a génkutatás, a nanotechnológia, a magas-energiájú fizika terén erősítik az együttműködést. Közös munka várható a biotechnológiában, különös tekintettel az AIDS, a tuberkulózis és a malária elleni küzdelemben. Olyan szektorokban terveznek fokozottabb kooperációt, ahol mindkét partner jelentős eredményeket ért el. Ilyen az információs és kommunikációs technológia, valamint a gyógyszeripar.

Az EU számottevően megnöveli fejlesztési együttműködését Indiával. 1976 óta az EK körülbelül 2 milliárd euró értékű fejlesztésben támogatta Indiát. A 2002–2006-os időszakban ez az összeg eléri a 225 millió eurót. A hangsúlyt az egészség, az oktatás, a víz és a környezet fejlesztési területeire helyezték. Az EU elkötelezte magát a fejlesztési együttműködés további kiterjesztése mellett, elsősorban az egészségügyben és az oktatásban.³⁸

A közös akcióterv a biztonság terén is hozott két nagyobb újdonságot. Új EU-India párbeszéd indult globális és regionális biztonsági kérdésekről, többek között a fegyverzetcsökkentés és a non-prolifерáció kérdéséről. Ezen felül elindult a terrorizmusellenes együttműködés is. Az akcióterv kijelenti, hogy „a terrorizmus a nemzetközi béke és biztonság legveszedelmesebb ellensége.”³⁹ India és az EU megállapodtak abban, hogy egyeztetni fognak egymással, például a terrorista szervezetek finanszírozását szolgáló pénzügyi akciók ellenőrzésében és a pénzmosás ellen. A partnerek megállapodtak abban, hogy elő kell mozdítani a kapcsolatok építését az Europol és az indiai föderális nyomozószerv, a Central Bureau of Investigation (CBI) között.

Mindkét fél elkötelezett a demokrácia értékei és az emberi jogok mellett, ezért mind a multilaterális, mind a kétoldalú kontextusban fenntartják az e témákról szóló párbeszédet: egyeztetik pozícióikat emberi jogi és demokrácia ügyekben, vagy emberi jogi határozatokat kezdeményeznek közösen, például az ENSZ Emberi Jogi Bizottságában.

Az akcióterv egyik deklarált célja egymás népeinek és kultúráinak kölcsönös megismerése, a kölcsönös megjelenés fokozása. Ennek érdekében kulturális, oktatási cseréket, parlamenti látogatásokat kívánnak szervezni, újabb lehetőségeket, fórumokat teremtenek a tudomány és a média számára.

³⁸ Például a Sarva Shiksha Abhiyan program, amelyik az alapoktatás fellendítését célozza meg, vagy a National Rural Health Mission, a falusi lakosság egészségügyi fejlesztéséért.

³⁹ Joint Action Plan

Az együttműködés intézményes biztosítékai

A párbeszéd a stratégiai partnerség elindításával még intenzívebbé vált. Megerősödtek a létező mechanizmusok, és azokat még hatékonyabbá igyekeznek tenni. Ezen kívül – a lehetséges együttműködés reményében – új területeken indul párbeszéd. A döntések megvalósítását ellenőrző mechanizmusok felügyelik. A közös akcióterv megvalósításának egyes fázisait az évi csúcstalálkozók fogják értékelni, és a 2008-as csúcsra az akcióterv megvalósításának teljes értékelését tervezik.

Összefoglalás

Az Európai Uniónak elsődleges érdeke, hogy egyre fokozottabban jelen lehessen a globalizáció folyamatába egyre inkább bekapcsolódó óriásállamok – India és Kína – hatalmas és ígéretes piacain. India a 90-es évek óta megindult a reformok és a gazdasági növekedés útján. Szinte valamennyi elemző a globalizáció egyik jövőbeni nagy nyertesének tartja. Ehhez azonban olyan akadályokat kell felszámolni, mint a szegénység, az infrastrukturális lemaradás és a fejlődést akadályozó korrupció.

Az Európai Unió azt is felismerte, hogy nem elég Indiának azzal a szegmensével – a városi középosztállyal – foglalkozni, amelyik bekapcsolódott a globalizáció folyamatába, hanem az ország mintegy 80 százalékát képező vidéket is fejleszteni kell. Ez az a terület, ahol India minden gyenge pontja megnyilvánul, ugyanakkor a tömegek bekapcsolása a piacgazdaságba az egyik legígéretesebb jövőbeli lehetőség. Mindezek miatt a fejlesztési politika az együttműködés egyik legfontosabb része.

Az EU-tagállamok befektetőinek fontos, hogy India felszámolja a külföldi termékek behozatala elé állított (pl. vámjellegű) akadályokat, és minél jobban megnyissa piacát. Ugyanakkor India is egyre inkább jelen van az immár 25 tagú Európai Unió piacán. Mindkét oldalon ellenirányú érdekek is kifejtik hatásukat – Európában a textilllobbi tiltakozik az indiai textil- és ruházati dömping ellen, és pl. a kormánypozícióban lévő baloldali pártok az indiai piacot is megvédenék a nyugati termékek túlsúlyától. A nyitás mindkét oldalon csak úgy valósulhat meg, ha az eleve láthatóan kölcsönös nyereséggel jár.

Ugyanez az ambivalencia igaz az ún. outsourcingra – az európai vállalatoknak rendkívül kedvező az olcsóbb indiai üzleti környezetbe átvinni szolgáltató és egyéb ágazataikat, ehhez azonban a jövőben is tudni kell biztosítani a képzett indiai munkaerőt. Ezenkívül a munkanélküliség miatt aggódó uniós polgárok számára is „win-win szituációt” kell teremteni – vagyis olyan helyzetet, amelyen mindkét fél csak nyerhet (pl. az uniós polgárok az outsourcingnak köszönhetően olcsóbban kapnak meg szolgáltatásokat, miközben ők maguk más területeken kerülnek alkalmazásba, az indiaiaknak pedig munkalehetőséget teremtenek az európai vállalatok, ezzel is szélesítve a piacot jelentő indiai középosztályt).

Mindkét partner közös érdeke, hogy megtalálják az egyetértést a világpolitika különböző kérdéseiben, és egymás szövetségesei legyenek nemzetközi fórumokon.

India máris aktív regionális hatalom, és méretének, katonai erejének köszönhetően egyre nagyobb globális szerepre törekszik. A közös értékeket és érdekeket máris sikerült megtalálni, az utóbbi időszak fejleményei a közös cselekvés útját is kijelölték, most tehát a megvalósítás lesz a feladat.

Az Európai Unió és az Indiai Köztársaság közötti magas szintű és rendezett politikai együttműködés, valamint a kölcsönös előnyökön alapuló gazdasági kapcsolat stabil kiindulási alapot teremtenek, amelyről kiindulva kialakulhat a 21. század egyik legfontosabb, globális jelentőségű partnerségi kapcsolata. Ez nem csak a két érintett fél, de az egész világ számára is előnyös lehet.

Felhasznált irodalom

- Co-operation Agreement between the European Communities and the Republic of India on partnership and development, 1994. No L 223/24 Official Journal of the European Communities 27.8.94.
- Towards a New Asia Strategy – Communication from the commission to the council – COM(94) 314 final, Brussels, 13.07.94
- EU-India Enhanced Partnership – Communication from the Commission, Brussels, 26.06.1996. COM(96) 275 final
- EU-India Summit Joint Declaration, 28 June 2000.
- EU-India Think-Tank Seminar – Brussels, 15–16 October, 2001 Text of Final Proceedings
- The European Union in Partnership with India, European Commission, 2003
- Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee: An EU-India Strategic Partnership {SEC(2004) 768} Brussels, 16.6.2004. COM(2004) 430 final
- Extracts from successive General Affairs & External Relations Councils (GAERC) 02 November 2004: EU-India Summit (item approved)
- 11 October 2004: EU-India strategic partnership - Council Conclusions (item approved)
- Political Declaration on the India-EU Strategic Partnership. New Delhi, 7 September 2005.
- The India-EU Strategic Partnership. Joint Action Plan. New Delhi 7 September 2005.
- India News in Europe Programme (INEP) – internetes hírlevél,
India and European Union trade barbs over market access for farm goods 07/09/2005, www.eubusiness.com
- A rising power called India, by Ehsan Ahrari, Asia Times Online, 2006. január 5., www.atimes.com
- A deal with Europe, by John Cherian Frontline, Volume 22 - Issue 20, Sep. 24 - Oct. 07, 2005
- Is India neglecting European Union? by Malcolm Subhan In: Indian Express, Monday May 30, 2005

- Press Release by EURATEX (European Apparel and Textile Organisation) Brussels, May 2th, 2002. www.euratex.org
- Steve Sjuggarud Investment Opportunities in India The Investment U E-Letter: Issue # 433 Monday, May 2, 2005 # 434 Friday, May 6, 2005
- C.P. Chandrasekhar: Does demography advantage India? In: Frontline, Volume 23 - Issue 01, Jan. 14-27, 2006
- „India a growing global power” In: Times of India, 2005. május 29.
- Clyde Prestowitz: Three Billion Capitalists – The Great Shift of Wealth and Power to the East Basic Books, 2005
- Outsourcing: India’s golden egg starts to crack, by Indrajit Basu In: Asia Times Online 2005. December 16.

MARIK SÁNDOR

Szabolcs-Szatmár-Bereg — megye az Unió keleti határán

Ha rátekintünk a térképre, azonnal látjuk, hogy Szabolcs-Szatmár-Bereg megye sajátos helyzetben van, hiszen a teljes magyar-ukrán országhatár és a magyar-román országhatár egy szakasza egyben az Európai Unió egyik keleti kapuja is. A határok szerepe alighanem megkerülhetetlen ebben a megyében – ennek következményeit foglalja össze szerzőnk írása.

Amikor 1991 decemberében Magyarország, Csehszlovákia és Lengyelország képviselői aláírták a Társulási Szerződést, a derűlátók arra gondoltak, hogy néhány éven belül, de legkésőbb 1996-ban hazánk – mint „éltanuló” – már az EU tagja lesz. A megyében ekkor elsősorban a gazdasági élet szereplői fordultak az uniós tagországok felé, de a kultúra, az oktatás, a környezetvédelem és sok más területen is elindult a tervezés és a felkészülés. A megyei önkormányzat 1992 elejétől még újságot is megjelentetett „Háromhatár” címmel, amelyet Nyíregyházán, Ungváron és Szatmárnémetiben dolgozó hírlapírók közösen szerkesztettek. Előhírnöke volt ez a későbbi együttműködéseknek, szervezettebb kapcsolatoknak. A lap 80 ezer példányban egyszerre jelent meg két éven át a három ország szomszédos határ menti területein.

Flamand kapcsolat

A vállalkozók kitartóbbaknak bizonyultak. A legígéretesebb kezdeményezés a Primom Vállalkozásélénkítő Alapítvány létrehozása volt, amelyet a megyei önkormányzat ösztönzésére megyei érdekvédelmi szervezetek és vállalkozások alapítottak nonprofit szervezetként, 1990. augusztus 22-én. Ez volt Magyarország első megyei vállalkozásfejlesztési alapítványa, melynek célja az alapító okirat szerint: „Szabolcs-Szatmár-Bereg megye gazdasági fejlesztése, elsősorban vállalkozásélénkítő eszközrendszer kialakítása, működtetése, hazai és külföldi források bevonása és koordinált felhasználása révén.” Az alapítvány 1991-től az Európai Közösség Phare-programja támogatásával működött. Fő tevékenysége: tanácsadás, képzések szervezése, vállalkozói inkubátorház és innovációs központ működtetése. 1992-től több száz kisvállalkozásnak nyújtott mikrohitelt, és számos mezőgazdasági, turisztikai, ipari, és beszállítói programot kezdeményezett és menedzselte. Nemzetközi – angliai, belgiumi, flamand – kapcsolataival, valamint az 1999-től működtetett Euró Info Központjával jelentős szerepet tölt be a megye gazdasági fejlesztésében.

1995-ben a Primom Alapítvány megpályázott és megnyert egy, a flamand kormány által inkubátorház-fejlesztésre kiírt pályázatot. A flamand támogatási alap –

kiegészülve a magyar kormány helyi decentralizált területfejlesztési alapjával és más, köztük Phare-forrásokkal – két új épület megépítését tette lehetővé a nyíregyházi inkubátorházban. Ezek közül az egyik a Flamand Üzleti Központ nevet kapta, ahol harminc színvonalas iroda és tárgyalóterem várja a vállalkozókat azzal a céllal, hogy a régióba vonzza az EU tagországainak vállalkozásait, ugyanakkor helyet adjon a velük együttműködő hazai partnereknek is. A flamand kapcsolat azóta is folyamatos.

A következő fejlesztés Záhonyban történt. Jelképes is lehet, hogy a határvárosban az „Európa téren” helyezkedik el a Logisztikai, Kereskedelmi és Üzleti Központ, melynek impozáns épületét flamand befektetők anyagi támogatásával hozták létre. Ez azért fontos, mert 1995-ben Magyarország első vállalkozási övezetét Záhony térségében jelölték ki, hangsúlyozva ezzel, hogy e terület nemcsak Magyarország, hanem az Európai Unió számára is jelentős gazdasági, földrajzi és közlekedési adottságokkal rendelkezik. A logisztikai központ a kelet-nyugati kereskedelem területén működő vállalkozásoknak nyújt szolgáltatásokat, adatbázisokkal járul hozzá, hogy a térség a nemzetközi kereskedelmi és áruforgalmi rendszerbe eredményesen bekapcsolódhasson. A vasutasváros szerepe a rendszerváltozást követő másfél évtizedes apály után újra felértékelődhet, és nem csupán a szomszédos országok átrakóköztereként, hanem uniós hídfőállásként is. Ígéretes, ami az orosz elnök idején magyarországi tárgyalása során elhangzott: Záhonyban Oroszország részvételével épülhet ki Európa egyik legjelentősebb logisztikai központja.

Fejlesztési tanács, fejlesztési ügynökség

Az uniós gazdasági kapcsolatokban kitüntetett szerep jut a megyei fejlesztési tanácsnak, és munkaszervezetének, a fejlesztési ügynökségnek. Az előzményekre visszatekintve a megye e területen is élen járt: a kormány és az önkormányzat 1994-ben kísérleti program keretében alakította meg a megyei fejlesztési közalapítványt, amelyet az EU Phare-alapja is támogatott. A mai fejlesztési tanács két jelentősebb átalakítás után jött létre, fő feladata, hogy a megye területén összehangolja a kormányzat, a helyi önkormányzatok, azok társulásai és a gazdasági szervezetek területfejlesztési elképzeléseit. Munkaszervezetét, az ügynökséget az országban elsőként, 1994-ben kísérleti jelleggel alapították. Létjogosultságát hamar igazolta. Képzett mérnökökből, közgazdászokból, agrár- és marketing-szakemberekből az elmúlt évek alatt olyan összetartó, felelős szervezet jött létre, amely képes megyei szintű fejlesztési programok koordinálására, az adódó problémák gyors megoldására. A hat munkacsoportban – vállalkozásfejlesztési, önkormányzati, gazdasági, nemzetközi kapcsolatok, programozási és monitoring – dolgozó menedzserek naprakész információkkal segítik a vállalkozások és önkormányzatok tevékenységét. Hasznosnak bizonyult az elképzelés, hogy elsőként a megyei, ágazati fejlesztési stratégiákat kell kidolgozni, így az ügynökség koordinálásával elkészültek azok az alapidokumentumok, amelyek az összehangolt, tervszerű megyei szintű fejlesztésekhez elengedhetetlenek. Ilyen például a megyei közlekedési infrastruktúra, az ivóvízminőség-javító, a szilárdhulladék-gazdálkodási, a

szennyvíz-elhelyezési, a megye belvízrendszerének rehabilitációs programja. Ezek birtokában készült számos eredményes pályázat, és nyert a megye uniós támogatásokat. A pályázatokat sokféleképpen lehetne összegezni, teljességre e cikk keretében nem törekedhetünk, ám a jelenleg is futó főbb pályázatok mutatják, hogy milyen jelentős összegek áramlanak így a megyébe:

- Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP): 345 pályázatra 9,7 milliárd forint támogatás
- Gazdasági Versenyképesség Operatív Program (GVOP): 353 pályázatra 3,9 milliárd forint támogatás
- Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Program (HEFOP): 55 pályázatra 7,9 milliárd forint támogatás
- Európa Terv az Egészséges Környezetért (KIOP): 3 pályázatra 5,9 milliárd forint támogatás
- Regionális Operatív Program (ROP): 30 pályázatra 6,4 milliárd forint támogatás
(2006. február 15-i állapot – Forrás: Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Fejlesztési Ügynökség)

Közismert, hogy az uniós csatlakozás egyik legfontosabb feladata olyan hatékony intézményrendszer kiépítése, amely képes a tervezői feladatok ellátásán túl az uniós források fogadására, programok, projektek tervezésére és menedzselésére. Először a területfejlesztési szakemberek képzésére összpontosított az ügynökség, amelynek képzési palettája 2003-tól számottevően bővült. Programjaik közül a legjelentősebbek az üzletiinfrastruktúra-képzés, de sikerrel zárult a megye polgármestereinek innovációs képzése, a roma civil szervezetek számára indított, továbbá száz pályakezdő diplomás képzése is.

Tacis: fejlesztési ügynökség Ungvárra

A határ közelségéből adódó lehetőségek között az egyik jellemző a Tacis együttműködési projekt. A megyei területfejlesztési tanács a kárpátaljai megyei tanáccsal partnerségben 2003 márciusában nyújtotta be pályázatát a Tacis Mikro Projekt Alapra „Híd az együttműködéshez 2003” (Cooperation Bridge 2003) címmel. Elkészítését a két megye gazdasági-társadalmi, természetföldrajzi és történelmi összetartozása és a gazdasági elmaradás elleni küzdelem indokolta. Magyarország és Ukrajna időben igencsak eltérő uniós csatlakozásából fakadó hatások kezelése olyan kihívást jelent a határ menti térségeknek, amelynek megfelelni csak az intézményrendszer fejlesztésével, a gyakorlati tapasztalatok kölcsönös átadásával, az együttműködés ösztönzésével lehet.

A program kistérségi menedzserek, kamarák, civil szervezetek, helyi önkormányzatok képviselőinek felkészítését célozta meg. Számos konferenciát, szemináriumot szerveztek a területfejlesztésről Nyíregyházán és Ungváron. A résztvevők a határon átívelő együttműködések kialakításához, a partnerségek megteremtéséhez szükséges gyakorlati ismereteket sajátították el.

A magyar-ukrán határ menti térség fejlesztési koncepciójának megvalósítására a partnerek 2004 márciusában közös szervezetet hoztak létre a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Fejlesztési Ügynökség mintájára. Az ungvári ügynökség munkatársai egyhetes intenzív tréningen vettek részt Nyíregyházán. Hasonló „export” alakul Romániával is. Amikor 2006 februárjában hat megyei tanácselnökkel Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében járt Románia miniszterelnök-helyettese, a hivatalos tárgyalásokat Nyíregyházán a fejlesztési ügynökségnél tartották. Egyebek mellett abban is megállapodtak, hogy az érintett romániai megyékből 2–3 fiatal szakember néhány hétig itt szerezhet tapasztalatokat a fejlesztési ügynökség munkájáról, az uniós kapcsolattartás gyakorlatáról, illetve tanulhatja a pályázatírást.

A Kárpátok Eurorégió

A Kárpátok Eurorégió 1993-as megalakulásakor az első olyan szerveződés volt, amely a korábbi keleti blokk országainak periferián lévő, általában kevésbé fejlett területeit fogta össze. Ez különösen hasznosnak mutatkozott abban az időben, amikor Jugoszláviában háború dúlt. A politikusok, felismerve a közös érdekeket, a jószomszédi kapcsolat erősítése és a béke fenntartása érdekében hozták létre a szervezetet. Az eurorégió számára a legnagyobb kihívást akkor az jelentette, hogy környezetében lévő potenciális válsággócok geopolitikai konfliktusok lehetőségét is magukban hordozták. Így a nemzetközi figyelem joggal irányult e térségre. Megoldásként az Interregionális Együttműködés kínálkozott, amelyet helyi kezdeményezésekből nemzetközi támogatással hoztak létre. Az új szerveződés politikai fontosságát ékesen bizonyította az érintett tagországok külügyminisztereinek részvétele az eurorégió alakuló ülésén. Az alapító okirat 1993. február 14-ei ünnepélyes aláírásakor Debrecenben Catherine Lalumiere asszony, az Európa Tanács főtitkára is kiemelte e térség rendkívüli geopolitikai jelentőségét.

A Kárpátok Eurorégió misszióját a következőképpen fogalmazták meg: „Az itt élő emberek életminőségének javítása, a béke védelme, a határ menti lakosság jó kapcsolatának kialakítása, megőrzése, a határok elválasztó szerepének csökkentése, a határok átjárhatóságának biztosítása.” A Kárpátok Eurorégió megalakulásakor mintegy 53 ezer négyzetkilométer területet ölelt fel közel ötmillió lakossal, jelenleg területe 161 192 négyzetkilométer, közel 16 millió lakossal. Tagjai: Magyarországon Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyék, Nyíregyháza, Miskolc, Debrecen, Eger megyei jogú városok; Lengyelországban Podkarpacie Régió (Sub-carpathian Region); Romániában Szatmár, Máramaros, Bihar, Suceava, Szilágy, Botosáni megyék (1997-ben váltak teljes jogú tagokká); Ukrajnában Kárpátalja, Lemberg, Ivano-Frankivszk, Csernivci megyék; Szlovákiában Kassa és Eperjes közigazgatási területei.

A szervezetet a Régiótanács irányítja, melynek soros elnökét jelenleg Szlovákia adja. Az operatív feladatot a Nemzetközi Titkárság látja el, amely 1997 óta Nyíregyházán működik.

A Kárpátok Eurorégió tagönkormányzatainak területe és lakosság száma

Tagrégiók	Terület km ²	Lakosság 1000 fő
Lengyelország	17 926	2112
- Województwo Podkarpackie	17 926	2112
Magyarország	28 639	2616
- Borsod-Abaúj-Zemplén megye	7247	746
- Hajdú-Bihar megye	6211	550
- Heves megye	3637	328
- Jász-Nagykun-Szolnok megye	5607	420
- Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	5937	572
Románia	42 281	3351
- Bihar megye	7544	634
- Botoșani megye	4986	462
- Harghita megye	6610	344
- Maramaros megye	6304	540
- Suceava megye	8555	709
- Szatmár megye	4418	398
- Szilágy megye	3864	264
Szlovákia	15 746	1543
- Eperjesi kraj	6753	763
- Kassai kraj	8993	780
Ukrajna	56 600	6429
- Csernyivci oblaszty	8100	938
- Ivano-Frankivszki oblaszty	13 900	1464
- Kárpátaljai oblaszty	12 860	1288
- Lvivi (Lemberg) oblaszty	21 800	2739
Összesen:	161 192	16 051

Megjegyzés: a Kárpátok Eurorégióban igen sok közigazgatási egység szerepel, amelyek között igen gyakoriak az apróbb-nagyobb oda- és elcsatolások. Csaknem lehetetlen – akár egy adott pillanatban is – az öt ország statisztikai adatszolgáltatását összehangolni. A táblázat adatai hozzávetőlegesek. (Forrás: Kárpátok Eurorégió)

Tevékenységüket előmozdítják a tagországok nemzeti irodái, állandó összekötői. A célok gyakorlati megvalósítását a szakbizottságok – Regionális Fejlesztési, Turisztikai, Környezetvédelmi, Kereskedelmi, Katasztrófa-elhárítási, Oktatás-Kultúra-Sport és Pénzügyi Ellenőrzési munkabizottságok – segítik. A bizottságok közös interregionális projektekre összpontosítanak, amelyek az európai támogatási forrásokra – elsősorban a Phare-CBC-, Interreg, Tacis-projektekre – alapoznak.

Az eurorégió sokoldalú nemzetközi kapcsolatrendszerben dolgozik. Ezek közül a legértelmesebb a maastrichti központú Maas-Rajna Eurégióval 1997-től élő kapcsolata. Az első közösen benyújtott projekt jelentős összegű támogatást kapott a flamand kormánytól és Limburg tartománytól. A Maas-Rajna Eurégióval közösen dolgoztak ki egy határokon átívelő eurorégiós programot, fejlesztési koncepciót, konferenciákat szerveztek, szakértőképzést alapoztak meg.

2004 változást hozott, mivel az eurorégió öt tagállamból három az Európai Unió tagja lett. A Kárpátok Eurorégió ezért megújította alapszabályát és az új lehetőségeknek megfelelő szervezeti háttérrel hozott létre. A jövő kihívásai között a legnagyobb a „schengeni határ” életbelépése. Tapasztalataival és helyismeretével az eurorégió nagyban hozzájárulhat a jó megoldásokhoz.

A régiók Európájában a Kárpátok Eurorégió olyan híd lehet, mely összeköti a térség országait, eszköz lehet arra, hogy a régió sikerrel felelhessen meg a jövő kihívásainak Közép-Európa szívében.

„Nyíregyházi Kezdeményezés”

Szabolcs-Szatmár-Bereg megye és Nyíregyháza határ menti kapcsolatai jegyében új gondolat fogalmazódott meg 2003 nyarán, uniós tagságunk előestéjén. Az alapötlet az volt, hogy egy kifejezetten e célból léhozott alapítvány keretében tegyék szervezettebbé a határokon átívelő együttműködést. A megye és a város ugyanis számított arra, hogy a belépés után elsősorban a magyar-ukrán kapcsolatok ápolása révén járulhat hozzá az Európai Unió keleti politikájához. 2003 októberében konferenciát tartottak, ahol meghatározták az alapítvány jövőbeni szerepét, feladatait. Ez a konferencia volt a „Nyíregyházi Kezdeményezés”, amelynek rendkívül jó visszhangja lett. A magyar diplomácia vezetője így méltatta azt a szervezőknek írt levelében: „... A Nyíregyházi Kezdeményezést a magyar külpolitika szerves részének tekintjük. Nemcsak a magyar-ukrán viszonyban jelent újabb kedvező lépést, hanem egyben az Európai Unió szomszédságpolitikájához is magyar hozzáadott értéket jelenít meg.”

A gyakorlati megvalósítás feladatait a 2004 tavaszán bejegyzett „EuroClip–EuroKapocs” Közalapítvány kapta, amely később színvonalas műhelymunka színtere lett. Sorozatban szervezett konferenciákat, képzéseket, tréningeket. Ezekben elsősorban Ukrajna nyugati régióiból vettek részt önkormányzati vezetők, a gazdasági élet szereplői, a rendvédelmi szervek képviselői. A tudományos szféra, a média képviselői is találkozhattak eszmecsereken, vitafórumokon. Az alapítványt pénzügyileg és szakmailag a Külügyminisztérium is támogatja.

Néhány érdekesebb rendezvény a sok közül:

- Nemzetiségek, kisebbségek (szeminárium a nemzetiségek szerepéről a határ menti kapcsolatokban, a területfejlesztésben: nemzetiségek mint az együttműködés nélkülözhetetlen szereplői soknemzetiségű térségünkben, uniós elvárások).

- Uniós tapasztalatok a romák integrálása és felzárkóztatása terén (tanácskozás a romák képzéséről, egészségügyi ellátásukról, motiválásukról, a roma kisebbségi önkormányzatok szerepéről, pályázati lehetőségekről).
- Jószomszédság: a Kárpát-medence történelme a magyarországi és ukrain egyetemi-főiskolai, közép-általános iskolai oktatásban – kerekasztal-beszélgetés ukrainai, romániai és magyarországi történelemtanárok, történészek, kutatók, szakemberek részvételével.
- e-Europe: az információ szerepe a regionális együttműködésben – szeminárium az információáramlatásról, információs adatbázis kialakításáról, cseréjéről.
- „Tisza-fesztivál”: magyar és ukrán kulturális egyesületek, nonprofit kulturális szervezetek, népművészeti csoportok közös bemutatkozása Tisza-parti helyszínen.

Projektalapú együttműködés keretében is érdekes programokat rendeztek. Ilyen volt például 2005-ben a média és emberi jogok tárgykörében tartott „Law, Media and Human Rights in the Context of EU” című konferencia ukrainai, brit és magyar médiszakemberek részvételével, a Brit Nagykövetség és a British Council partneriségével. E programot 2006-ban a médiaetikáról folytatták „Changing Media Ethics in Europe” címmel. A médiáról szóló rendezvények érdekessége, hogy róluk nemcsak az alapítvány magyar-ukrán-angol nyelven megjelenő hírlevele számolt be, a konferenciákat az alapítvány honlapját működtető GPrint Iroda jóvoltából mindkét alkalommal élőben közvetítették az interneten. A vitát valamivel többen követték folyamatosan a világhálón (többen interaktív kapcsolatban) Tallinntól Dublinig, Moszkvától Lembergig, mint ahányan a tanácsteremben.

Más természetű volt az EuroClip közalapítvány által szervezett Partnerkereső Fórum, amelyet az Interreg III magyar-szlovák-ukrán felhívására közösen rendeztek a VÁTI Kht. és a Kárpátok Eurorégió közreműködésével önkormányzatok és civil szervezetek számára – itt sok ígéretes kapcsolat alakult.

Civil szervezetek

Az uniós csatlakozás megmozgatta a nonprofit szervezetekben dolgozók fantáziáját is. Elsősorban helyben kívánnak tevékenykedni, de sokan terjesztenék ki munkájukat a szomszédos országok határ menti területeire, ahol ugyancsak elkél a segítség.

A civil szervezetek közül kettőt emelünk ki.

A *KIÚT Térségfejlesztési Egyesületet* tizenöt gazdasági vállalkozás, harmincegy önkormányzatot képviselő, három kistérségi társulás és huszonegy magán-személy alapította 2000 februárjában azzal a céllal, hogy a felső-szabolcsi és a rétközi térség gazdasági, közlekedési, idegenforgalmi, kulturális fejlődését segítse, főképpen a térségi logisztika ügyének előmozdításával, a határ menti és a nemzetközi együttműködési kapcsolatok erősítésével, a térség befektetői adottságait felhasználó lehetőségek feltárásával, valamint az ezzel összefüggő marketingmunkával. Az egyesület valójában egy jó értelemben vett lobbiszervezet,

amely – miközben kitüntetett figyelmet fordít az Európai Unióhoz tartozás előnyeinek széles körű megismertetésére – főleg Záhony térségét, a térségi logisztika kiépítését akarja a figyelem homlokterébe emelni, az európai V. számú közlekedési folyosó támogatásával.

Éves konferenciái nagy érdeklődést váltanak ki: 2003-ban az „Innováció a Kelet-Nyugat kereskedelem és a közlekedési logisztikában” című konferenciájukon olasz, horvát, szlovén, német, osztrák, ukrán, orosz, magyar szállítmányozók, üzletemberek, illetve a hazai és külföldi vállalatok vezetői mellett a térség társadalmi képviselői is megjelentek. A rendezvény fő célja az V. számú közlekedési folyosó forgalmának növelése, és ennek érdekében összhang keresése az érintett országokkal. A konferenciának a három nap alatt három város adott otthont: Ungvár, Záhony és Nyíregyháza.

2004-ben a szlovákiai Királyhelmeceken tartották meg az „Együtt a Bodrogközért” címet viselő magyar-szlovák nemzetközi konferenciát. A résztvevők kezdeményezték, hogy a 2007–2013 közötti tervezési időszakban a Bodrogköz területfejlesztése összehangoltan valósuljon meg.

2005-ben „A Selyemút újraélesztése” szlogennel került be a köztudatba az az immár „tudományos” jelzőt is viselő konferencia, amelyet Munkácson, Záhonyban és Nyíregyházán tartottak, és amely a kereskedelem-fejlesztést, a kombinált szállítást vette nagytétel alá az V. számú közlekedési folyosón.

A résztvevő orosz, ukrán, magyar, horvát, szlovén, olasz, kínai, japán, bosznia-hercegovinai szakemberek, az orosz, ukrán és magyar közlekedési miniszterek, illetve államtitkárok megerősítették: az V. számú közlekedési folyosó kiemelt jelentőségű a kelet-nyugati kereskedelemben. Különösen fontos erősíteni szerepét a Távol-Kelet és Európa közötti, Jekatyerinburgon keresztül haladó szárazföldi szállításokban. Ebben a versenyben a dél-európai és délnyugat-európai kapcsolatokban csak versenyképes szolgáltatásokkal lehet elérni, hogy az V. számú közlekedési folyosó meghatározó legyen.

A Kíút Egyesület egyre hatásosabban lobbizik azért is, hogy az épülő M3-as autópályának Vásárosnaménytől legyen elágazása Záhonyig. Így ott a szárazföldi, a vasúti és a vízi szállítás együttes jelenléte különleges előnyökkel járhat.

A nyíregyházi székhelyű, 1992-ben bejegyzett *Regionális Érdekvédelem (RÉV) Alapítvány* komoly hagyományokkal rendelkező, elismert civil szervezet Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében. Megalakulása óta több olyan programot valósított meg, amelyeket célzottan a munkanélküli, a hátrányos helyzetű emberek számára dolgoztak ki. Ezek közül néhány jelentősebb, amelyeket Phare-, OFA-, HEFOP-támogatással valósítottak meg:

- Újra Dolgozom Program;
- nők munkaerő-piaci reintegrációja,
- a roma kisebbség esélyegyenlőségének elősegítése a foglalkoztatásban;
- hátrányos helyzetű fiatalok és pszichésen sérült emberek képzéssel egybekötött foglalkoztatása;
- diszkrimináció-ellenes akciósorozat.



A több mint tízéves tapasztalat és ismeret birtokában, 2004-ben vállalkozott az alapítvány arra, hogy a Szatmárnémetiben működő Pro Europa Ligával közösen nyújtson be pályázatot a Phare Magyarország-Románia CBC Alaphoz „Nonprofit szakmai támogató szolgáltatások működtetése Szatmár megyében” címmel. A programban húsz, a romániai Szatmár megyében működő, kevés tapasztalattal rendelkező munkaerő-piaci és szociális célú civil szervezet vett részt. A projekt célja elsősorban a civil szervezetek kapcsolatainak erősítése, az Európai Unióhoz történő felzárkózás tapasztalatainak átadása volt, melynek keretében menedzsmentfejlesztési, forrásteremtési, pályázatírási és partnerség építő tréningeket tartottak. A pályázatírási tanácsadás eredményeként tizenegy projekttervet készítettek és nyújtottak be a résztvevők. Az ő munkájukat segíti tovább a Szatmárnémetiben létrehozott nonprofit inkubátorház is, ahol hosszabb ideig a RÉV Alapítvány szakembereinek közreműködésével nyújtottak tanácsadói szolgáltatást romániai civilszervezeteknek. 2005-ben a Nemzeti Civil Alapprogram (NCA) támogatásával a „Civilek a civilekért” programot működtette Ukrajnában a RÉV Alapítvány.

Az elmúlt években számos tanácskozást szerveztek. Ezek közül kiemelkedik a 2002-ben a „Kisebbségek helyzete a foglalkoztatásban” címmel megrendezett konferencia, amelynek egyik illusztris résztvevője, előadója Nancy Goodman Brinker, az USA akkori magyarországi nagykövete volt, aki „Az állami, az üzleti és a civil szféra kapcsolata az Egyesült Államokban” címmel tartott előadást.

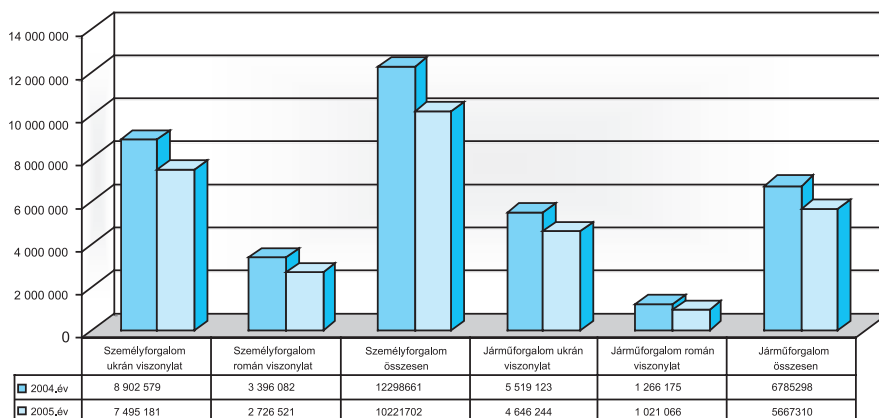
Szakképzett munkatársai jelenleg is több érdekes program megvalósításán dolgoznak, többek között az „Újdonság a szakképzésben, változás az életemben – Új esély a 40 év fölötti munkanélküli nőknek” címmel elnyert HEFOP-projekten.

Határórség, rendőrség az Európai Unió kapujában

Hazánk uniós csatlakozásának időszakában átalakult a határórség is, amely ma már tisztán rendészeti szerv. Nyírbátorban működik a Határórség igazgatósága, amely 136 709 méter ukrán, 102 948 méter román és 5159 méter szlovák határszakaszért felel.

Már az uniós csatlakozás előkészületeinek során jelentős változások történtek a feltételekben, csaknem minden határállomás új épületet kapott, mindössze két építkezés húzódott át 2006-ra. Jelenleg tizenegy határállomás működik a megyében: Vállaj, Csengersima, Tiborszállás (vasúti), Tiszabecs, Beregsurány, Barabás, Lónya, Záhony (vasúti is), Eperjeske (vasúti), Nyíregyháza (repülőtér). A határforgalmat új, a schengeni követelményeknek megfelelő infrastruktúra segíti. Az ukrán határon az évi forgalom 7–9 millió, a román határszakaszon 2,5–3,5 millió fő.

Jelentős változást hozott a szervezet életében a hivatásos szolgálatra történt áttérés és az idegennyelv-ismeret gyarapításának kötelezettsége. Angol és német nyelvtanfolyamot helyben, az igazgatóságon szerveztek, többen Budapesten szereztek



Forrás: Nyírbátori Határőr Igazgatóság (a román forgalomban az igazgatósághoz tartozó négy Hajdú-Bihar megyei kisebb határállomás adatai is szerepelnek).

1. ábra. A határforgalom alakulása

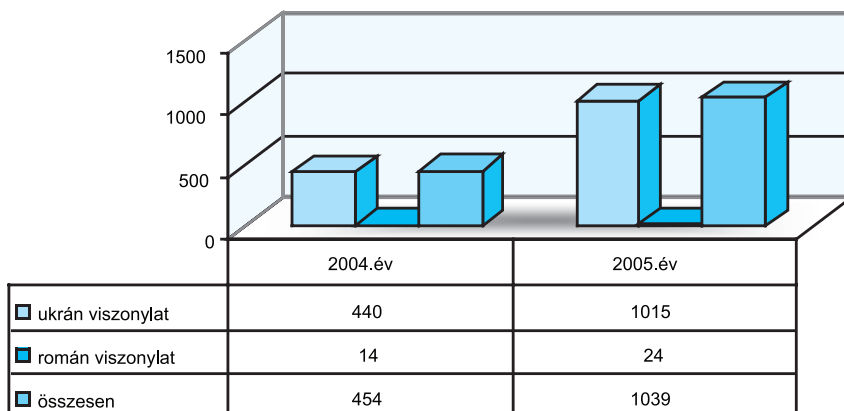
franciányelv-ismeretet. Orosz, ukrán és román nyelvtanfolyamot Záhonyban és Csengerben indítottak. Minden tizedik határőr hivatalos nyelvvizsgát is tett, a többség azonban még nem rendelkezik ilyennel, viszont ahol szolgálnak, a szomszédos ország nyelvén kommunikálni tudnak.

A legnagyobb gondot a határállomásokon a várakozás jelenti, jobbra a kiutazási oldalon. Valamilyen akadály szinte mindig van: utat, hidat építenek, főleg ukrán oldalon gyakran elromlik a számítógépes rendszer. Időnként a vámőrség szigorúbb fellépése is érezteti hatását, például a jövedéki termékek alaposabb ellenőrzése gyakran vezet a határforgalom lelassulásához. A félelem a madárinfluenza-járványtól szintén befolyásolta a ki- és beutazásokat. Ilyen szigorítások esetén akár ötödével, hatodával is csökkenhet a forgalom.

A több milliós határforgalom mellett gyakoriak a szabálytalanságok, és a trend növekvő. Az elmúlt évben közel tizenhatezer emberrel szemben intézkedtek a magyar határőrök az igazgatóság területén, ez kétharmadával több, mint egy esztendővel korábban. Több mint ötezer utast visszairányítottak. Sok, és folyamatosan nő a közokirat-hamisítások száma. A kiváltó ok: egyre többen szeretnének – akár illegálisan is – bejutni az uniós országokba, és ott élni, munkát vállalni. Sokan az illegális határátlépést is megkockáztatják, vagy a „zöldhatárt” választják. Utóbbi területen a moldávok (42,5%), ukránok (13%), románok (13%) és a grúzok (12%) száma volt a meghatározó.

Az igazgatóság bűnügyi felderítő szakemberei azt tapasztalják, hogy az Európai Unió nagy csáberő. Élénk az embercsempészet. Az ukrán-magyar államhatár átlépéséhez a csempésztett személyek egyre többször használnak fel hamisított úti okmányokat, vízumokat és – elsősorban – olasz tartózkodási engedélyeket. A közokiratokat többnyire ukrán okmányhamisítók készítik. Az ilyen iratokkal érkezők általában

munkát szeretnének vállalni az Unió tagországainak valamelyikében, elsősorban Ausztrián keresztül Olaszország a végső úti cél. Az illegális migrációhoz egyre inkább nemzetközileg szervezett bűnözés is tapad.



Forrás: Nyírbátori Határőr Igazgatóság

2. ábra. A közokirat-hamisítás alakulása

Mindezekre a válasz az erősödő ellenőrzés és a nemzetközi együttműködés, elsősorban az uniós partnerekkel. A Joint Operation „Beregi Kapuk” fedőnevű akcióban például nyolc ország szakértőivel működtek együtt a nyírbátori igazgatóság munkatársai, több alkalommal vettek részt négyoldalú (magyar, szlovák, lengyel, ukrán) nemzetközi akciókban, és közreműködtek az Európai Határrendészeti Ügynökség (Frontex) által szervezett akciókban is.

A tennivalók változatlanok: felkészülés a schengeni ellenőrzési folyamatra, a komplex határellenőrzési rendszer további kiépítése, annak rendszerszemléletű, hatékony működtetése. A megyei határszakaszon már készülnek a Románia uniós csatlakozásával bekövetkező határrendészeti változásokra. Az alapfeladatok között elsőbbséget élvez az embercsempészek és az okmányhamisítások elleni fellépés.

Egy más országokkal határos megyében a rendőrség sem tekinthet el az együttműködéstől. A Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei Rendőr-főkapitányság hosszú ideje jó szakmai kapcsolatokat ápol az Ukrán Köztársaság Kárpátaljai Területi Igazgatósága vezetőivel és munkatársaival. Ugyanez mondható el a Román Köztársaság Rendőrsége Szatmár megyei rendőri szerveiről és azok vezetőiről. Különösen bűnügyi felderítő egységeink együttműködése élénk és eredményes. Ezen túl a legmagasabb vezetői szinten is legalább évente tárgyalnak, főként a nemzetközi szervezett bűnözés elleni közös fellépés aktuális kérdéseiről.

Az uniós együttműködés keretében több éve dolgoznak közös projekteken a hollandiai Hollands Midden régió rendőrségével. Korábban a kisebbségekkel kapcsolatos rendőri

kérdésekről cseréltek tapasztalatokat, tavaly Nyíregyházán a két főkapitány együttműködési szándéknyilatkozatot írt alá. A nyilatkozatban több fontos szakmai együttműködésben állapodtak meg: stratégiai tervezés, minőségfejlesztés, közlekedésbiztonság. Ennek szellemében holland közlekedési szakemberek látogattak a megyébe, melynek során szakmai előadást tartottak a közlekedési balesetek megelőzéséről, valamint sebességmérő és alkoholellenőrző készülékeket adtak át a főkapitányságnak.

Európai tanulmányok

Két felsőoktatási intézet integrációjával 2000-ben hozták létre a Nyíregyházi Főiskolát, amely tizenhárom és fél ezer hallgatójával, 370 oktatójával, gyakorlóiskoláival, tangazdaságával az ország legnagyobb felsőoktatási intézményei közé tartozik. A jogelőd tanárképző főiskola még 1988-ban Phare-támogatással hívta életre az Európai Tanulmányok Központját, azzal a céllal, hogy széles körű ismereteket nyújtson a főiskolai hallgatóknak, valamint az északkeleti régió lakóinak az Európai Unió működéséről, a gazdasági és politikai integrációról, a közösségi jog, az európai kultúra és oktatás jellemzőiről. Fontos szerepet kapott az angol, a francia és a német szaknyelvi oktatás. Lényeges az EU-ügyekben járatos szakemberek továbbképzése, főleg a jogászok, köztisztviselők, médiaszakértők és újságírók, tanárok, üzletemberek köréből. A főiskola a megyével és a várossal, valamint a Nyíregyházán működő Európa Egyesülettel uniós dokumentációs központot is létrehozott.

Az Európai Tanulmányok Központja számottevő nemzetközi kapcsolatokat ápol, amelyek közül a legjelentősebbek: Paris Sud Faculté Jean Monet (Párizs), University of Oulu (Finnország, Kajaani), Haute École Galilei (Brüsszel) – ahová a Nyíregyházán, német szakon végzők külön felvételi vizsga nélkül mehetnek, például tolmácsképzésre.

Az elmúlt években jelentős kutatási programokat is indítottak. Ilyen volt például az „Európai kultúra – magyar kultúra; Magyarország viszonya az Európai Unió meghatározó országainak kultúrájához a II. világháború után (1945–1981)” A kutatás arra keresett választ, hogy az európai egység gondolatának megjelenése óta a magyar kultúra hogyan kapcsolódott az európai kultúrához, illetve milyen kapcsolatokat próbált kialakítani a későbbi Európai Unió meghatározó országainak kultúrájához. Egy másik kutatási téma a „Politikai és diplomáciai terminológia – angol, francia, német, olasz, finn, magyar és orosz nyelvi relációban” címet viselte, és az Európai Unió nyelvein készített hivatalos politikai és diplomáciai jellegű szövegek magyar, angol, francia, német és orosz nyelvű fordítását vizsgálta az alkalmazott nyelvészet módszereivel.

Agrárrium: cseppben a tenger

A megye uniós kötődéseinek sorában megkerülhetetlen az agrárgazdaság, amely komolyabb formában először a 2002 januárjában felavatott nyíregyházi Sapard Hivatal útján kerül kapcsolatba a brüsszeli intézményekkel. Érdekes, hogy az egyéb-

ként Szabolcsból származó agrárminiszter avatta fel az észak-alföldi regionális irodát, azon ritka intézmények egyikét, amely nem a régióközpontban, Debrecenben működött. Máig szóló üzenetértékű, hogy a miniszter az avatáson elmondta: néhány hónappal korábban az EU budapesti delegációjának vezetője felrótta neki, hogy a Sapard-program megvalósítása és az intézményrendszer kiépítése sehol sem tart, és ez akadálya lehet uniós csatlakozásunknak. (Mindez néhány hónappal a 2002. évi választások, a kormányváltás előtt történt.) A miniszter akkor évi 38 millió euró támogatással számolt, amelyet kiegészít a 3,3 milliárd forintos önerő. Azt tervezte, hogy a pályázati kiírás rövid időn belül megjelenik, és a pénz még abban az évben eljuthat a mezőgazdasági vállalkozókhoz.

A feladat azonban az új miniszterre maradt, aki ugyanaz év decemberében – az FVM Megyei Hivatala új vezetőjének nyíregyházi beiktatásakor – azt mondta: az új követelményrendszer teljesen más, mint az eddigiek voltak, és ki kell építeni az intézményeket, amelyek révén a gazdák hozzájuthatnak mindazokhoz a lehetőségekhez, amelyekhez más uniós országok gazdái is hozzájutnak. A földnyilvántartási rendszert mindössze 4–5 százalékos kiépítettségűnek tartotta.

Végül a harmadik agrárminiszter volt az, aki – az elmúlt esztendő végén – bejelentette: az Európai Uniótól megkaptuk azt az utolsó, 22 milliárd forintnyi összeget, amelynek a megérkezése bizonytalan volt, de így az összes, még bent maradt támogatást az év végéig ki tudják fizetni. A brüsszeli forrásból származó területalapú támogatások (SAPS) hektáronként közel húszezer, összességében mintegy ötmilliárd forintot jelentenek a megye gazdálkodóinak. 2005-ben több mint harmincezer területalapú támogatási kérelmet nyújtottak be a gazdálkodók. A formai és tartalmi ellenőrzések után 869 – műholdas távérzékelővel ellenőrzött – „fizikai blokk” 4344 földtulajdonosával egyeztették újra az adatokat. Ezt követően megszűntek a túligénylések, a területek felszabadultak a támogatás kifizetésének tilalma alól. Az uniós támogatások az év végig a gazdák bankszámlájára kerültek. A területalapú támogatások közel 400 millió eurónyi nemzeti kiegészítő részét (top-up) 2006 első negyedévében fizette ki a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal.

Az uniós vizsga első részét, némi késéssel ugyan, de teljesítette a megye agráriuma.

A II. Nemzeti Fejlesztési Terv

Szabolcs-Szatmár-Bereg megye első, már EU-konform tervezési módszerekkel, az unió regionális politikájának alapelveivel összhangban összeállított fejlesztési koncepcióját 1996-ban fogadták el. 1999-ben sok változás hatására – az ország NATO-csatlakozása, a területfejlesztési törvény megjelenése, a területfejlesztés intézményrendszerének átalakulása – megtörtént a dokumentum aktualizálása. A jelenleg érvényes fejlesztési koncepció szerint a megye számára a hosszú távú általános cél: „az életminőség folyamatos javítása Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében”, ami fenntartható gazdasági-társadalmi fejlődést, szociális biztonsá-

got és tervezhető jövőt jelent. A hosszú távú cél elérése alapvetően két nagy stratégiai célra bontható: a megye versenyképességének és a lakosság életminőségének javítása.

Az utóbbi években ismét meghatározó változások következtek be: Magyarország az Európai Unió tagja lett és felértékelődött a határ menti szerepe; átalakult a térfelosztás, módosultak a térbeli szerepek (önkormányzatok, kistérség, megye, régió). Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv félidejében – már készülve a 2007–2013. évekre – újból át kellett gondolni a fejlesztéseket, azok feltételeit, hatásait, illetve megvalósíthatóságukat.

Kedvező változások történtek a megye infrastrukturális fejlettségében (útminőség, autópálya, kommunikáció), hátrányos viszont, hogy növekedtek a gazdasági fejlettségbeli térségi különbségek. Ugyancsak kedvezőtlen, hogy távolabb kerültek a források és a döntések a társadalmi-gazdasági szereplőktől.

Természetesen vannak olyan tényezők is, amelyek alapvetően nem módosultak. Nem változott a megye hátrányos helyzete: továbbra is itt a legnagyobb a munkanélküliség, és a megye az utolsók között van a jövedelemtermelő képesség (egy főre jutó GDP, szja, kereseti viszonyok) tekintetében. A képzett fiatalok elvándorlása folytatódik, a népesség átlagos iskolai végzettsége változatlanul a legalacsonyabb az országban. Nem csökkentek a megyén belüli (kis)térségi különbségek sem.

Összességében sajátos kettősség jellemzi a megyét. Egyrészt nem versenyképes a gazdasági szerkezet, alacsony szintű a termelési és a közgazdasági infrastruktúra, szerény és szinte csak a megyeszékhelyen mutatkozik meg az innovációs tevékenység. Többségében tőkehiányos gazdálkodók, elszegényedő lakosság, rendkívül magas munkanélküliség. Másrészt a földrajzi adottságok, a területi (határ menti) elhelyezkedés, a természeti tényezők, a képezhető jelenlegi és potenciális munkaerő-állomány, egyes ágazatokban a termelési tapasztalatok, valamint a vállalkozói kedv olyan tényezők, amelyekre alapozható a gazdasági fejlődés.

A számottevő mértékben uniós támogatással megvalósuló II. Nemzeti Fejlesztési Terv országos hatókörű megyei nagyprojektjei között első helyen állnak az útfejlesztések: az M3-as autópálya Nyíregyháza–Vásárosnamény szakaszának új Tisza-híddal történő megépítése; a Vásárosnamény–Záhony gyorsforgalmi út megépítése; az M49-es gyorsforgalmi út megépítése az M3-s Vajai csomópont–Mátészalka–Csengersima (országhatár) között a romániai Szatmárnémeti és Nagybánya irányába; a nyíregyházi körgyűrű új szakasza, az M40 gyorsforgalmi út megépítése, a 4-es főútvonal korszerűsítésének folytatása. Ugyancsak a nagyprojektek közé tartozik a (Budapest–Szolnok) Szajol–Debrecen–Nyíregyháza–Záhony vasútvonal fejlesztése; a Vásárhelyi Terv továbbfejlesztése Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében. Kiemelkedően fontos az Észak-Alföld ivóvíz-javításának második üteme, Nyíregyháza és külterületei csatornázása, szennyvíztisztításának megoldása, a megyei regionális hulladékgazdálkodási program második üteme. Az oktatásra, iskolák fejlesztésére a megye döntései

alapján (a Regionális Operatív Program keretében) 10 milliárd forintot, a központi pályázati kiírások alapján több mint húszmilliárd forintot kívánnak felhasználni, ami 30–35 iskola felújítását teszi lehetővé. A turisztikai fejlesztések között a legjelentősebb a tiszadobi Andrásy-kastély kulturális-turisztikai hasznosítása. Jelentős fejlesztéseket tervez a megye a Tisza-program keretében, amely árvízi tározó építését, töltésfejlesztést jelent, a turisztikai fejlesztések keretében pedig új személyhajó- és sportkikötőket terveznek.

A II. Nemzeti Fejlesztési Terv a megye eddigi legnagyobb komplex fejlesztését ígéri.

DEZSÉRINÉ MAJOR MÁRIA

SZEMLE

Az európai civil szervezetek szerepe a külgazdasági stratégia alakításában¹

A civil társadalom európai eszmetörténetében elfogadottak a következő megfontolások: a civil társadalom eszményei európai hatókörűek; piacgazdasági viszonyok és plurális társadalmi feltételek mellett érvényesülnek; a tevékenység szervezeti keretei folyamatosan átalakulóban vannak. A harmadik szektor – az ún. nonprofit, civil szektor – szerepe azért is nő az európai társadalmakban, mert egy folyamatosan megoldatlan „demokratikus deficit” részbeni feloldását jelenti a civil szférának a döntéshozatalt megelőző konzultációkba való széles körű bekapcsolása. A civil párbeszéd napjainkban már fontos eszközzé vált a kormányzási alapelvek megvalósításában.

1. A civil szervezettípusok definiálása, jellemzői az Európai Unióban

Az Európai Unió tagországaiban a *civil szervezetek formai jellemzői* a következők:

- intézményesült szerveződések;
- tevékenységükből befolyó bevételeiket nem osztják fel tagjaik, alapítójuk vagy tulajdonosaik között;
- tevékenységük független a különböző kormányzati szervektől és intézményektől, saját maguk által megállapított szabályok és eljárásrend alapján önmaguk irányítják;
- tevékenységük irányítása nem csupán a kormányzattól független,

hanem más külső érdekeknek (gazdasági, politikai stb.) sincs kiszolgáltatva;

- tevékenységünk kisebb-nagyobb mértékben a közérdek szolgáltatában áll, azaz egy szűkebb-tágabb közösség javát szolgálja.

A *tevékenység tartalma alapján* a következő nagy csoportokba sorolhatók az adott civil szervezetek:

- szolgáltatást nyújtó;
- érdekvédő, -érvényesítő és -képviselő;
- önszervező vagy kölcsönös segítséget nyújtó, és
- forrásszervező és/vagy koordináló szervezetek.

Az uniós tagállamokban – az eltérő kulturális, jogi és igazgatási rendszerek, valamint a statisztikai adatgyűjtés más-más módszerei és kritériumai miatt – *nagy különbségek mutatkoznak mind a civil szervezetek számában, mind szerepében.* Egységes tendenciának tekinthető, hogy a civil szervezetek különösen a következő területeken érvényesülnek:

- létfontosságú szolgáltatásokat nyújtanak bizonyos közösségek számára;
- új szükségleteket azonosítanak, innovatív módszereket dolgoznak ki a helyi és közösségi társadalmi problémák megoldására;

¹ A cikk a szerző témavezetésével folytatott „A civil szervezetek szerepe a külgazdasági stratégia megvalósításában” című (Piacgazdaság Alapítvány, Budapest, 2005) kutatási tanulmány főbb következtetéseire épül.

- fontos szerepet játszanak szakmai, társadalmi vitákban;
- megerősítik a közösségeket, fejlesztik a társadalmi tőkét, védelmezik a környezeti értékeket;
- képesek pénzügyi és emberi erőforrások mozgósítására közügyek érdekében.

Az európai civil szervezetek jogi környezetével kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy a civil szervezetekre vonatkozó jogszabályok nem részei a közös jognak, jellemzően a nemzeti joghatóságok hatáskörében maradtak. Ezért – mint ismeretes – jelentősek a különbségek a bírói esetjogon alapuló angolszász jogrendszer, illetve a kontinentális jogrendszerek között.

A nemzetközi gyakorlat alapján a gazdaságpolitika területén, valamint a harmadik szektorban átfogóan az alábbi típusú civil szervezetek tevékenykednek:

- érdekérvényesítést ellátó ágazati szakmai szövetségek (külkereskedelmi szövetségek, kis- és középvállalkozói szervezetek);
- közösségi érdekképviseléssel foglalkozó szervezetek (nők, munkanélküliek, mozgássérültek szervezetei);

Néhány példa a hivatkozott civilszervezet-típusok bemutatására az európai gyakorlatból:

- *Dániában* a civil szervezetek esetében fontos, hogy egy jól szervezett, együttműködő hálózat segítse a tagok érdekképviselését, a problémák megoldását. A gazdasági érdekérvényesítés területén két nagy civil szervezet aktív: a Dán Kis- és Középvállalatok Szövetsége és a Dán Iparszövetség.
- *Írországban* a közösségi és önkéntes szektor szervezetei alkotják a

civil kört – kizárva abból a szociális partnereket (munkaadói szervezetek és szakszervezetek).

- *Németországban* az érdekképviselések helyi szervezetekre épülnek, azok tartományi szövetségeket és országos, szövetségi csúciszervezeteket hoznak létre. Ezért a szövetségi állam számos kérdés szabályozását a helyi kormányzatokra bízta, az egyes országrészek nagyfokú önállósággal bírnak.
- *Olaszországban* a civil szervezetek legjelentősebb csoportját a szakmai szövetségek hálózata képezi. A nem ágazati jellegű ernyőszervezetek mellett fontos az ágazati és infrastrukturális szövetségek szerepe is.
- *Spanyolországban* a nonprofit szervezeteket a nyilvános érdekeltségű (testületek, szövetségek, alapítványok) és egyéni érdekeltségű szervezetekre (szövetségek) bontják.

Az európai országok civil szervezetei a Gazdasági és Szociális Bizottság (a továbbiakban: GSzB) szekcióin keresztül kapcsolódnak be a közösségi civil párbeszédbe. A nemzeti szervezetek többsége nagyobb, pán-európai ernyőszervezeteken keresztül érvényesíti érdekeit az Unión belül. A GSzB hat szekciójából pl. a külgazdaságot érintő (az ECO, a REX és az INT) szekciókba mintegy 130 szervezet tartozik. A szervezetek elsősorban a következő csoportokba sorolhatók:

- érdekérvényesítést ellátó ágazati szakmai szövetségek (külkereskedelmi szövetségek, kis- és középvállalkozói szervezetek);
- közösségi érdekképviseléssel foglalkozó szervezetek (nők, munkanélküliek, mozgássérültek szervezetei);

- tudományos és akadémiai közösségek.

A gazdasággal kapcsolatba hozható civil szervezetekről – a CONECCS tájékoztató jellegű adatbázisa alapján – elmondható, hogy általában nemzeti szövetségeket, társulásokat tömörítő európai ernyőszervezetek, amelyek felkarolják azok közösségi érdekeit. Az ernyőszervezetek jelentős mértékben hozzájárulnak a civil társadalmi szervezetek nemzetközi képviseletéhez és véleményük kifejezéséhez. A GSzB-n keresztül integráns részét képezik az EU politikaformáló és döntéshozó folyamatainak.

2. A magyarországi civil szektor jellemzői

Civil szervezetnek minősülnek a mai jogrendben Magyarországon az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény alapján létrejött, jogi személyiséggel bíró társadalmi szervezetek, szövetségek (kivéve a pártokat, a munkaadói és a munkavállalói érdekképviseleti szervezeteket, a biztosító egyesületeket, valamint az egyházakat), és a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény alapján létrejött, jogi személyiséggel bíró alapítványok, ide nem értve a közalapítványokat.²

Kialakulóban van Magyarországon a három szektor (piaci, állami/önkormányzati, civil) közötti munkamegosztás és együttműködés, de a folyamat még bizonytalansággal, szabályozatlansággal, illetve túlszabályozottsággal terhes. Találkozunk még számottevő fogalmi tisztázatlanságokkal a civil társadalom és

a formalizált civil szervezetek megítélésében, továbbá statisztikai számbavételükben is. Nem létezik statisztika a civil szervezetek, csak a nonprofit szervezetek vonatkozásában (ezek utóbbiak közül a működő szervezetek számát a KSH mintegy 47 ezerre tette 2003-ban).

A magyar civil szektorban – a megindult pozitív folyamatok mellett – *jelentős feszültségek* is mutatkoztak a következő kérdésekben az elmúlt években (2001-től):

- *Erős differenciálódás:* a számbeli többségben lévő klasszikus szervezetek (magánalapítványok, egyesületek, társadalmi szervezetek) gazdaságilag gyengékké és törékenyekké váltak. Lényegében hasonló nagyságrendű forrásból gazdálkodnak, mint a szektor 5%-át kitevő közalapítványok, köztisztviselők és közhasznú társaságok. Továbbá kialakult egy szűk – főképpen költségvetési forrásokból gazdálkodó – kör, valamint a fővárosi koncentráció mértéke csaknem eléri a kétharmados szintet,
- *A források elégtelensége és korlátozott átláthatósága:* míg az EU tagországaiban átlagosan 40–60% között mozog az állami és önkormányzati támogatások aránya, ez Magyarországon alig éri el az egyharmados arányt, valamint ezek elérhetősége is korlátozott, nem megfelelően publikus.
- *Megosztottság:* a civil szektorban is felerősödött a rivalizálás, a szolidaritás hiánya, még nem alakult ki az egységes képviseleti modell.

² Forrás: 2003. évi L. törvény a Nemzeti Civil Alapprogramról 14. § b.) bekezdés (a törvényt az Országgyűlés 2003. június 23-ai ülésnapján fogadta el).

Nevezetesen ez azt jelenti, hogy hiányoznak az ernyőszervezetek, a szektor erőteljesen töredezett és polarizált szerkezetű.

A hazai *civil stratégia alapelve* az autonóm civil társadalmat egyenrangú partnernek tekintő állam. Ennélfogva a kormány:

- a társadalmi párbeszéd és érdekegyeztetés szerves részének tekinti a civil szervezeteket és az azok által legitimált képviselőket;
- a szektort érintő jogszabályokon kívül, a nyitott jogalkotás szellemében biztosítja a civilek részvételének lehetőségét a jogszabályok előkészítésében, véleményezésében;
- épít a civil szervezetekre a közszolgáltatások teljesítésében, az információs társadalom kiépítésében (Teleházak, Civil Szolgáltató Központok), a területfejlesztés folyamatában, az érdekvédelemben;
- elvárja továbbá a minisztériumoktól saját ágazati civil stratégiájuk kidolgozását.

A hazai civil stratégia fontos elemei közé tartozik, hogy:

- A kormány átláthatóbbá, konzisztenssé, egyszerűbbé teszi a civil szervezetek működését, gazdálkodását, növeli a részükre biztosított forrásokat.
- A szektor szervezetei egyre inkább aktív részeseivé válnak az ország jövőjét meghatározó stratégiai kérdések eldöntésének.
- A civil szektor finanszírozását tekintve, a központi költségvetési forrásokból pályázati támogatást elnyerő

szervezetek egységes nyilvántartása lehetőséget teremt a mechanizmus aránytalanságainak (párhuzamos finanszírozás), hiányainak feltárására. Stratégiai cél, hogy a magánszemélyek növekvő mértékben járuljanak hozzá a civilek forrásaihoz az önkéntes adományozás ösztönzése révén.

- A kormány nem nélkülözheti a statisztikai adatszolgáltatást, valamint – az általa támogatott, civil szerepvállalással készülő – hatásvizsgálatokat végző kutatásokat.
- Szükség van a szektor legitim képviseletére – a civil érdekképviselet jogosítványaival.

A kormányzat civil stratégiájában *uniós elvárásként fogalmazódik meg*

- a civil szektor függetlenségének biztosítása;
- a szervezeteknek átadott források és támogatások átláthatósága;
- a civil szolgáltatások professzionális mûködésének biztosítása.

Remélhetőleg a következő évek elhozzák a minőségi változások időszakát a magyarországi civil szervezetek életében is, amihez a kormányzati civil stratégia folyamatos továbbfejlesztése szükséges.

3. A civil párbeszéd nemzeti feltételei és működési mechanizmusa az Európai Unió tagállamaiban

A kutatás során elkészült esettanulmányok³ tapasztalatai alapján a civil párbeszéd nemzeti feltételei a következők szerint határozhatók meg:

³ Öt országról készültek esettanulmányok, ezek: Dánia, Írország, Németország, Olaszország és Spanyolország.

- *Szervezeti:* a civil szervezet alulról építkező, tagszövetségeket tömörítő ernyőszervezet, illetve csúciszövetség legyen, tehát a tagjaitól származó naprakész, közvetlen és hiteles információk birtokában képviselhesse a „gyökerektől jövő”, valós érdekeket, elvárásokat, szempontokat.
- *Szemléleti:* a kormányzat részéről markáns igény jelenjen meg a civilekkel való közvetlen kapcsolat, alkotó jellegű szoros együttműködés (partnerség) iránt, mert ez a biztosítéka annak, hogy a kormány gazdaságpolitikai, külgazdasági tevékenységét a megfelelő vállalkozói, szakmai és civil érdekkörök támogatják.
- *Intézményi:* a kormányzat aktív szerepvállalása olyan testületek, szervezetek létrehozásában, melyekben a civilek is rendszeresen – véleményformálással, javaslatokkal – együttműködnek a stratégiaalkotásban, a törvényhozásban, valamint a jelentős gazdasági és szociálpolitikai kérdések megvitatásában, megoldásában. Ilyen szervezetek egyebek mellett:
 - A *dán Gazdasági Tanács*, melyben civilek, szociális partnerek, független szakértők is dolgoznak. Az itt készülő féléves jelentések a munkaerőhelyzetet, a foglalkoztatási politikát és a pénzügyi politikát is kritikusan vizsgálják. A *dán Külügyminisztérium által létrehozott Fórumon* a legfontosabb NGO-k képviselői évente többször tanácsadói minőségben megvitatják az aktuális külkereskedelmi kérdéseket.
 - *Írországban* a négyoldalú szervezet (szociális partnerek, civilek, kormány képviselői), a *Nemzeti Gazdasági és Szociális Tanács (NESC)* a gazdasági-társadalmi folyamatok vizsgálatával, stratégiai kérdések elemzésével, elvek meghatározásával és a 3 évre szóló átfogó megállapodások kidolgozásával foglalkozik. Az országos szintű társadalmi párbeszéd másik író intézménye, a *Nemzeti Gazdasági és Szociális Fórum (NESF)*, amely a hosszabb távú kérdésekben konzultációs lehetőséget biztosít a civil szféra számára.
 - *Németországban* a kormány, a vállalkozók és a civilek (BGA, BDEx) képviselőit is befogadó *Külgazdasági Tárcaközi Bizottság* feladata a külgazdasági stratégia irányelveinek meghatározása, a külgazdasági offenzíva koordinálása.
 - *Spanyolországban* a Közigazgatási Minisztérium által létrehozott, a civil társadalom képviselőiből (szociális partnerek és érdekvédelmi szervezetek) álló *Gazdasági és Szociális Tanács* a döntéshozatal korai stádiumában kéri véleményt tagjaitól. A kétoldalú szociális párbeszéd eredményeképpen születtek a társadalmi megállapodások, amelyek egyebek mellett a szociális biztonsági rendszerről, a foglalkoztatási stabilitásról szólnak.
- A *civil szervezetek minden vizsgált országban közvetlen kapcsolatban állnak a kormányzati és más szervezetekkel*. Az együttműködés célja a

tagjaik számára nyújtandó szolgáltatások minőségének javítása és mennyiségének növelése, hozama pedig az, hogy a támogató alrendszerek egységes egészként segítik a tagvállalatokat. *A civilek a következő nemzeti szervezetekkel létesítenek szoros kapcsolatot:*

- minisztériumok, regionális és helyi hatóságok;
 - biztosítók, bankok;
 - kamarák, vállalkozói szövetségek, szakszervezetek;
 - állami külkereskedelmi intézetek, vásárszervezők;
 - (gazdaság)kutató intézetek.
- Az érdekképviseletet ellátó civil csúcsszövetségek tevékenységében egyre nagyobb szerepet kap a *más országok hasonló szervezeteivel való együttműködés, illetve a brüsszeli lobbizás a különféle szakmák érdekvégyesítéséért*. A külföldi követségek, konzulátusok, kamarai irodák, nemzetközi szakmai szövetségek, OECD-bizottságok, nemzetközi kamarák körén túl *az országos civil szervezeteknek közvetlen kapcsolatuk van az EU-val* brüsszeli irodájuk, az uniós szakmai bizottságok révén. Képviselek az adott ország adott szakmáját (pl. a német nagy- és külkereskedelmet, a dán ipart) az Euro-Commerce-ben, részt vesznek a GSzB munkájában.

A külgazdasági stratégiának és politikának mindenütt a kormányzat a felelőse. A külgazdasági irányelvek megfogalmazásában (ahol ezek plasztikusan megjelennek, mint például Dániában, Írországban és Németországban), illetve véleményezésében ugyanakkor a külkeres-

kedelmi vállalkozásokat tömörítő civil szervezetek is részt vesznek, a meghatározó kormányzati szervekkel közösen. A komoly külkereskedelmi hagyományokkal rendelkező országokban megfelelően kiépített és jól működő külkereskedelmi promóciós rendszer található (pl. Dán Kereskedelmi Tanács, Német Külgazdasági Szövetségi Ügynökség – bfa). Ehhez társul a külkereskedelemmel foglalkozó civil szervezetek támogató tevékenysége, szolgáltatásai tagjai részére.

A vállalkozások külpiazi fellépését, exportlehetőségeit támogató civil szervezetek a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatok bővülését a következő *szolgáltatások szervezésével* segítik elő:

- információszolgáltatás;
- szakértők révén nyújtott tanácsadás, konzultáció;
- rendezvényszervezés, delegációk szervezése;
- kiállításokon és vásárokon történő részvétel elősegítése;
- partnerkeresés, üzleti kapcsolatok építése;
- oktatás, képzés;
- kutatások végzése, tanulmányok összeállítása.

A civilek kormányzati kapcsolatainak sajátosságai, az *együttműködés előremutató tendenciái* a következők:

- *A civil szervezetek megalakulását és fejlődését az állam által létrehozott szervezetek segítik* (pl. Írországban az információkat szolgáltató ügynökség működik, Spanyolországban a kormány által támogatott civileket fejlesztő program gondoskodik a képzésről). Ebbe az irányba mutatnak *az EU-nak a nemzeti civil szervezetek fejlesztésére vonatko-*

zó ösztönző tevékenységei is (lásd a GSzB feladatait).

- Az együttműködés nem formális, hanem tartalmi, a civil szervezetek aktív résztvevői az érdekegyeztetésnek, érdekvényesítésnek.
- Mindkét fél kezdeményezhet konzultációt, egyeztetést, együttműködést.
- Egyre jellemzőbb az együttgondolkodás, a közös munka, a *folyamatos párbeszéd*. A kormányzattal való információcsere legfontosabb színtere a szakmai bizottsági munka, ahol a kormányzati szakemberek egy padban ülnek a civilek képviselőivel (pl. Németországban a Nemzetközi Kereskedelmi Igazgatóság és a Nemzetközi Kereskedelmi és Együttműködési Bizottság tagja a BGA).
- A *párbeszéd* – országonként különböző – *sokszínű formában valósulhat meg*: a személyes kapcsolatoktól, a többszintű konzultációkon, a különböző fórumokon, rendezvényeken való találkozásokon át a külföldi kereskedelmi delegációkban történő részvételig. A párbeszéd *tartalmi mélysége* pedig az intézkedések utólagos véleményezésétől (Olaszország) a tervezett jogszabályokról alkotott előzetes állásfoglalásokon, közös kutatásokon át a stratégiaalkotásban való aktív részvételig terjed (Németország, Dánia, Írország).
- Az országos hálózatként vagy *konföderációként működő civil szervezetek érdekképviseleti tevékenysége* a kormányzati szerveknél, politikai pártoknál, parlamenti képviselőknél, az országos médiákban és

az EU-ban folytatott *aktív lobbitevékenységgé fejlődött*.

- A civil érdekszövetségek folyamatosan tájékoztatják tagjaikat a kormányzati együttműködésről, az elért eredményekről, a vállalkozások tevékenységéhez szükséges információkról. Ugyanakkor *folyamatosan figyelemmel kísérik (monitoring) a kormánnyal kötött megállapodások végrehajtását* (Írországban egy fórum feladatát képezi ez a tevékenység), ami növeli a civilek beleszólási lehetőségét.

A civil szervezetekkel folyó együttműködés előnyei a nemzeti példák alapján az alábbiakban összegezhetők:

- A civilek részvétele óta a társadalmi-gazdasági megállapodások egyenrangú célkitűzésévé vált a gazdasági növekedés fokozása mellett a társadalmi, szociális problémák (foglalkoztatás, egyenlő elosztás, szegénység) kezelése, enyhítése (Írország).
- A civilek együttműködése a kormányzati szervekkel és más szervezetekkel azt eredményezheti, hogy a *vállalkozásokat támogató, ösztönző alrendszerek koordináltak, egységesebbek, hatékonyabbak lehetnek*.
- A *civil szerveződések a vállalkozások érdekeinek képviseletével egyúttal segítséget nyújtanak* a parlamentnek, a minisztériumoknak, a helyi önkormányzatoknak és regionális tanácsoknak egy *vállalkozásbarát környezet, irányítás, hivatali apparátus kifejlesztéséhez* – ami mindkét fél érdeke.
- A *képviselt vállalkozások szakmai szempontjai, érdekei érvényesülhetnek* a jogszabályokban, törvé-

nyekben, intézkedésekben – ezáltal legalizálva azokat. A szakmai érdekképviselői szervezetek közvetítik az alulról jövő szempontokat, elvárásokat a kormányzat felé, mégpedig az információgyűjtéssel, felmérésekkel megszerzett közvetlen, hiteles vélemények alapján.

- Ahol a kormány, a politikai pártok és a civil szervezetek kapcsolata erősnek mondható, a *kormány által támogatott civilek ösztönzését szolgáló fejlesztési programok, az állami szervezeti támogatások* erősíthetők a civilek feletti kormányzati, politikai ellenőrzést (pl. Spanyolország).
- A civilek számára előnyt jelent, hogy érdekérvényesítő tevékenységűkhöz, a kormányzati szervekkel folytatott párbeszéd kialakításához és fenntartásához igen erős szakértői apparátussal, hálózattal kell rendelkezniük – ami tekintélyüket is növeli minden fórumon.

A civil szervezetekkel való együttműködés problémáiként jelenleg a következő tényezők mutatkoznak a vizsgált országok példái alapján:

- A civil szervezetek kezdeményezésére felvetett témákra, problémákra való kormányzati reakció olykor lassú, nehézkes a kormányzati szervek leterheltsége miatt. *A civilek részvétele* – a sokféle újabb szempont figyelembevételének okán – nyilvánvalóan *megnövelte az egyeztetések időigényét*.
- *A munkaadói érdekképviselők szerint Írországból* a civil szervezetek bevonása a társadalmi-gazdasági megállapodások kidolgozásába megnehezítette a partnerségi intézmény

működését, mivel az érdekegyeztetés a sokféle érdeket képviselő civilek részvételével összekuszálódott. A megállapodások a fontosabb kérdések mellett kiterjednek a civilek által javasolt egyéb, a munkaadók szerint az addigiaknál kisebb jelentőségű témák megvitatására is.

- *A szakszervezetek szerint Írországból a civilek részvétele érdekütközésekhez vezetett*, miután a munkavállalói oldal elsősorban az aktív dolgozók érdekeit képviseli, a civilek pedig a költségvetési kiadások növelését követelik. Ugyanakkor több kérdésben – jövedelemkülönbségek mérséklése, minimálbér emelése – egyetértés tapasztalható.
- *Írországból a kormányzat autokrata módon kezeli a civil szervezetek részvételét a párbeszédben*, hiszen – reprezentativitási kritériumok nélkül – maga jelöli ki az országos fórumokon részt vevő civil szervezeteket. Aki pedig nem hajlandó csatlakozni a megállapodásokhoz, azt kizárja a Tanács tagjainak sorából.
- *Olaszországban a Termelő Tevékenységek Minisztériuma évente kiad egy – a külgazdaság politika aktuális irányait körvonalazó – külkereskedelmi iránytűt, melyet a civilek utólag véleményezhetnek*. Állásfoglalásuk, javaslatuk így csak a következő évi kiadványban vehető figyelembe.
- *Spanyolországban a kormány és a civilek kapcsolata igen szoros* az állami fejlesztőprogramok, képzések és támogatások folytán. Ez, valamint a politikai pártokkal való széles körű kapcsolatuk *korlátozódik a civilek függetlenségét*.

4. A hazai civil szféra és a kormányzati párbeszéd erősítésének feltételei

A hazai civil szféra jelenleg még mérsékelten alkalmas a párbeszéd, az érdekvégyesítés, a gazdasági stratégia alakítására a következők miatt:

- **Szervezettség:** a civil szervezetek nagy többségének szervezettségi szintje gyenge. Elsősorban saját magával és tevékenységével foglalkozik, gyenge az együttműködés igénye. Némi ösztönzéssel a helyi civilek érdekeinek összefogására lenne először szükség. (Jelenleg az összefogást úgy élik meg a civilek, mintha a függetlenségükről kellene lemondaniuk.) Míután a civil szektor strukturáltsága összetett, így a civil érdekegyeztetés nehezebb, mint az ágazati egyeztetés.
- **Érdekképviselet:** a kormánynak jelenleg nehéz mozgósítani a civileket, nehéz egyeztetnie, mivel nem létezik egy átfogó képviseleti civil szerv. Egy országos ernyőszervezet, érdekképviselet kialakulására a helyi szervezetek összefogása, szerveződése után kerülhet sor. Erőszakolni nem lehet a folyamatot felülről, de terelni kell. Szerves fejlődés útján, alulról csak helyi civil szerveződések jönnek létre, nem pedig egy országos érdekképviselet.
- **Érdekvégyesítés:** a szakmailag megalapozott véleményt képviselő, nagy szervezetek véleményét kikérik a régi csatornákon. Ez jellemző a különböző témákban elismert és ismert szakemberekre is, függetlenül attól, hogy melyik szervezetet képviselik. A kisebb szervezetek nem képesek érdekeiket érvényesíteni – erre csatornák sincsenek.
- **Felkészültség:** a civil szervezetek között létezik egy viszonylag szűk professzionális nonprofit elit, de a szervezetek többségét nem jellemzi a szakmai erősség. Nem képesek komoly szakértői háttérrel biztosítani maguknak. Ez különösen érvényes a külgazdasági kérdésekre. A civil szervezetek egyes területeken jól működnek (pl. környezetvédelem), máshol nem, mert átpolitizáltak (pl. ifjúsági politika).
- **Forrás:** ahogy a magyar gazdaság, úgy a civil társadalom is duális: a nemzetközi anyagi és módszertani segítséggel támogatott, fejlett nonprofit elit, azaz a multinacionális cégek és a folyamatos működés megteremtésével küzdő, fejletlen kicsik között hatalmas úr tátong. A nagyszámú többség gazdasági ereje gyenge (rendszerint egy adott forrástól függenek), tőkehiánnyal, valamint a személyi és tárgyi feltételek hiányával végzi helyi viszonylatban rendkívül hasznos tevékenységét.

Összefoglalóan megállapítható, hogy

- a hazai civil szférában még nem alakultak ki olyan lobbierővel rendelkező ernyőszervezetek, mint amilyenek az EU tagországokra jellemzők;
- létezik néhány olyan civil szervezet, melynek azonos szakértő magját (képviseelőinek maximum 20%-át) találjuk pl. a GKM Versenytanácsától kezdve a Befektetői Tanácsig.

A mindenkori kormányzat hozzáállását a civil szférával folytatott párbeszédhez alapvetően annak a szemléletnek kell meg-

határozni, hogy a *civil szervezetek bevonása a társadalmi párbeszédbe nemcsak „civil-érdek”, hanem egyértelműen kormányzati érdek is.*

Az országos érdekegyeztetés eddigi és jelenlegi rendszerében a társadalom több, jelentős csoportjának (fiatalok, nyugdíjasok, nők, mozgássérültek) sajátos érdekei kimaradnak a tárgyaló témákból, vagy csak periférikusan kerülnek szóba. Ezeknek az érdekeknek a figyelembevétele nemcsak szociális vagy politikai, hanem gazdasági szempontból is fontos.

A külgazdasági témában érintett magyar civil szervezetek gyengék (beleértve a Magyar Külgazdasági Szövetséget is) akár anyagilag, akár az érdekérvényesítő szerepet tekintjük. A megoldás a jelenlegi többpólusú rendszer átalakítása, ernyőszervezeti struktúra kialakítása. Egyidejűleg erősíteni kell a helyi, lokális szerepvállalást. Mindez nem állami feladat, de az állam, a kormányzat segítheti, ösztönözheti az ilyen irányú átalakulást.

Érdemi párbeszéd kellene egyes csatlakozási ügyekben (amelyek nem zárultak le 2004. május 1-jén), amelyekben a civil szervezeteknek a kormánynál és Brüsszelben egyidejűleg kellene hangju-

kat hallatniuk. Ezzel kapcsolatosan fontos lenne a civil szervezetek brüsszeli képviselője, ezt azonban még a „leggazdagabbak” sem tudják egyedül megoldani. Jó lenne, ha a brüsszeli Magyar Házban legalább infrastrukturális lehetőségeket biztosítanának a civil szervezetek számára.

A civil szervezetek és a kutatók között egyértelmű konszenzus van abban a tekintetben, hogy a hazai civil szervezetek lobbierőjét növelni kell, de abban is, hogy a civil szféra lobbierőjének növelését nem lehet és nem szabad adminisztratív módszerekkel, felülről erőltetni. Mind hazai, mind nemzetközi vonatkozásban fontos a megfelelő lobbierő, melyet – véleményünk szerint – megfelelő érdekeltségi formákkal (pl. pályázatok esetében differenciált lehetőségekkel rendelkező szervezetek számára) lehet növelni. Továbbá – sokak szerint – a lobbizás „tisztaságának” biztosítását átláthatóbb és világosabb érdekvérvényesítési jogszabályokkal kellene megoldani (a jelenlegi formális parlamenti lobbilistát meghaladó mértékű jogszabályi tisztázás).

Felhasznált irodalom

1. A kiteljesedő és elmélyülő európai szociális párbeszéd, MGYOSZ hírlevél, 2003. júl.
2. A kormányzat civil stratégiája, 2003. április
3. A strong Partner on the Global Market, Danish Trade Center, Copenhagen, 2003
4. Activities of the EESC 2000–2002, Report by the President.
5. Bíró Endre: Nonprofit szektor analízis. Civil szervezetek jogi környezete Magyarországon, EMLA Egyesület, Budapest, 2002.
6. Bódi György: Tanulmány a gyakorlat és kutatás c. programhoz, Budapest, 2002., Nonprofit Kutatócsoport
7. Commission Discussion Papers, kiemelten. „The Commission and Non-Governmental Organizations: Building a Stronger Partnership” presented by President Prodi and Vice-President Kinnock, Neil Gordon, 2000.

8. Consejo Economico y Social (CES): Social Dialogue System in Spain
9. Dezsériné dr. Major Mária–dr. Botos Balázs–dr. Benedek Tamás–Knáb Magdolna–Krassó Adrienn–dr. Ungvárszki Ágnes–Wimmer István: A civil szervezetek szerepe és súlya a külgazdasági stratégia megvalósításában, külföldi tapasztalatok alapján. Kézirat, Piactudományok Alapítvány, Budapest, 2004. március
10. EESC: a bridge between Europe and organised civil society
11. EESC – Opinion on a Sustainable Development Strategy
12. EESC – Opinion on the 2000 broad economic guidelines
13. EESC – Opinion on the Contribution of the ESC in respect of the broad economic policy guidelines for the Member States and the Community for 2002.
14. EESC – Plenary Session. Summary of Opinions Adopted, 18 July 2003.
15. Európai Foglalkoztatási és Civil Hírlevelek, 2003.
16. Focus on Denmark, Danish Trade Center, March 2003, Copenhagen
17. Gazdaságfejlesztési célú nonprofit szervezetek, KSH, 2003.
18. Gesztiné Ajtósi Judit–Csanády Dániel: Együttműködés a harmadik szektorral. Európai Tükör Műhelytanulmányok, 91. Budapest, 2003.
19. Gyórfy Gábor: A nonprofit szervezetek ismérvei és tevékenységük. Alapfokú kézikönyv civil szervezetek számára, NIOK-Soros, Budapest, 1995.
20. KSH: Gazdaságfejlesztési célú nonprofit szervezetek, 2003.
21. Ladó Mária–Tóth Ferenc: A szociális párbeszéd alapjai Budapest, 2002.
22. Raimundo Bassols Jacas: Interaction between the Spanish government and the Spanish civil society
23. Salvador Parrado-Díez : Spain: Transition of the civil service system
24. Satzung und Beitragsordnung BGA, Bonn
25. Sean Healy: A civil szervezetek szerepe. Előadás a 2001 szeptemberében Dublinban tartott Wheel-konferencián.
26. Sík László: A nonprofit szervezetek jogi szabályozásának egyes kérdései. Alapfokú kézikönyv civil szervezetek számára, NIOK-Soros, Budapest, 1995.
27. The Danish International Investment Fund for CEE: Annual Report 2002/2003, Copenhagen
28. The Voice of Business in Europe: Economic Outlook, UNICE, Autumn, 2003, Copenhagen
29. The White Paper on European Governance (2001. júl.25.) COM (2001) 428 final.
30. Tóth András–Neumann László: Demokratikus átmenet és EMU csatlakozás kihívásaira adott válaszok Spanyolországban: paktumok, kormányzati restrikció és önkorlátozás
31. Tölgyessy Péter: Gazdasági érdekképviseletek Magyarországon Budapest, 1988.
32. Weltweit Aktiv Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Berlin, 2003.
33. 1997. évi CLVI. törvény a közhasznú szervezetekről.
34. 2003. évi L. törvény a Nemzeti Civil Alapprogramról, 2003. június
35. 2003. évi L. törvény a Nemzeti Civil Alapprogramról 14. § b.) bekezdés

KISS LILLA VERONIKA

Önkormányzati finanszírozás és versenyképesség nemzetközi összevetésben

A tanulmány a helyi önkormányzatok finanszírozási kérdéseit vizsgálja az Európai Unió, illetve az OECD-országai vonatkozásában. A nemzetközi összehasonlítás megerősíti, hogy nincs egységes európai uniós önkormányzati modell. Bemutatja Magyarország önkormányzati finanszírozási rendszerét, kiemelve annak hiányosságait, és röviden utal a visegrádi országok önkormányzati finanszírozási rendszerére mint tanulságos példára. Végezetül foglalkozik az önkormányzati versenyképesség kulcstényezőivel.

Bevezetés

Az önkormányzatok finanszírozási rendszere reformérettségének egyik, bár nem egyetlen oka a folyamatosan alakuló nemzetközi környezet. A globalizálódás általános hatása mellett közvetlenül ható külső kényszer az Európai Unióhoz történt csatlakozás, illetve az eurózónához történő nominális konvergenciából adódó követelmények. A 2007–2013-as közösségi pénzügyi keretterv, valamint a regionális és kohéziós politika reformja kihívásokat jelent az összes újonnan csatlakozott ország fiskális rendszere, ezen belül az önkormányzatok pénzügyi architektúrája számára. Az uniós elvárásokban nemcsak a politikai, hanem a fiskális decentralizálás is előkelő helyen szerepel. Az EU nézőpontjából Magyarország deficités demokrácia, mert a mezoszféra területi és szociális intézményei kialakulatlanok, ami drasztikusan korlátozza a társadalmi kapacitást.

Hazánkban először a közigazgatás reformjára van szükség, és utána lehetséges a finanszírozási rendszer reformja. E két folyamat iterációja, egymást erősítő párhuzamos menedzselése a helyes kormányzati megközelítés.

Az önkormányzatok többféle szerepkört is betöltenek: jogalkotók, engedélyező hatóságok, árhatóságok, szervezők, beruházók és végrehajtók. A többszereplős önkormányzatok feladataik ellátásához egyre inkább összefognak, viszont gyakorta egymással is szemben állnak. Az elmúlt évtizedben az ország területi szociális egyenlőtlenségrendszere alapvetően átalakult, az ország legperiférikusabb helyzetű térségeiben és településeiben a szociális krízis elmélyült, míg az ország centrális helyzetű térségeiben a fejlődés vált uralkodó tendenciává. A helyi önkormányzatok forrásainak dinamikája azonban nem követte a szociális viszonyok területi változását. Hazánkban a rendszerváltozás után a kiadáorientáltság helyébe a forrásorientáltság lépett, mely elsősorban az önállóságra épít. A gazdasági háttér mérsékelt érvényesítése vált elfogadottá. Ezen elveken alapuló szabályozás igyekezett összhangba hozni a forrásokat a feladatokkal. A helyi önkormányzatok szociális feladatainak ellátásához rendelkezésre álló források az elmúlt évtizedben csak igen mérsékelt ütemben bővültek, messze elmaradva a GDP, valamint a háztartások végső fogyasztásának növekedésétől, miközben az önkormányzati szociális ellátással kapcsolatos szükségletek országosan lényegében nem

csökkentek, s talán a munkanélküli ellátás beszükülésével még növekedtek is. Ennek ellenére a helyi önkormányzatok finanszírozása maradványelvűnek nem tekinthető, ugyanis annak dinamikája csak csekély mértékben tért el a közösségi fogyasztás, illetve a költségvetési újraelosztás kompetenciakörébe tartozó más szektorok növekedésének ütemétől. (Vécsei, 2005)

Nemzetközi összefüggések vizsgálata

Az önkormányzatok jövedelmének és pénzügyi helyzetének nemzetközi összehasonlítását megnehezíti az a tény, hogy az önkormányzatok jelentősen függenek az egyes nemzetállamok államháztartási rendszerétől. Helyzetüket nagyban determinálja a közösségi körbe vont fel-

1. táblázat. Helyi önkormányzatok kiadásai a GDP százalékában, 1993–2000

Ország	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ausztria	9,91	10,17	9,64	9,83	8,76	9,12	9,10	
Belgium	5,94	6,12	6,36	5,96	5,81	5,70		
Bulgária	11,37	9,07	7,65	6,34	5,93	7,72	7,99	
Csehország	8,92	9,48	9,41	10,42	8,64	8,55	8,74	9,29
Dánia	31,89	32,82	32,38	31,57	31,00	30,88	31,00	29,50
Észtország	12,34	7,94	7,64	7,78	8,37	8,54	8,82	7,90
Finnország	23,37	22,80	21,99	21,37	19,37	18,43	18,37	
Franciaország	9,59	9,73	9,65	9,79	9,98			
Németország	9,64	9,43	9,17	9,00	8,50	7,29	7,25	
Magyarország	16,38	16,11	14,13	13,38	12,95	13,00	12,95	
Írország	12,31	12,76	11,89	11,65	11,13			
Olaszország			12,20	12,62	12,63	12,61	13,02	
Lettország		8,77	9,45	10,39	10,02	10,84	10,60	10,20
Litvánia	9,69	11,15	10,35	8,53	7,50	8,33	7,27	7,20
Hollandia	16,93	16,94	16,12	16,04	15,22			
Lengyelország		8,00	7,79	9,28	9,96	9,58	15,61	15,30
Portugália	3,94	3,65	3,75	3,98	4,27	4,27		
Románia	3,61	3,68	4,89	4,79	4,38	3,90	4,11	
Oroszország		18,36	15,19			15,24	14,52	15,10
Szlovákia				3,47	3,35	3,07	2,58	2,82
Szlovénia	5,02	5,02	4,86	5,01	5,06	5,13	5,18	5,32
Spanyolország	5,28	6,04	5,96	6,13	6,36			
Svédország	23,65	20,99	20,49	20,50	20,30	21,27	21,40	
Nagy-Britannia	12,52	12,11	11,76	11,38	10,68	10,46		

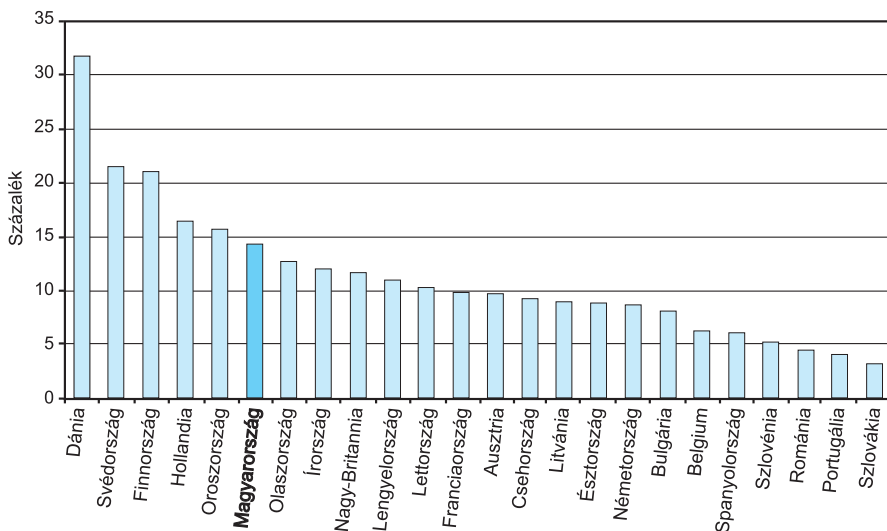
Forrás: IMF

adatok mértéke, az állami és a közfeladatok ellátásában való munkamegosztás aránya, valamint a források nagysága és a felettük való rendelkezés autonómiája. Egyre általánosabbá válik az a tendencia, hogy az állam több feladatot bíz az önkormányzatokra.

Az 1. táblázatban felsorolt 24 országból abban az időszakban, amelyre az adatok rendelkezésre álltak, 15-ben az önkormányzati kiadások GDP-hez viszonyított aránya csökkent és 9-ben növekedett. Az uralkodó tendencia tehát inkább a csökkenés, ami a jelzett időszakban nem utolsósorban az európai országok költségvetési problémái általános kiéleződésének következménye. Mindamellett, ha az önkormányzatok kiadásait az államháztartás egészében vizsgáljuk, akkor lényegében a GDP-hez mért arányhoz hasonló tendenciát tapasztalhatunk. A 25 ország közül 6-ban nőtt az önkormányzatok államháztartáson belüli aránya, 13-ban csökkent, 6-ban pedig lényegében nem változott.

Az előbbi szempont alapján az országok három csoportját különböztethetjük meg (lásd 1. ábra):

- Az első csoport a skandináv országok csoportja, ahol a jóléti kiadások jelentős része az önkormányzatok hatáskörébe tartozik. Kiemelkedik Dánia, ahol a társadalombiztosítási kiadások döntő része is az önkormányzatok költségvetésében jelenik meg.
- A második csoportot azok az országok alkotják, ahol az önkormányzatok kiadásai a GDP 9–16 százalékát teszik ki. E csoportban is a viszonylag magas (átlagban ebben az időszakban 14 százalékos) önkormányzati részesedéssel rendelkezők közé tartozott Magyarország, az átlag inkább 10 százalék körül volt. (Megjegyzendő, hogy az európai országok többségében az önkormányzatok feladatköre viszonylag szűkebb, mint Magyarországon.)



Forrás: IMF

1. ábra. Helyi önkormányzatok kiadásai a GDP százalékában, 1993-2000 átlaga

- A harmadik csoport a kifejezetten alacsony, 3–6 százalékos aránnyal rendelkező országok csoportja. Az adott időszakban (1993 és 2000 között) hat ország tartozott e csoportba: Spanyolország, Portugália, Belgium, valamint három kelet-közép-európai ország: Románia, Szlovákia és Szlovénia.

Amennyiben az önkormányzatoknak nem a GDP-ből, hanem az államháztartás kiadásából való részesedését vizsgáljuk, a következőképpen alakul a helyzet (lásd 2. ábra):

- Az első csoportban a lényeges változás Oroszország csatlakozása a skandináv országokhoz. A helyi önkormányzatok magas aránya azonban itt teljesen más tényezők következménye. Oroszország adórendszerének jellegzetes eleme, hogy azt nem egy központosított adóapparátus, hanem a helyi szervek szedik be. A kilencvenes évek zűrzavaros időszakában a területi

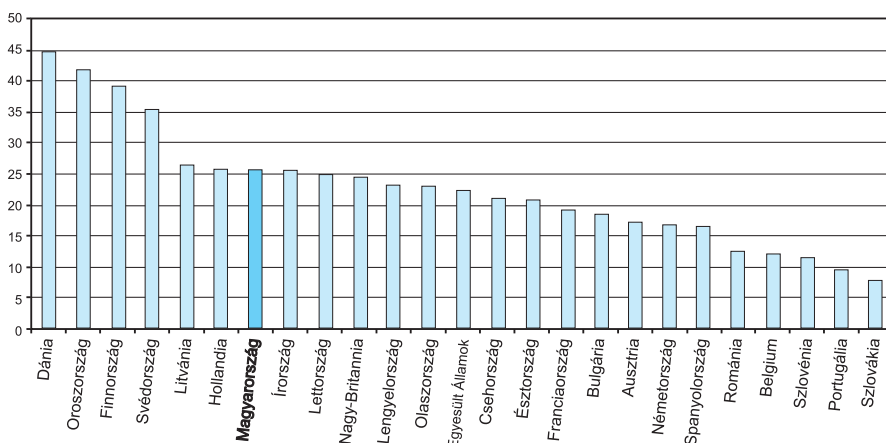
és helyi szervek egyszerűen nem továbbították az adókat a központi költségvetésbe, hanem visszatartották maguknak.

- Magyarország ismét a többséget kitevő középső csoportba tartozik. Itt viszonylag nagy az egyöntetűség, az országok többségében az önkormányzatok államháztartáson belüli aránya 26 és 16 százalék között van, ahol Magyarország ismét a magasabb arányúak közé tartozik.

- Az alacsony államháztartáson belüli aránnyal rendelkező országok az előző diagrambeliekkel azonosak: Belgium, Portugália, Románia, Spanyolország, Szlovákia és Szlovénia.

A nemzetközi statisztikák hagyományosan az önkormányzati bevételek három fő csoportját különböztetik meg:

1. *Adóbevételek:* az OECD statisztikai rendszere sajnos csak az adók típusa szerint tesz különbséget (jövedelem-adók, tárgyi adók, vagyonadók stb.).



Forrás: IMF

2. ábra. Az önkormányzatok részesedése az államháztartás összes kiadásából, 1993-2000 átlaga

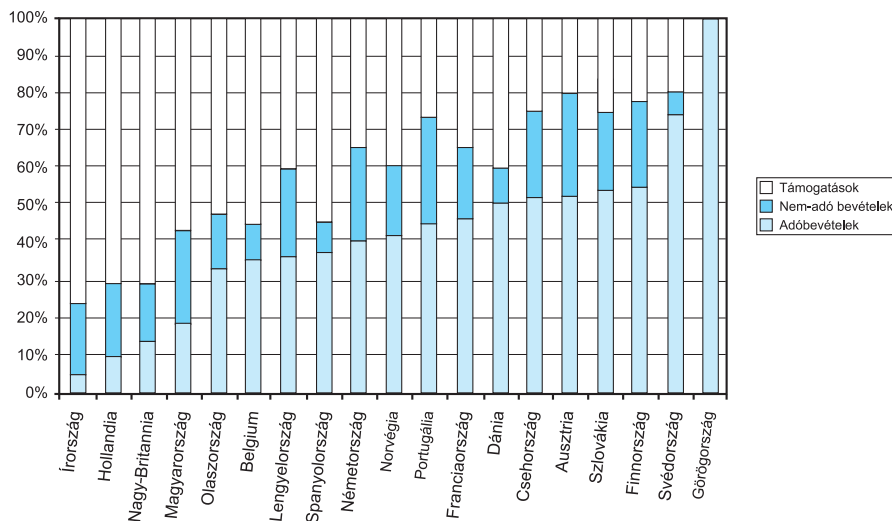
Nem különböztethetők meg azok az adók, amelyek tipikusan csak önkormányzati bevételek, és azok, amelyek a közigazgatás különböző szintjei között megosztásra kerülnek. Ugyancsak nem különböztethetők meg azok, amelyek megosztására alkotmányos garanciák vannak, és azok, amelyek a parlament és a kormány döntései alapján akár évenként is jelentősen változhatnak.

2. *Nem adó- és nem támogatás-jellegű bevételek:* e körbe számos és nagyon különböző bevétel tartozik, például működési bevételek, használati, belépti díjak, költség-hozzájárulások, bírságok, vállalkozási bevételek, ingatlanhasznosítás- és értékesítés, kamatok stb.

3. *Támogatások:* e kategóriába tartoznak az államháztartás más szféráiból a helyi önkormányzatoknak juttatott források, függetlenül attól, hogy milyen előírások és kötelezettségek tartoznak hozzájuk.

A struktúrák rendkívül eltérőek. (lásd 3. ábra) Az adóbevételek aránya a legkisebb Írországban (5,4%), a legmagasabb Görögországban (100%). Az utóbbi adat jelzi, hogy e számokat milyen fenntartással kell fogadni. Görögországban az önkormányzatok bevételeinek egészét mint a központi adókból „átengedett” részt definiálják, amely a kormány által változóan és önkényesen van megállapítva. Az önkormányzatok alacsony autonómiáját jelzi, hogy nincs helyi nem-adó jellegű bevételük.

Magyarországon a helyi adóbevételek aránya a jelzett időpontban (1999) még viszonylag csekélynek volt mondható (azóta lényegesen nőtt), ugyanakkor európai viszonylatban is tekintélyes (Európában harmadik legnagyobb arányú) nem adó jellegű saját jövedelemmel rendelkeztek, e tekintetben csak Ausztria és Szlovákia előzött meg bennünket, de Szlovákiában az önkormányzati bevé-



Forrás: IMF

3. ábra. Önkormányzati bevételek fő típusok szerinti megoszlása az európai OECD-országokban

telek színvonala általában alacsony volt. A nem adó jellegű bevételek lehetőségeinek viszonylag széles skálája állt tehát a magyar önkormányzatok számára rendelkezésre, illetve ezek széles körére voltak rászorulva.

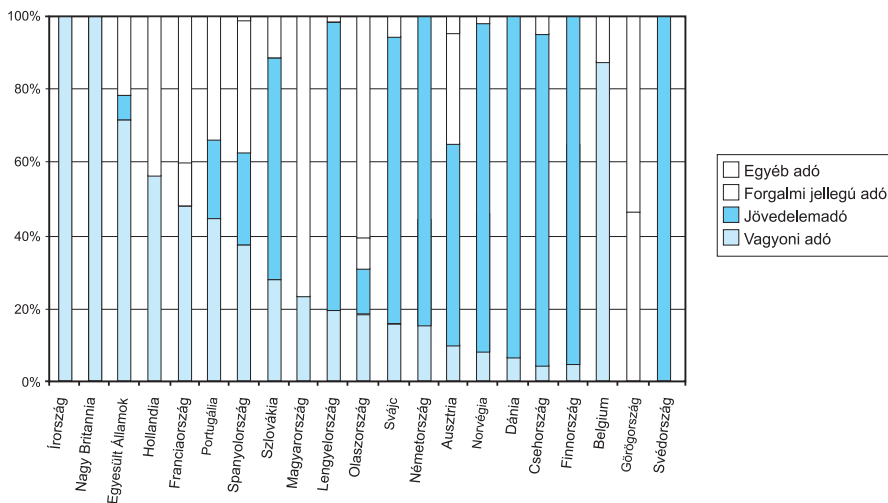
A mérés időpontjában (1999) a magyar önkormányzatok bevételeinek még európai viszonylatban is nagy aránya – 57 százaléka – központi támogatásokból származott, beleértve az Egészségbiztosítási Pénztártól az önkormányzatoknak átutalt összegeket is. Ez az arány azonban semmiképpen nem kivételes: ugyanezen aránnyal találkozunk Olaszország, Spanyolország és Belgium esetében.

Az egyes európai országok jövedelmének forrásai az adóbevétel, nem-adó bevétel és támogatás csoportosításban nagyon eltérőek, de ez még fokozottabban igaz talán a különböző típusú adók szerinti összetételére (lásd 4. ábra).

Az angolszász országokban a helyi adók

között hagyományosan döntő aránya van a vagyoni (ingatlan-) adóknak. Nagy-Britanniában és Írországbán a helyi adók 100 százaléka, az Egyesült Államokban 72 százaléka ilyen (de 1975-ben még 82 volt). Hollandiában, Franciaországban, Portugáliában és Spanyolországban a helyi adók mintegy 50 százaléka vagyoadó.

A másik póluson, a skandináv országokban (Svédország, Norvégia, Dánia, Finnország) a vagyoni (ingatlan-) adó hányada jelentéktelen, Belgiumban és Görögországban pedig nincsen. A többi ország – köztük Magyarország is – a középső csoportba tartozik, ahol a vagyoadók (telekadó, építményadó, földadó) a helyi adók 16–28 százalékát teszik ki. Magyarország sajátossága a forgalmi adóknak az önkormányzati bevételeken belüli kiemelkedően magas aránya. Ez nyilvánvalóan abból adódik, hogy az iparüzési adót, amely az önkor-



Forrás: IMF

4. ábra. Az önkormányzatok adókból származó jövedelmének megoszlása adótípusok szerint 2000-ben

mányzatok adóbevételének közel 80 százalékát jelenti, az OECD forgalmi adónak minősíti, mivel nem a jövedelem, hanem a („nettósított”) árbevétel után kell fizetni. Mindenesetre ilyen típusú és főleg ilyen súlyú adó a többi országban sehol nincs.

Ezek az összeurópai statisztikák természetesen csak egy nagyon általános és esetenként nem pontosan értelmezhető képet adnak az önkormányzatok finanszírozásának európai tapasztalatairól. Az adatok néha nehezen értelmezhetők, besorolásuk néha az országok sajátos értelmezésétől függ, előfordulhat, hogy ugyanolyan jellegű bevétel vagy kiadás különböző országokban más és más rovatban szerepel.

Hazánk önkormányzatai számára leszűkítik a tanulságos példák számát az alábbi tények:

- az angolszász modell (Nagy-Britannia, Írország, Hollandia) hagyományos, közel 100 százalékban vagyoni adókon alapuló gazdálkodását belátható időn belül aligha tudjuk átvenni;
- a déli mediterrán országok erősen centralizált, az önkormányzatoknak minimális kompetenciákat és forrásokat biztosító rendszerei (Görögország, Portugália) valószínűleg ugyancsak nem követendő példák;
- de nem követhetők jelenleg a skandináv országok mintái sem, ahol a fejlett jóléti politika megvalósítása döntően az önkormányzatok feladata, és ez köti le az egyébként bőséges önkormányzati források döntő hányadát;
- a hozzánk közel fekvő Ausztria, Svájc és Németország viszont föderális berendezkedésű országok, ami

nálunk belátható időn belül ugyan-csak nem valósítható meg, de nem is biztos, hogy célszerű lenne.

E kizárások után lényegében maradnak a valóban hozzánk hasonló helyzetben levő visegrádi országok, Csehország és Lengyelország, amelyek éppen hasonló helyzetük és hasonló kihívásaik miatt számunkra talán valóban a legtöbb tanulsággal szolgálhatnak.

Először érdemes egy pillantást vetni a négy visegrádi ország önkormányzati jövedelmeinek részletesebb kimutatására az OECD statisztikája alapján:

- Az értelmezési problémák azonnal szembetűnnek: eszerint az OECD nem tekinti az önkormányzatok adójövedelmének az szja átengedett részét Magyarországon, mivel az nem marad helyben, és aránya nem magasabb szintű jogszabályban garantált az önkormányzatok részére. Ugyanez az átengedett adó adójövedelemnek számít Csehországban, ahol ugyan semmi sem marad belőle helyben, viszont az önkormányzatoknak juttatott rátája egészében stabilabb, mint Magyarországon. Azaz az OECD számára nem a visszaosztás módja, hanem a ráta stabilitása az adójövedelemmé minősítés kritériuma.
- Az ingatlanadók aránya igazán jelentős Lengyelországban és Szlovákiában. Mindkét országban adóznak mind a magántulajdonban, mind a vállalkozások tulajdonában levő ingatlanok, és mindkét országban az alapterület az adó mércéje. Lényeges különbség a két ország között az, hogy míg Lengyelországban az ingatlanadó rátája minden településben azonos – és ez valóban

jelentős torzítással jár –, addig Szlovákiában (és egyébként Csehországban is) a település jellege szerint erősen differenciált.

- Az árukra és szolgáltatásokra kivetett adók egyedül Magyarországon jelentősek, mivel az iparüzési adót ilyen adónak tekintik.
- Az önkormányzati vállalkozásokból származó jövedelem ismét szervezeti adottságoktól függ, attól, hogy az önkormányzat a szolgáltatásokat közvetlenül, vagy önálló vállalkozásokon keresztül nyújtja.
- Végül az átengedett adók állami támogatásként való elszámolása következtében Magyarországon a legmagasabb e statisztika szerint az állami támogatások aránya. Figyelemre méltó viszont, hogy a négy ország közül egyedül Magyarország az, ahol az önkormányzati jövedelmeken belül a támogatások aránya jelentősen csökkent. Csehországban változatlan maradt, Lengyelországban viszont jelentősen nőtt. (Szlovákia később lett az OECD tagja, így rá vonatkozóan 1995. évi adat nincs).

Az általános adatokon túl azonban érdemes az egyes országok rendszerét részletesebben megvizsgálni (lásd 2. táblázat).

A cseh önkormányzati finanszírozási támogatási rendszer az utolsó tíz, de még inkább az utolsó öt évben az uniformizálás és a centralizálás irányában haladt. Az állami támogatások aránya nőtt, a helyben hagyott adók megszűntek, az adóbevételek, lakosságárányosan elosztva lényegében központi kiegyenlítő támogatásként működnek. Az önkormányzatoknak saját anyagi lehetősé-

geikre nincs ráhatásuk, befolyásuk. Önkormányzati adóztatás gyakorlatilag nem létezik. Ugyanakkor a rendszer minden önkormányzat számára az alapvető működési feltételeket biztosítja, bevételeik és támogatásaik az önkormányzatok számára a magyar rendszerénél sokkal kiszámíthatóbbak.

A lengyel önkormányzati finanszírozás átalakulása, fejlődése az elmúlt tizenöt évben inkább a pillanatnyi kényszerek és kevésbé egy átfogó koncepció, stratégia alapján történt. Nem ismeretlen ez a jelenség a magyar rendszernél sem. Mindenesetre a három rendszer közül a klasszikus helyi bevételekre és adókra való támaszkodás elvét, a bevételtermelésben az önkormányzatok viszonylagos autonómiáját minden nehézség és probléma ellenére leginkább a lengyel rendszer képviseli.

Mindkét országban létrejöttek a regionális önkormányzatok. A cseh rendszer előnye a kiszámíthatóság és a stabilitás, míg visegrádi országok közül a lengyel önkormányzati rendszerben jelentkezik a legnagyobb önkormányzati autonómia.

A magyar települési önkormányzatok finanszírozási rendszere

A hazai települések egyharmada csak külső, állami támogatásból képes pusztán fennmaradását biztosítani, a legalapvetőbb közszolgáltatásokat ellátni. Az alapvető közszolgáltatásokat ellátni képtelen településeknek ez a magas aránya azonban már önmagában jelzi, hogy mind a települések saját forrásainál, mind pedig a normatív feladatfinanszírozásnál alapvető változásokra van szük-

2. táblázat. Önkormányzati pénzügyek a visegrádi országokban

	Csehország		Magyarország		Lengyelország		Szlovákia
	1995	2000	1995	2000	1995	1999	2000
1000 Jövedelem- és nyereségadó bevételek	47,60%	47,83%		0,16%	20,08%	27,70%	31,10%
1100 Egyének	45,24%	34,93%		0,16%	18,16%	26,84%	26,12%
1200 Vállalkozások	2,36%	12,91%			1,92%	0,86%	4,98%
3000 A munkáltatók alkalmazottak utáni adói			0,15%	0,09%			
4000 Vagyonadók	2,85%	2,44%	2,51%	4,38%	14,22%	6,98%	14,63%
4100 Rendszeresen szedett ingatlanadók	2,85%	2,44%	0,87%	2,25%	14,03%	6,83%	14,61
4300 Örökösödési és ajándékozási adó			0,20%	0,20%	0,20%	0,15%	
4400 Pénzügyi és tőke-tranzakciók adója							
4500 Nem rendszeres adók			1,44%	1,93%			
4600 Egyéb rendszeres vagyonadók							0,02%
5000 Áruk és szolgáltatások adói	2,91%	2,22%	6,00%	14,82%	3,18%	0,63%	6,15%
5100 Termelésre eladásra stb. kivetett adó	0,13%	0,07%	5,61%	13,87%			3,59%
5110 Általános adók			5,50%	13,65%			
5120 Specifikus termékekre és szolgáltatásokra kiv. adók	0,13%	0,07%					3,59%
5300 Felosztatlan 5100 és 5200 között							
6000 Egyéb adók	0,26%	0,20%				0,02%	0,04%
6100 Kizárólag vállalkozásokat terhelő							
6200 Egyéb							0,04%
Adó összesen	53,62%	52,69%	8,66%	19,44%	37,48%	35,33%	51,92%
V. Nem-adó jövedelem	16,30%	16,98%	15,47%	18,26%	29,64%	20,36%	16,21%
8. Önkormányzati vállalatok nyeresége és vagyonhasznosításból származó jöv.	1,68%	5,99%	1,74%	2,82%	1,38%	1,66%	3,86%
9. 10. Díjak, eladások, büntetések	12,14%	9,90%	9,85%	9,74%	25,83%	16,55%	10,79%
12. Egyéb nem-adó jövedelmek	2,48%	1,21%	3,88%	5,71%	2,44%	2,15%	1,57%
VI. Tőkejövedelmek	3,99%	5,00%	8,04%	7,98%	3,52%	2,58%	13,31%
Összes nem-adó helyi	20,29%	21,98%	23,51%	26,24%	33,16%	22,95%	29,52%
Támogatások	26,09%	5,33%	67,83%	54,32%	29,36%	41,73%	18,56%
Összes bevétel	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Forrás: IMF

ség. A települési önkormányzatok hazai finanszírozási rendszerével szemben két alapvető kritérium fogalmazódik meg: segítse elő, hogy a települések önálló és aktív telephelyi és településfejlesztési politikát folytathassanak; valamint tegye lehetővé, hogy a polgárok minél jobb minőségű és minél szélesebb közszolgáltatásokhoz juthassanak. Jelenleg azonban a települések finanszírozási rendszerre egyik kritériumnak sem felel meg: a gyenge fejlesztési politika többnyire elégtelen közszolgáltatásokkal párosul. A települések forráshelyzetének javulása alapfeltétele annak, hogy a hazai települések mint telephelyek megerősítsék gazdasági versenyképességüket és telephelyi politikájukat.

A települések jelenlegi finanszírozási rendszerében a korlátok, vagyis az elvonások jóval nagyobbak, mint azok a lehetőségek, amelyek kiegyenlítést szolgáló központi támogatásokból fakadnak. Ez a támogatás a települési önkormányzati szektor számára nem jelent külön, pótlólagos többletforrást. Miközben ugyanis az állam a településeken keletkezett személyijövedelemadó-bevételek kilencven százalékát elvonja, addig a területi kiegyenlítésre és támogatásra fordított állami támogatás összege nem éri el a településeken keletkezett személyijövedelemadó-bevételek felét. A támogatásoknak egy része – mindenekelőtt a címzett támogatások és részben a céltámogatások – többnyire pártpolitikailag motivált újraelosztást jelent. A települések finanszírozási rendszerének további problémáját, az újraelosztási rendszer diszfunkcionalitását jelzi az a tény, hogy ma a települések egyharmada az önhibáján kívül hátrányos helyzetben lévő önkor-

mányzatok csoportjába tartozik.

Az önkormányzati szektor részesedését a konszolidált államháztartáson belül növelni szükséges. Az önkormányzati szektor GDP-ből való részesedésének utóbbi években történt újbóli növekedése a közszektorbeli béremelésekkel magyarázható, vagyis nem jelenti az önkormányzatok pénzügyi mozgásterének javulását, melynek döntően a helyi önkormányzatok saját bevételei növekedésén kell alapulnia.

Egyre jelentősebb forrásnak számít a pályázatokon megszerezhető támogatás. A pályázati rendszer viszont a települések egyre növekvő része számára nem jelent tényleges megoldást, mivel a jelentős költségigényű beruházások esetén a viszonylag kis önrész is meghaladja a kisebb települések teherbíró képességét, és ezen lakossági kör sem terhelhető tovább. Ugyancsak a pályázatokkal összefüggő probléma, hogy a különféle pályázati alapok között nincsen összhang, így meglehetősen gyakori, hogy sikeres pályázatok esetén sem lehet megvalósítani a beruházást, mivel a pályázó önkormányzat az igényelt összegnél kevesebb forráshoz jut, és a hiányt nem tudja fedezni hitelből – mert nincs megterhelhető vagyona, így nem hitelképes –, és a gyakran idős, illetve munkanélküli lakosság sem terhelhető.

A probléma tüneti kezelését jelentheti az új – megint csak – pályázati lehetőség az uniós pályázathoz hiányzó önkormányzati önrész pótlására. A települések hiányzó forrásait a pályázati pénzekon kívül, vagy saját bevételek növeléséből, vagy a fejlesztési és beruházási kiadások lefaragásából fedezik. Természetesen az állami költségvetés rövid távú szempontjaiból nézve mind a

két megoldás kielégítő, hiszen az önkormányzatok – az állam által nyújtott elégtelen mennyiségű finanszírozás ellenére is – elvégzik a rájuk rótt feladatokat. Makrogazdasági szempontból és a települési önkormányzatok szempontjából azonban rendkívül veszélyesek és károsak. A normatív finanszírozás mai rendszerének további, most már gazdaságossági szempontból nézett ellentmondása, hogy a szűkös erőforrások ellenére is nagyon pazarló.

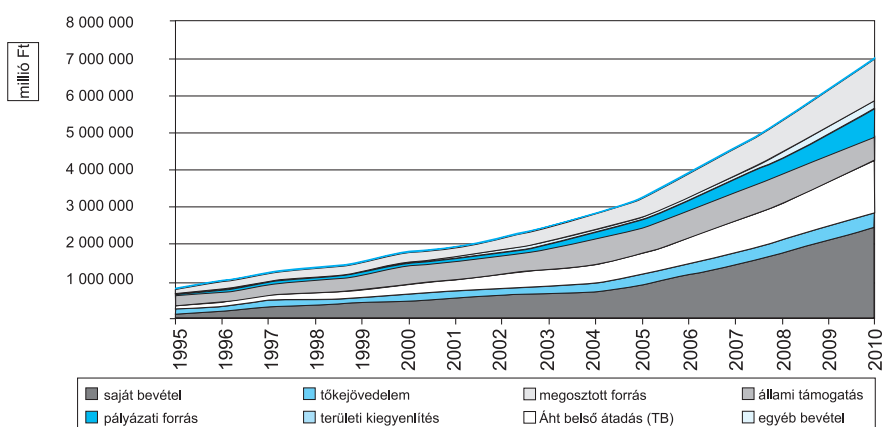
A jelenlegi rendszerben ugyanis a normatív módon finanszírozott közszolgáltatások hatékonyságának növelése, a közszolgáltatások racionalizálása egyszerűen megvalósíthatatlan. Így végül marad a mai helyzet: az állam a normatíván keresztül folyamatosan alulfinanszírozza a közszolgáltatásokat, a települési önkormányzatok pedig egyéb fejlesztéseik terhére inkább kiegészítik azokat.

Az önkormányzatok bevételi struktúrájára vonatkozó modellező számítások egyértelműen jelzik, hogy a GFS-rend-

szerű bevételek növekedési ütemét a gazdaság összeteljesítményének alakulása (a GDP éves növekedési üteme), a központi költségvetés és az önkormányzatok közötti forrásmegosztás lehetséges módosulása, valamint a közösségi forrásokért „lehívásának” eredményessége determinálja. (Pitti, 2005)

Az önkormányzati források képződésének jogcímei között – lásd az 5. ábra – kitüntetett jelentősége lesz a saját bevételeknek, a megosztott forrásoknak, valamint az országos és a nemzetközi pályázati úton elnyerhető támogatásoknak, míg a normatív állami támogatások funkciója lényegében az alapellátás normatív jellegű támogatására korlátozódik. Többek között ezért ma már mind az ország versenyképessége, mind pedig az uniós források felhasználása érdekében elengedhetetlen a települések finanszírozási rendszerének modernizálása.

A gyenge fejlesztési politika és az elégtelen közszolgáltatások kettősségének oka azonban csak részben a kró-



Forrás: IDEA program

5. ábra. Az önkormányzatok GFS-rendszerű bevételei főbb bevételi csoportok szerint

nikus forráshiány. Legalább ekkora szerepet játszik az a tény, hogy a hazai finanszírozási rendszerben napjainkra diszfunkcionálisan összekeveredtek egymással a települések telephelyi és településfejlesztési politikájának forrásoként megjelenő, helyben keletkezett adóbevételek, az állam által előírt feladatok finanszírozására szolgáló normatív támogatások, valamint a területi kiegyenlítést és a hátrányos helyzetű településeket segítő központi támogatások. Az adóbevételek, a közfeladatok ellátására szolgáló normatív támogatások, valamint a központi felzárkóztató támogatások bonyolult szövevénye pedig ma szinte teljesen átláthatatlan, nemcsak az önkormányzatok, de már az állam számára is.

Az önkormányzati rendszer, valamint a települések finanszírozási rendszerének átalakítása, vagyis az államigazgatási és közigazgatási reform nélkül nincs, és nem is lehet sikeres és versenyképes Magyarország. Településeink jelenlegi helyzete – mindenekelőtt a finanszírozási rendszer miatt – nem teszi lehetővé, hogy a települések önálló és aktív telephelyi politikát folytassanak. A végeredményt tekintve a közszolgáltatásokat igénybe vevő állampolgárok járnak a legrosszabbul: befizetett adójukért csak alacsony minőségű közszolgáltatásokat, és ráadásként – a saját forrás hiánya miatt – egy folyamatosan romló színvonalú települési infrastruktúrát kapnak cserébe. A fenti megoldások ugyanis egyrészt gyengítik az ország egészének a versenyképességét, másrészt pedig a településeken olyan kumulatív, öngerjesztő folyamatokat indítanak el, amelyek folyamatosan csökkentik a települési önkormányzatok versenyképességét

és településfejlesztési politikájának lehetőségeit.

Önkormányzati versenyképesség

Magyarországon a piacgazdasági viszonyok közé is átörökítődött a magángazdaság és a közszegénység kettőssége, a magán gazdagodása és a közösség, a település elszegényesedése. Ez az állapot nem csak hogy társadalmilag káros, de ma már a gazdasági versenyképesség, és így a magán gazdagodásnak is akadály. A település egyben egy sajátos gazdasági, társadalmi és kulturális közeg, amely segítheti, de gátolhatja is a vállalkozásokat. Segítheti, de gyengítheti is versenyképességüket. A vállalkozások versenyképessége pedig napjaink globális gazdaságában egyre erősebben attól függ, hogy milyen települési környezetben működnek. Ezért a települések fejlődése és fejlesztése nem egyszerűen az élhető emberi lakókörnyezet, vagy – költségvetési és üzemgazdasági szempontból – a közszolgáltatások hatékony működtetésének kérdése. A települések fejlődése és fejlesztése a vállalkozások és ezen keresztül az ország gazdasági versenyképességének egyik kulcseleme.

A globális gazdaság jelenlegi kialakulása ugyanis nemcsak azt jelenti, hogy széleskörűen egységesednek a telepítő tényezők, hanem azt is, hogy – éppen az egységesedés következményeként – a korábbiakhoz képest rendkívüli mértékben felerősödnek a települések egyedi, sajátos telephelyi tényezői. Olyan telepítő tényezői, amilyenekkel más telephelyek és települések nem rendelkeznek, magyarul: a település gazdasági, társadalmi és kulturális miliője. Napjaink glo-

bális gazdaságában – a tranzakciós költségek radikális csökkenése miatt – a mobil termelési tényezők, mindenekeelőtt a tőke, a vállalatok és a magasan képzett munkaerő hihetetlen gyorsasággal vándorolhatnak oda, ahol a legkedvezőbb telephelyi adottságokat találják. Ezért ma a telephelyek a mobil termelési tényezőkért folyó versenyben egymással gyakorlatilag az immobil termelési tényezők terén versenyeznek (pl. a helyhez kötött munkaerővel, a helyi infrastruktúrával, a helyi munkakultúrával, a vállalkozásbarát önkormányzattal, a társadalmi klímával, az oktatási-képzési intézményekkel).

A versenyképesség komplex fogalmát leginkább a sikeresség szinonimájaként lehet értelmezni. A települések versenyébe elvileg bele kellene érteni a kistelepüléseket, a falvak versenyét éppúgy, mint a kisvárosokét, a városokét vagy a fővárosét. Persze nehéz a településhierarchia különböző szintjén álló településeket egységes egységként kezelni. Kérdés, hogy a globalizáció árnyékában kell-e egyáltalán az összes településsel foglalkozni, hiszen a nemzetközi verseny színterén jó, ha a nagyobb hazai városok, agglomerációk meg tudnak jelenni. Ráadásul a versenyképesség elfogadott módszertana és fogalma a településeken belül eleve – a munkaerő-vonzáskörzeteiket is jelentő – városokra és agglomerációkra értelmezhető, ahol a mérhetőség feltételei is fennállnak.

A globalizáció hatásaként azonban hazánkban is egyre inkább felértékelődik a lokalitás szerepe, ezért egyre fontosabb annak vizsgálata, hogy a helyi szint, a település, a kistérség hogyan képes megtalálni, megtartani a saját egyediségét. A versenykényszer a helyi közössé-

gek szintjén éppúgy megjelenik, mint a régiók vagy a nemzetállamok között. A saját adottságokhoz igazodó helyi gazdaságpolitika és fejlesztési stratégia ma már elengedhetetlen feltétele a települések túlélésének, és akkor még nem beszéltünk a helyi lakosság vonzásáról és megtartásáról, a jövedelmek alakulásáról, az életminőségről. (Mezei, 2001)

A versenyképesség fogalma időben is változik. Ami miatt ma versenyképesnek tartunk egy települést, az hosszabb távon akár versenyhátránnyá is válhat. E tekintetben például a Dél-Dunántúl esélyei nem a legkedvezőbbek. A rendszerváltás előtt előnyben részesített ipari tevékenységek leértékelődésével párhuzamosan a régió mindmáig nem tudott olyan tömegben letelepíteni vagy kifejleszteni sikeres alternatív iparágakat, amelyekkel felvehetné a versenyt a szerkezetváltást sokkal sikeresebben abszolváló Közép-Magyarországgal vagy Északnyugat-Dunántúllal. A versenyképesség javítása, valamint új munkahelyek létrehozásának ösztönzése érdekében kiemelten támogatandó cél a munkahelyteremtés, valamint a munkahelyteremtést segítő beruházás-ösztönzés a vállalkozásokhoz szükséges infrastruktúrafejlesztés. Az előirányzat fennmaradó részét a regionális fejlesztési tanácsok a fejlesztési programjaikban szereplő, a régiók társadalmi-gazdasági-szellemi súlyának növekedését és a régió belüli kohézió erősítését szolgáló sajátos célok, programok, projektek előkészítésére, illetve megvalósítására használhatják fel. (Magyar Regionális Tudományi Társaság, 2003)

Ha végignézzük a versenyképes települési önkormányzatokat (Enyedi, 1997) sikertényezőit, fel kell ismernünk, hogy

többségük a falvakra, a kisvárosokra, a kistérségekre is alkalmazható. Ezek a sikertényezők:

- gazdasági szerkezetváltoztatás, a szolgáltató szektor előretörése;
- a tercier és a quaterner szektorok kimagasló aránya;
- az innovációkészség megléte;
- döntési központok jelenléte;
- a tudásalapú termelés meghonosodása;
- a középosztály meghatározó súlya;
- az egyre jobb életkörülmények, a környezet állapotának javulása;
- a negatív externáliák sikeres kezelése;
- széles és jelentős külső és nemzetközi kapcsolatrendszer kiépítése;
- a jövedelmek és a foglalkoztatási helyzet terén elért pozitív eredmények.

Mivel minden területi egység a maga hierarchikus szintjén belül talál versenytársakra, így nyilván egy-egy kisebb település esetében a gazdasági szerkezet, az innovációkészség stb. feltételek más dimenzióban jelennek meg, mint a régióknál és a nagyvárosoknál.

A jó életkörülmények biztosítása, a megfelelő környezeti állapot fenntartása a nem anyagi javak védelme, a negatív externáliák elleni küzdelem, a külső kapcsolatrendszer, a foglalkoztatás és a jövedelem kérdése stb. mind-mind követelményként fogalmazódik meg a versenyképes kistélepülésekkel szemben is. Ha tehát fel lehet sorolni azokat a tényezőket, amelyek sikeressé tehetnek egy települést a kialakult versenyhelyzetben, akkor érdemes a települési szintű sikerről, versenyképességről beszélnünk. A sikeres régiókban elhelyezkedő és a sikeres városok mögött meghúzódó

vagy a centrumtérsegek árnyékában élő települések gondjai csak úgy juthatnak a felszínre, ha a település mint vizsgálati egység megjelenik a versenyképességi kutatásokban.

Önálló telephelyi politika folytatásához és a telepítő tényezők fejlesztéséhez legalább két feltételnek kell teljesülnie: Egyrészt szükséges, hogy a települések a telephelyi politika alakításához megfelelő pénzügyi eszközökkel rendelkezzenek. Másrészt szükséges, hogy a központi újraelosztási rendszer a források elvonásával ne büntesse az eredményes telephelyi politikát, ellenkezőleg, jutalmazza és motiválja azt. Azoknak a településeknek, amelyek aktív telephelyi politikát folytatnak, a saját bevételek szempontjából is előnyöket kellene élvezniük. (*Cséfalvai–Csizmadia–Csordás, 2005*)

Kitérőként említtem meg az európai uniós tagállamok és még néhány fejlett ország (Amerikai Egyesült Államok, Kanada, Japán) helyi gazdaságfejlesztési gyakorlatában leggyakrabban használt gazdaságfejlesztési eszközöket (*Norton, 1994*):

- adócsökkentés, adómentesség biztosítása,
- vállalkozóbarát adópolitika alkalmazása;
- forrásbiztosítás;
- telekvásárlás, telephely-biztosítás;
- fejlesztési megállapodások;
- bérletdíj-támogatási megállapodások;
- ipari körzetek, iparterületek támogatása;
- az új technológiák letelepedésének ösztönzése;
- technológiai tanácsadó centrumok alapítása;
- garanciabiztosítás;

- kedvezményes hitelek nyújtása;
- a helyi közszolgáltatások vállalkozói igények szerinti alakítása;
- kisvállalkozói szaktanácsadás;
- a helyi termékek támogatása;
- munkahely-biztosítás;
- a továbbképzés elősegítése;
- a kutatás és az innováció támogatása;
- a kereskedelmi és a marketing tevékenységek támogatása;
- a kézműves ipar és a kisvállalkozások támogatása.

Az előbbi gazdaságfejlesztési eszközök többsége a helyi vállalkozások támogatását célozza, de van néhány többcélú ösztönző eszköz is, például a helyi munkaerőpiac szerkezetébe történő beavatkozás, a helyi önkormányzat foglalkoztatóként való megjelenése. Van jó néhány beavatkozási forma, amelyek alkalmazását a hazai viszonyok lényegében kizárják, ha a helyi gazdaságfejlesztést a helyi önkormányzatok végzik. Ilyen például a garanciavállalás vagy a hitelnyújtás intézménye – bár elképzelhető olyan „gazdag” önkormányzat, amelynél a saját bevételek ezt lehetővé teszik (Péteri, 1994).

A sikeres régiókban elhelyezkedő és a sikeres városok mögött meghúzódó vagy a centrumtérsegek árnyékában élő települések gondjai csak úgy juthatnak a felszínre, ha a település mint vizsgálati egység megjelenik a versenyképességi kutatásokban.

Konklúzió

Világgazdasági viszonylatban versenyképes Magyarországot csak sikeresen gazdálkodó, vállalkozásbarát és versenyképes szolgáltatást nyújtó települések

teremthetnek. Európa sikeresen felzárkózó országainak és régióinak gyakorlati példája is azt mutatja, hogy a versenyképesség erősítése – noha nálunk ez került a viták középpontjába – csak részben makrogazdasági kérdés (pl. adócsökkentés, piaci liberalizálás), legalább ennyire fontos a regionális és a települési szintű telephelyi környezet fejlesztése. Hazánk gazdasági modernizációja akkor tud megvalósulni, ha a települések elegendő forrással fognak rendelkezni önálló és aktív telephelyi politikájuk kialakításához.

A 2007–2013-as uniós tervezési időszakban hazánk a mainál mintegy háromszor nagyobb külső támogatási forráshoz juthat. Ezt a forrást csak akkor képes felszívni a magyar gazdaság és a hazai településrendszer – tekintve, hogy az uniós források lehívásához átlagosan ötvenszázaléknyi saját részre is szükség van –, ha a települések jelenlegi forráshelyzete érdemben javul. Az átfogó finanszírozási reform nem előzheti meg a feladatok egyértelmű és lényegi pontokon újragondolt szabályozását. Világosan meg kellene határozni a települési, a kistérségi, a de facto különböző szinteket jelentő helyi önkormányzattípusok kötelező szolgáltatási minimumait.

A közigazgatási reformprogram az érdemi decentralizáción alapuló, az állam és az önkormányzatok új feladat- és hatáskörmegosztásán alapuló közigazgatási rendszer létrehozását szolgálja, melynek célja az európai uniós tagság fiskális előnyeinek kihasználása, a globális világgazdaság különböző telephelyei közötti versenyben történő helytállás. Ezen cél a fenntartható növekedés és a felzárkózás (reálkonvergencia) közszek-

torbeli feltételeinek megteremtését jelenti. A reformprogram céljai a kistérségek létrehozásával részben teljesültek. A kistérségekben, a többcélú társulásokban rejlő előnyök realizálása azonban finom, de egyértelmű üzenetet közvetítő pénzügyi szabályozástól függ. Ez jelenti egyfelől a központi forrásszabályozást, amely pozitív és negatív ösztönzőkkel „tereli az önkormányzatokat” az eredményesebb, hatékonyabb és gazdaságosabb feladatellátás felé.

Európa sikeresen felzárkózó országainak és régióinak gyakorlati példája is azt mutatja, hogy a versenyképesség erősítése csak részben makrogazdasági kérdés (pl. adócsökkentés, piaci liberalizálás), legalább ennyire fontos a

regionális és a települési szintű települési környezet fejlesztése. Napjainkban a régiók és települések sikere mögött csupa olyan tényezőt találunk, amelyek csak települési vagy kistérségi szinten alakíthatók, mint a helyi kis- és középvállalkozások, azok termelési, innovációs és információs hálózatai, a vállalatok beágyazódása a helyi gazdasági-társadalmi milióbe, vagy a támogató intézmények jelenléte (pl. továbbképzési, tanácsadási, innovációs intézmények). Hazánk gazdasági versenyképessége csakis akkor fokozható, ha a gazdaságpolitikában – a makrogazdasági feltételek javítása mellett – a mezo- és mikroszint versenyképességének javítása is előtérbe kerül.

Irodalom

1. Illés I. (2005): Institutional Design and Capacity-Building in the Post-Accession Period, Hungarian Centre for Democracy Studies, 21–47.
2. Pitti Z. (2005): Institutional Design and Capacity-Building in the Post-Accession Period, Hungarian Centre for Democracy Studies, 47–71.
3. IMF Government Finance Yearbook 2003. IMF, Washington DC.
4. IDEA program keretében készült modellszámítások, 2003
5. Vécsei P. (2005): A helyi önkormányzati szociális finanszírozás és ellátás alakulása 1993 és 2003 között, 1–3.
6. Cséfalvay Z.–Csizmadia N.–Csordás L. (2005): A magyar települések és kistérségek versenyképessége, Polgári szemle, 2005. július–augusztus 1. évfolyam 6–7. szám 1–5.
7. Enyedi Gy. (1997): A sikeres város. – *Tér és Társadalom*, 4. pp. 1–7
8. Mezei C. (2001): A helyi gazdaságfejlesztés szerepe a települések versenyképességének alakulásában, 1–4 *NKFP 5/074/2001. számú kutatás*
9. Lengyel I.–Rechnitzer J. (2000): A városok versenyképessége. – Horváth Gy.–Rechnitzer J. (szerk.): Magyarország területi szerkezete és folyamatai. MTA RKK, Pécs, pp. 130–152.
10. Norton A. (1994): International Handbook of Local and Regional Government, 27.
11. Péteri G. (1994): „A vállalkozó önkormányzattól” a helyi gazdaságfejlesztésig. – *Comitatus*, 1. pp. 14–20.

ORSZÁGGYŰLÉS KÜLÜGYI HIVATALA

Bábel tornya — Hány nyelven beszélnek az európaiak?

2006. február 21-én tették közzé az európai nyelvekkel és az uniós állampolgárok nyelvtudásával foglalkozó legújabb, „Az európaiak és nyelveik” (*Europeans and their languages*) című Eurobarometer-felmérést. A következőkben a szerző e felmérés tapasztalatait összegzi.

Bevezető

Huntington civilizációs ütközések elméletének¹ kifejtése óta egyre inkább tapasztaljuk korunk egyik legfontosabb megoldandó problémáját: nem értjük egymás nyelvét. Vonakozik ez konkrétan a nyelvtudásra, valamint a nyelvek által képviselt kultúrák ismeretére is. Ez nagy feladatot ró ránk szélesebb, általánosabb megközelítésében is (társadalmi felelősség), de az egyén szerepét tekintve a megértés felé vezető úton a legfontosabb lépés az idegen nyelvek ismerete.

Olyan időkben, amikor ugyan szabadon beszélhetünk egymáshoz, de kevesen lesznek, akik valóban megértik, amit mondani szeretnénk, olyan időkben, amikor a másik motivációjának ismerete akár életeket is menthet – olyankor még inkább felértékelődik az idegen nyelvek ismerete. Ha valaki beszél egy adott ország, nép nyelvét, az az adott nép kultúráját is beha-

tóbban tanulmányozhatja, és ezáltal olyan ismeretekre tehet szert, amelyek átsegíthetik a kulturális különbségeken, azokon a helyzeteken, amelyek kommunikáció hiányában konfliktusokba torkollhatnak. Az idegen nyelvek ismerete éppen ezért elengedhetetlenül fontos a társadalom minden rétege szempontjából.

Ezt az Európai Unió is felismerte, és elsősorban az oktatáson keresztül folyamatosan támogatja az uniós polgárok nyelvi képzésére irányuló programokat, emellett pedig az elmúlt években mind határozottabban körvonalazott, egyre konzisztensebb cselekvések segítségével próbálnak javítani az európaiak nyelvtudásán és nyelvtanulási hajlandóságán.

Európa nyelvei és a többnyelvűség

Az Európai Unió mintegy 450 millió állampolgára különböző nyelvi, etnikai, kulturális háttérrel rendelkezik. A 25 tagállamnak jelenleg 20 hivatalos nyelve van². 2007. január 1-jétől az ír lesz a 21. hivatalos nyelv, a soron következő bővítés után pedig – a bolgár és a román nyelvvel együtt – 23-ra nő az EU hivatalos nyelveinek száma. A hivatalos nyelvek mellett még körülbelül 60 különböző nyelv használatos az EU területén.

1 Samuel P. Huntington, 1993 in: Foreign Affairs, pp. 22–28.

2 Az EU jelenlegi hivatalos nyelvei: angol, cseh, dán, észt, finn, francia, görög, holland, lengyel, lett, litván, magyar, máltai, német, olasz, portugál, spanyol, svéd, szlovák, szlovén.

Az Európai Unióban a következő nyelvi kategóriákat különböztethetjük meg:

Államnyelv(ek) – azon nyelv(ek), amely(ek) az állam egész területének hivatalos nyelve(i).

Hivatalos nyelvek – azon nyelvek, amelyek a helyi közigazgatásban, valamint az államigazgatásban használatosak az állam egy megnevezett területén, vagy akár az állam egész területén (ilyen nyelv például Spanyolországban a katalán nyelv).

Regionális/kisebbségi nyelvek – azon nyelvek, amelyek a népesség egy része által hagyományosan használtak, de nem dialektusok, nem mesterségesen kitalált nyelvek és nem bevándorlók nyelvei.

Ezek a következők lehetnek:

- egy régióban beszélt nyelv, például a breton nyelv Franciaországban, vagy a fríz nyelv Hollandiában;
- olyan, kisebbség által beszélt nyelv (általában határ menti területeken), amely akár egy másik tagállamban hivatalos nyelv is lehet, például a magyar nyelv Szlovákiában, vagy a dán nyelv Észak-Németországban; valamint
- olyan nem területhez köthető nyelvek, mint a jiddis vagy a lovári.

Nem őshonos nyelvek – azon nyelvek, amelyeket a világ másik tájáról érkezett bevándorlók beszélnek egy adott országban, például a török nyelv Németországban, vagy az indiai nyelvek az Egyesült Királyság területén.

Hivatalos EU-nyelvek – azok a nyelvek, amelyeket az Európai Unió hivatalos nyelveinek fogad el. Ez jelenleg 20 nyelvet takar, emellett az EU hivatalosan is elismeri regionális nyelvként a katalánt, a galíciait és a baszkot.

A többnyelvűség az EU számára több szempontból is prioritást élvez. Egyrészt a nyelvtudás jelentősen elősegíti a munkavállalók versenyképességét és ezáltal az európai gazdaság prosperitását, másrészt pedig kiemelten fontos a kultúrák közötti tolerancia növelése miatt.

A többnyelvűség több értelemben használatos fogalom az Unió területén: egyrészt az egy területen használt több nyelvet jelenti, másrészt azt, ha egy személy több nyelven is képes kifejezni magát, kommunikálni a környezetével.

Hogy miért fontos ez, és mit tesz az Európai Unió a többnyelvűségért? A legelső fontos lépés az Európai Unió 2000-ben elfogadott Alapjogi Chartájának 22. cikke volt, amely kimondja, hogy az Unió tiszteletben tartja a nyelvi sokféleséget. A 2001-ben megrendezett „A nyelvek európai éve” című rendezvénysorozat után, 2002 márciusában, Barcelonában a Bizottság és a Tanács közösen határozták meg azt a célt, hogy minden európai legalább két másik EU-nyelven tanuljon saját anyanyelve mellett, az Európán belüli kommunikáció javítása érdekében. Erre annál is inkább szükség volt, mivel egy akkor készített felmérés szerint csak az uniós polgárok nagyjából fele beszélt valamilyen idegen nyelvet. A lista legvégén akkor az Egyesült Királyság és Magyarország állt, 30, illetve 29 százalékkal az idegen nyelvet beszélők arányát illetően.

2003. július 27-én az Európai Bizottság közzétette „A nyelvtanulás és a nyelvi sokszínűség ösztönzése” című cselekvési tervet, amely három területre helyezte a fő hangsúlyt:

- törekedni kell arra, hogy a nyelvtanulás előnyeiből minden uniós polgár részesüljön;
- törekedni kell a nyelvtanítás minőségének javítására; valamint
- törekedni kell a nyelvek szempontjából a kedvezőbb környezet kialakítására.

A cselekvési tervben az EU bejelentette, hogy 45 különböző tevékenységet indít útnak annak érdekében, hogy fokozza a nemzeti, regionális és helyi hatóságok együttműködési készségét a nyelvtanulás és a nyelvi sokszínűség előmozdítása érdekében.

Az EU az irányban is elkötelezte magát, hogy a következő években még intenzívebben fogja támogatni a többnyelvűséget, és még nagyobb figyelmet szentel ennek a területnek. Az Unió azóta is évente mintegy 30 millió eurót költ e céljai megvalósítására, elsősorban a Socrates- és a Leonardo da Vinci-program keretében.

2005. szeptember 26-án, az Európa Tanács által meghirdetett Nyelvek Európai Napja alkalmat adott az EU-nak is, hogy újra felkarolja ezt a kérdést és publicitást kölcsönözzön a megvalósításra váró céljainak. Ján Figel, az Európai Bizottság oktatásért, képzésért, kultúráért és többnyelvűségért felelős biztosa újra felhívta a figyelmet a nyelvek fontosságára. Ezt követően, a többnyelvűség népszerűsítése érdekében, 2005. november 22-én az Európai Bizottság elfogadta az első ilyen tárgyú bizottsági közleményt, „Új keretstratégia a többnyelvűségért”³ címmel (A New Framework Strategy for Multilingualism), amely-

nek célja, hogy a kölcsönös megértést segítse elő a sokszínű Európában. A közlemény mottója egy szlovák mondat, miszerint: „Ahány nyelven tudsz, annyi ember vagy.” A stratégia három fő területe a nyelvtanulás elősegítése, az egészséges, többnyelvű gazdasági környezet népszerűsítése, valamint annak a lehetőségnek a megteremtése, hogy minden uniós állampolgár a saját nyelvén férjen hozzá az uniós dokumentumokhoz.

A Bizottság hangsúlyozta, hogy a nyelvi készségek fejlesztése a munkavállalói mobilitás és az EU gazdasági versenyképessége szempontjából is fontos. Ennek demonstrálására 2006-ban az Európai Bizottság egy tanulmányt tesz közzé arról, hogy a nyelvi készségek hiánya milyen hatással van az európai gazdaságra. A Bizottság bejelentette, hogy ezentúl több pénzt fektet be nyelvvvel kapcsolatos kutatásokba, valamint javasolja egy, a többnyelvűséggel foglalkozó, független szakértőkből álló munkacsoport felállítását. Ennek a munkacsoportnak az lenne a feladata, hogy segítsen elemezni, milyen előrelépés történik az egyes tagállamokban, illetve az, hogy ötletekkel és tanácsokkal segítse a Bizottság munkáját ezen a területen.

Az állampolgárok jobb tájékoztatása érdekében a közlemény közzétételével egy időben bemutatták az EU legújabb, nyelvekkel foglalkozó portálját, mely a <http://europa.eu.int/languages> címen érhető el és hasznos tanácsokkal, információkkal szolgál az EU nyelvekkel kapcsolatos programjairól, a nyelvtudásról és a nyelvtanításról.

³ COM(2005)596, <http://europa.eu.int/languages/en/document/74>

A felmérés

A legújabb Eurobarometer felmérést⁴ a többnyelvűség témájában 2005 végén (november 5. és december 7. között) végezték, 28 694 ember részvételével a tagállamokban, valamint Bulgáriában, Romániában, Horvátországban és Törökországban.

A legutolsó hasonlóan átfogó felmérésre 2001-ben került sor.⁵ A jelenlegi felmérés ismertetése előtt lássuk, melyek a legfontosabb változások az elmúlt években:

- 47 százalékról 56 százalékra nőtt azon uniós állampolgárok száma, akik legalább egy idegen nyelvet beszélnek;
- az önmaguk által megítélt nyelvtudási szint emelkedett (legnagyobb mértékben az angol és a spanyol nyelv ismeretére vonatkozóan, de franciául és németül is jobban tudnak az emberek saját bevallásuk szerint);
- 2005-ben már az emberek 83 százaléka vélte úgy, hogy az idegen nyelvek ismerete hasznos, míg ez az adat 2001-ben csak 72 százalék volt.

Az új felmérés elsőként az anyanyelv kérdésével foglalkozik. A megkérdezettek közül a magyarok és a portugálok 100 százaléka nevezte meg anyanyelvének a magyart, illetve a portugált, de hasonlóan homogén véleményt alkottak a görögök is (99 százalékuk jelölte meg a görögöt anyanyelvének). A legszerteágazóbb választatot – nem meglepő módon – a belgák adták: 56 százalékuk a flamandot, 38 százalékuk a franciát, 0,4 százalékuk pedig a

németet jelölte meg anyanyelvének. A válaszokban Spanyolországban és Luxemburgban is három vagy több EU-nyelv jelent meg anyanyelvként.

Érdekesség, hogy Luxemburgban a megkérdezettek 14 százaléka felelte azt, hogy a három államnyelven kívül (luxemburgi, francia és német) még legalább egy másik EU-nyelven beszél. Ezt valószínűsíthetően befolyásolta az is, hogy az országban meglehetősen sok portugál él (a lakoságnak mintegy 9 százaléka), valamint sok nemzetközi intézmény van jelen. Szlovákiában a megkérdezettek egytizede a magyart jelölte meg anyanyelvként. Lettországon és Észtországban igen magas azoknak az aránya, akik anyanyelvüknek az orosz nyelvet jelölték meg (26, illetve 17 százalék), ami történelmi és földrajzi okokkal magyarázható. Hasonló okok miatt tapasztalhatjuk azt, hogy a Bulgáriában a megkérdezettek 8 százaléka jelöli meg a törököt anyanyelvének. A hagyományosan sok bevándorlónak otthont adó országok – így például az Egyesült Királyság, Franciaország és Németország – esetében tapasztalható volt, hogy a megkérdezettek jelentős hányada egy nem EU-nyelvet jelölt meg anyanyelvként.

Az uniós polgárok 56 százaléka képesnek érzi magát arra, hogy anyanyelvén kívül egy másik nyelven is beszélgetést folytasson. Ebben a tekintetben a luxemburgiak a legmagabiztosabbak: 99 százalékuk vélte úgy, hogy erre képes lenne, de a szlovákok 97 százaléka és a lettek 95 százaléka is ezen a véleményen volt. Azt az európai uniós célt, miszerint minden uniós

4 A felmérés a következő címen érhető el: Europeans and their languages
http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs_243_en.pdf

5 Europeans and languages címmel:

http://www.europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs_147_summ_en.pdf

állampolgár anyanyelvén kívül legalább két nyelven kell, hogy beszéljen, a megkérdezetteknek egyelőre csak 28 százaléka teljesítette, ismét a luxemburgiakkal az élen (92 százalék), őket Hollandia (75 százalék) és Szlovénia követi (71 százalék). Azt viszont már csak a válaszadók 11 százaléka állította, hogy az anyanyelvén kívül még három nyelven tud beszélgetést folytatni. (Magyarországon a megkérdezettek 20 százaléka jelentette ezt ki.)

A felmérésben részt vevők 44 százaléka elismeri, hogy anyanyelvén kívül semmilyen más nyelven nem beszél. Hat tagállamban az emberek többsége így vélekedik: Írországból (66 százalék), az Egyesült Királyságból (62 százalék), Olaszországból (59 százalék), Portugáliából (58 százalék), Spanyolországból (56 százalék), valamint – sajnos – Magyarországon is ebbe a csoportba tartozik, hiszen a megkérdezett magyarok 58 százaléka nyilatkozott ekképpen.

Az angol a legszélesebb körben beszélt idegen nyelv Európában: az emberek 38 százaléka beszéli legalább társalgási szinten, és a 29 megkérdezett országból 19-ben az angol a legismertebb idegen nyelv. (Leginkább Svédországban, ahol 89 százalékban az angolt beszélik második nyelvként, valamint Máltán, ahol ez az arány 88 százalék.)

Az európaiak 14 százaléka véli úgy, hogy anyanyelve mellett vagy franciául, vagy németül tud kommunikálni. A francia a legismertebb idegen nyelv az Egyesült Királyságban és Írországból, míg Magyarországon és Csehországban például a német. A magyar válaszadók második helyen az angolt jelölték meg (23 százalék). Az angol, a német és a francia mellett, a spanyol és az orosz nyelv a legtöbb ember által beszélt Európában. (Magyarországon

a legnépszerűbb nyelvek: a német 25 százalékkal és az angol 23 százalékkal, a többi nyelvet a felmérés nem sorolja fel.)

A legtöbb ember által beszélt nyelvek az EU-ban:

Angol	anyanyelv:	13%
	idegen nyelv:	38%
	összesen:	51%
Német	anyanyelv:	18%
	idegen nyelv:	14%
	összesen:	32%
Francia	anyanyelv:	12%
	idegen nyelv:	14%
	összesen:	26%
Olasz	anyanyelv:	13%
	idegen nyelv:	3%
	összesen:	16%
Spanyol	anyanyelv:	9%
	idegen nyelv:	6%
	összesen:	15%
Lengyel	anyanyelv:	9%
	idegen nyelv:	1%
	összesen:	10%
Orosz	anyanyelv:	1%
	idegen nyelv:	6%
	összesen:	7%

Ahogy az az előbbi felsorolásból is kitűnik, anyanyelvként a német nyelv aránya a legnagyobb (18 százalék), 51 százalékkal mégis egyértelműen az angol a leggyakrabban használt nyelv az Európai Unió területén.

A nyelvi készségek a társadalmi csoportokon belül is megoszlanak, valamint

földrajzilag is. Megállapítható, hogy a kisebb tagállamokban általában jobban beszélnek idegen nyelveket (aminek ékes példája Luxemburg), valamint az, hogy a dél-európai országokban rendszerint gyengébb nyelvi készségekkel bírnak az emberek. A társadalmi csoportok közötti megoszlást tekintve a fiatal, magasan képzett vagy még tanuló európaiak azok, akik leginkább megtestesítik a többnyelvűséget Európában.

A motiváció tekintetében sajnos nem túl pozitív a kép: a megkérdezetteknek csak 18 százaléka tanul jelenleg is nyelvet (vagy tanult az elmúlt két év során), és csak 21 százaléka tervezi, hogy az elkövetkező évben tanulni fog. Ez azt jelenti, hogy csak minden ötödik európai tekinthető aktív nyelvtanulónak. Az okokat tekintve az idő hiánya a leginkább befolyásoló tényező (34 százalék), ezután a motiváció hiánya (30 százalék), valamint a nyelvórák ára az, ami elveszi a kedvet a nyelvtanulástól. Az előbbieket alátámasztja az is, hogy a felajánlott lehetőségek közül a legnépszerűbbnek az ingyen nyelvtanfolyamok (26 százalék), valamint a flexibilis tanrend (18 százalék) bizonyultak.

Általában a nyelvtanulás oka egyre inkább praktikus szempontokra vezethető vissza. Így például a munka során való használat (32 százalék) és a külföldi munkavállalás (27 százalék) sokkal inkább számít, mint 2001-ben. A fő indok azonban még mindig a vakációkon való nyelvhasználat (35 százalék), bár ez számottevően csökkent 2001 óta (akkor 47 százalék volt). A saját belső igények kielégítése a harmadik legjelentősebb indok (27 százalék), de ez is visszaesett 2001-hez képest, amikor a nyelvtanulók 37 százaléka jelölte meg ezt a motivációjának.

A felmérés szerint a megkérdezettek 83 százaléka elismeri, hogy az idegen nyelv ismerete hasznos lehet számukra, és csak 16 százalék az, akik nem látják a nyelvtanulásból fakadó előnyöket. [A svédek (99 százalék), a ciprusiak (98 százalék) és a luxemburgiak (97 százalék) ismerik el a leginkább a nyelvtanulás hasznosságát.] A válaszadók 67 százaléka egyetért azzal, hogy a nyelvtanítást politikai prioritásként kellene kezelni. (29 százalék teljes mértékben egyetért ezzel az állásponttal.) Az EU által kitűzött cél, tehát az „anyanyelv plusz két másik idegen nyelv ismerete” kezdeményezés mérsékelt sikert aratott az állampolgárok körében, hiszen ugyan 50 százalékuk egyetért ezzel, de 44 százalékuk ellenzi. (Amint azt már említettük, jelenleg az európaiak 28 százaléka mondja, hogy anyanyelvén kívül még két másik nyelven képes beszélgetést folytatni.) A támogatás mértékét országokra lebontva azt tapasztalhatjuk, hogy a déli és keleti államok jobban támogatják a kezdeményezést, míg Svédországban és Bulgáriában csak 27 százalék a támogatottság.

A nyelvtanulásban a legfontosabbnak az iskolai nyelvtanítás látszik (65 százalék), ebből is a középiskola bizonyul a legjelentősebbnek (59 százalék). A felmérés megállapítja, hogy az európaiak nagy része kizárólag az iskolában tanult nyelveket. Az európaiak döntő hányada vélekedik úgy, hogy a 6 éves kor feletti gyermekkor a legalkalmasabb a nyelvtanulás megkezdéséhez (55 százalék), de 39 százalék azzal ért egyet, hogy akár már 6 éves kor előtt el lehet kezdeni tanítani egy idegen nyelvet a gyermekeknek. Az európaiak 77 százaléka vélte úgy, hogy a gyerekeknek angolul kell először megtanulniuk az anyanyelvük után, a második és a harmadik megjelölt nyelv pedig a francia és a német volt (33 és 28

százalékkal). A nyelvtanulás alternatív módjai közül kiemelkedően fontosnak mutatkozik a feliratozás a külföldi filmek esetében (főképp az északi országok lakói szerint), de azért a többség, 56 százalék még mindig szívesebben nézi a filmeket szinkronizálva. Ez kiemelten igaz volt Magyarországra (84 százalék) és Csehországra (78 százalék).

Konklúzió

A felmérés átfogóan elemzi az európai nyelvtudási és nyelvtanulási helyzetet, ami sok tekintetben pozitív képet mutat, de elmarad a kitűzött céloktól. Mindenképpen pozitívumként kell értékelni, hogy a 2001-hez képest mért adatok szinte minden tekintetben javultak.

A felmérés legfontosabb következtései:

- az európaiak viszonylag jó nyelvi készségekkel rendelkeznek;
- a beszélt nyelvek száma az anyanyelven kívül eléggé korlátozott;

- a nyelvi készségeket gyakrabban kellene használni;
- nyelvet leginkább iskolában tanulnak;
- az uniós polgárok nyelvtanulási motivációja viszonylag alacsony;
- az európaiak nagy része hasznosnak tartja a nyelvtudást;
- a nyelvtanulás egyre inkább fontos a munkával összefüggésben;
- a gyermekek nyelvtanulása kiemelten fontos;
- a csoportban és eredeti környezetben, anyanyelvi tanárral való nyelvtanulást hasznosnak ítélik meg az európaiak;
- az uniós állampolgárok nagy része támogatja a Bizottság többnyelvűségi politikáját;
- az országon belüli földrajzi elhelyezkedés befolyásolja a nyelvtudást és a nyelvtanulást;
- a többnyelvűség politikai szintű képviselését országonként változó mértékben támogatják.

SZALÓKI KATALIN

KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL

Hogyan töltjük egy átlagos napunkat?

Az ismertetés kiindulópontjául szolgáló felmérést 1998 és 2002 között végezték az Eurostat koordinációjával, tíz európai országban. A résztvevők Belgium, Észtország, Finnország, Franciaország, Magyarország, Nagy-Britannia, Németország, Norvégia, Svédország és Szlovénia voltak. Összesen 77 ezer ember töltötte ki a kérdőívet, amelyen egy-egy hétköznapjuk és hétvégi napjuk pontos leírását kellett megadni az időfelhasználás többféle szempontja szerint (tevékenység, hely).

Az időmérleg-felvétel eredményei sokkal közelebb állnak a mindennapokhoz, mint a statisztikai publikációk többsége, viszont a belőle levont következtéseknél éppúgy vigyázni kell, mint a szakstatisztikáknál. Az országoként eltérő módszertan ugyanis számottevően befolyásolta az eredményeket. Két példa: egyrészt Franciaországban szembetűnően kevesebb az emberek szabadideje, mint más országokban, másrészt Norvégiában az emberek több mint kétszer annyi időt töltenek társaságban, illetve beszélgetéssel, mint másutt. Egyik esetben sem nemzeti jellemvonás magyarázza a kiugró eredményt, hanem a felhasznált módszerek. Franciaországban ugyanis a pihenést az alváshoz sorolták, nem pedig a szabadidőhöz, mint a többi országban. Ennek következtében egy átlagos francia a statisztikák szerint többet alszik, és kevesebb szabadidős tevékenységet tud végezni, mint egy átlagos európai polgár. Hangsúlyozzuk, a statisztikák szerint. Valójában, vélhetően a franciák időbeosztása nem tér

el ilyen szignifikánsan európai társaikétól. Norvégiában pedig azért olyan magas a beszélgetésekre fordított idő (naponta 2 óra), mert az időmérleg-felvételt koordinálók azt tanácsolták a felmérésben részt vevőknek, hogy a kérdőív (vagy napló) kitöltésének családon belüli megvitatását is beszélgetésként, szociális kapcsolatok ápolásaként könyveljék el. Más országokban az erre fordított időt a felmérés résztvevői jellemzően szétszótották más, mindennapi tevékenységeik között.

Munkaidő, tanulás, házimunka

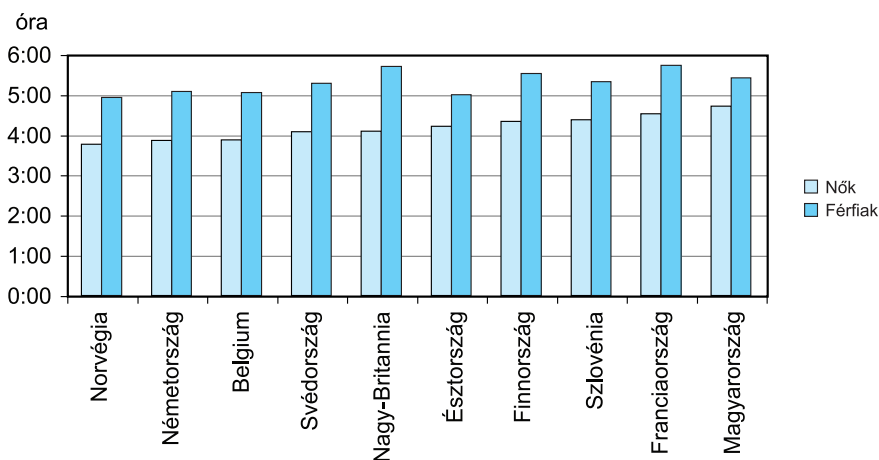
A foglalkoztatott férfiak hétköznaponként átlagosan hat és fél órát dolgoznak munkahelyükön, a nők másfél órával kevesebbet. A vizsgált országok közül Magyarországon a legkisebb a különbség a férfiak és a nők munkaideje között (44 perc), mivel hazánkban dolgozik a legtöbbet egy nő egy átlagos hétköznapon (5 óra 58 percet). A többi országban a két nem munkaideje közötti különbség legalább egy óra. Nagy-Britanniában a leghosszabb a férfiak hétköznaponként munkával töltött ideje (6 óra 51 perc), egyben itt a legnagyobb az eltérés a férfiak és a nők munkaideje között (2 óra). A leginkább kedvező helyzetben a norvég munkavállalók vannak, ugyanis mindkét nem esetében itt a legrövidebb a foglalkoztatottak munkával töltött ideje (4 óra 20 perc a nőknél, 6 óra 5 perc a férfiaknál). A munkaidőbe beleszámítják a kisebb munkaközi szünete-

ket (például kávézás), az üzleti utazásokat, a túlórákat, a munkahelyről hazavitt munkát, de nem számít a munkaidőhöz az ebédszünet és az utazás ideje.

Nemcsak az országok, hanem a hét napjai között is eltérések mutatkoznak a munkaidő tekintetében. A hét középső napjain, kedden, szerdán és csütörtökön dolgoznak a legtöbbet, hétfőn valamivel kevesebbet, pénteken pedig a többi hétköznap átlagánál mintegy negyven perccel kevesebbet (a férfiak 6 órát, a nők 4 óra 38 percet). Sokak számára a hétfő is munkanap, de sajnos a publikációban ők nem szerepelnek külön. Így nem lehet megmondani, hogy a hétfőn is dolgozók átlagosan mennyit dolgoznak szombaton és vasárnap, hanem csak azt, hogy a foglalkoztatottak (akiknek jelentős része csak hétköznapokon van a munkahelyén) mennyit dolgoznak e két napon. Szombaton átlagosan 1 óra 54 perc munka jut egy férfi foglalkoztatottra (nőkre fél órával kevesebb), vasárnap 1 óra 14 perc (nőkre 51 perc). A hétfő napjain tehát kisebb a különbség a férfiak és a nők munkaideje között, mint

a hét többi napján. Megfigyelhető még, hogy a hétfői munkaidő tekintetében magasabb az országok közötti szórás, mint hétköznapokon. A foglalkoztatott szlovén férfiak például szombatonként átlagosan kétszer annyit dolgoznak, mint svéd társaik. A hétfőn munkával töltött idő egyébként Szlovéniában, Magyarországon és Nagy-Britanniában számottevően magasabb, mint a többi vizsgált országban.

Egy év alatt egy magyar nő 1684 órát dolgozik, ami a legmagasabb érték a vizsgált országokban (6%-kal magasabb, mint a második helyezett Finnországban). A norvég nők ezzel szemben csak 1235 órát dolgoznak egy évben. A különbség nagyrészt abból ered, hogy Norvégiában igen elterjedt a nők részmunkaidős foglalkoztatása (az összes foglalkoztatott nő 43%-a dolgozik ilyen formában), míg Magyarországon kevéssé (mindössze 5% az arányuk). Ennek következtében Norvégiában magasabb női foglalkoztatási ráta mellett a nők átlagosan kevesebbet dolgoznak egy-egy nap, mint Magyarorszá-



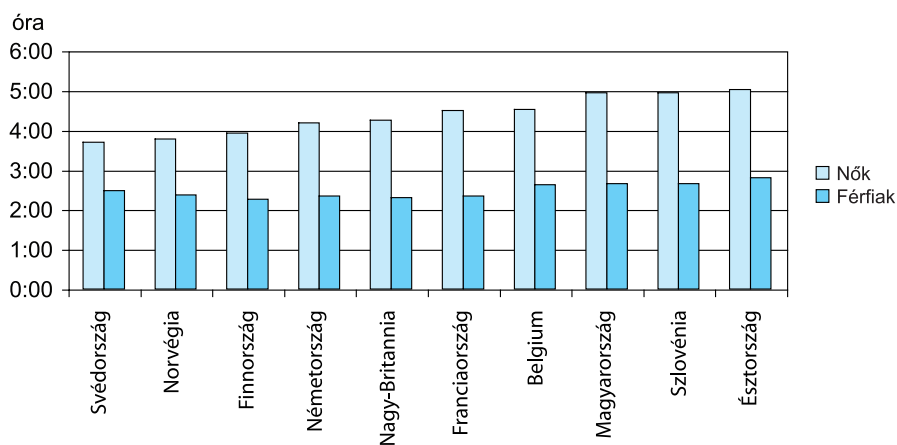
1. ábra. A foglalkoztatottak pénzkereső munkával töltött ideje egy átlagos napon

gon, ahol kevesebb nő dolgozik, ők viszont túlnyomórészt teljes munkaidőben. Hazánkban a részmunkaidősök aránya mindkét nem esetében a legalacsonyabbak között van az Európai Unióban. A férfiak éves munkaideje kevésbé szóródik az országok között. A legtöbbet, egy évben 1989 órát Nagy-Britanniában dolgoznak, míg a legkevesebbet Norvégiában (1703 órát).

A 20–74 év közé eső népesség átlagosan 5–6%-a tölt időt tanulással egy nap, más megközelítésben naponta átlagosan 13 perc jut tanulásra. E tekintetben nincsen szignifikáns különbség nők és férfiak között. Természetesen az életkortól erősen függ a tanulással töltött idő, az iskolai (ideértve a felsőoktatást is) tanulmányok befejeztével töredékére esik vissza. A 15–24 évesek egy nap 2 óra 15 percet áldoznak a tanulásnak, a 25–44 évesek már csak 8 percet. A fiatalabb korosztály tagjai közül az észtek tanulnak a legkevesebbet (naponta 1 óra 22 percet), a legtöbbet pedig a belgák (3 óra 3 percet). Sajnos ez a statisztika nem áll rendelkezésre olyan körre,

amely csak a ténylegesen tanulókat tartalmazza. Az észti és a belga adat közötti nagy különbség így abból ered, hogy Belgiumban minden második 14–25 éves tanul naponta, Észtországban pedig csak 28%-uk.

A házimunkákból a statisztikák szerint a férfiak is kiveszik a részüket, de kétharmadrészt a nők végzik az ilyen jellegű feladatokat. A nők 97%-a, a férfiaknak 88%-a végez háztartási munkát egy átlagos napon. Nagyobb a különbség az erre fordított időben: egy átlagos nő 4 óra 22 percet áldoz ilyen tevékenységre, míg egy férfi naponta két és fél órát. A vizsgálatba bevont három kelet-közép-európai országban (Észtország, Magyarország és Szlovénia) nagyobb a különbség a nők és a férfiak otthoni munkára szánt ideje között, mint a nyugat-európai államokban. Az eltérés abból fakad, hogy az említett három országban a nők jóval több időt töltenek otthoni munkával (átlagosan 5 órát), mint Nyugat-Európában. A skandináv államokban élő nőknek foglalja le legkevesebb idejét a házimunka, mintegy 3 óra 45 percet



2. ábra. Házimunkával töltött idő egy átlagos napon a 20–74 éves népesség körében

naponta. A férfiaknál hasonló különbségek figyelhetők meg, a Kelet-Közép-Európában élők többet dolgoznak a ház vagy a lakás körül, mint nyugatabbra élő társaik.

A házimunkát különböző típusú feladatokra bontja az időmérleg-felvétel, ezek közül szinte mindegyikkel a nők foglalkoznak többet. A kivételt az építési, javítási tevékenységek jelentik, amelyekkel egy átlagos férfi naponta 22 percet foglalkozik, a nők azonban csak 3 percet. Néhány perccel többet töltenek a férfiak kerti munkával is, de a különbség itt mindössze 4 perc. A házimunka legnagyobb idejét kitevő feladat a főzés, hideg étkezések előkészítése – egy nő naponta kicsivel több, mint egy órát tölt ezzel. A vizsgálatba bevont országok közül Magyarországon veszi igénybe a főzés a legtöbb időt, közel másfél órát. A házimunkák közül a főzés a leginkább nők által végzett feladat – az összes erre fordított idő háromnegyedét nők végzik (a férfiak naponta csak 20 percet töltenek vele).

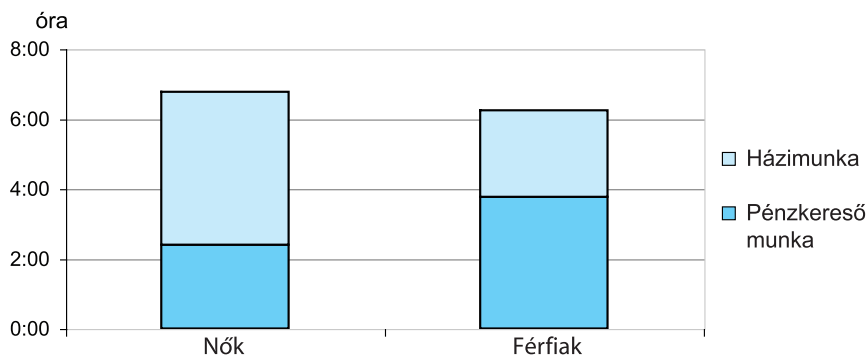
A házimunkák közül a második legtöbb időt a takarítás, rendrakás emésztí fel. A nők naponta 50 percet töltenek a lakás rendben tartásával, a férfiak fele-

ennyit. Bevásárlással a nők naponta fél órát, a férfiak 22 percet foglalkoznak.

Szabadidő

A szabadidő az időmérleg-felvételben a fizetésért végzett és a házimunkán, valamint a tanuláson, utazáson, étkezéseken, személyi higiénias tevékenységeken és az alváson felül megmaradó idő. A szabadidő mennyisége országonként és nemenként eltérő, és természetesen magasabb akkor, ha a teljes 20–74 éves népességet figyelembe vesszük, mint ha csak az ilyen korú foglalkoztatottakat. A foglalkoztatott férfiaknak naponta átlagosan 4 óra 47 perce jut szabadidős elfoglaltságokra, a nőknek fél órával kevesebb.

A szabadidő-felhasználásról szóló részletes statisztikák viszont nem a foglalkoztatottak körére, hanem a teljes 20–74 éves népességre vonatkoznak. Ezek szerint a férfiak naponta 5 óra 33 percet, a nők 4 óra 57 percet tudtak kedvük szerint eltölteni. A legtöbb szabadideje, valamivel több, mint 6 óra, a finn és a norvég férfiaknak van, a legkevesebb a belgáknak (5 óra 22 perc) –



3. ábra. Összes munkával töltött idő egy átlagos napon a 20–74 éves népességben

eltekintve a más módszertant használó franciáktól. A nők valamennyi országban kevesebb szabadidejével rendelkeznek, mint a férfiak. Ebből a szempontból a norvég nők helyzete a leginkább kedvező, mivel közel hatórányi szabadidejük van naponta, alig kevesebb, mint férfi honfitársaiknak. A vizsgált országok közül a három közép-kelet-európai államban, közülük is Szlovéniában a legkevesebb a nők szabadideje, nagyjából 4 és fél óra naponta.

A szabadidős tevékenységek közül mindkét nemnél a televíziózás áll az első helyen. A férfiak naponta 2 óra 19 per-

cet, a nők közel 2 órát töltenek a televízió előtt, azaz mindketten a szabadidejük 41–42%-át. Egy átlagos napon az emberek 84%-a tölt időt tv-nézéssel. Mint ismert, Magyarországon az átlagosnál is elterjedtebb a televíziózás; a nők szabadidejük 51%-ában, a férfiak ennél is valamivel többet néznek tévét. Ennek következtében meglehetősen rossz a magyar lakosság szabadidő-felhasználása. A sok tévé előtt töltött idő eredményeképp a többi szabadidős tevékenységre (a pihenés kivételével) kevesebb idő jut, mint a vizsgált országokban átlagosan.

1. táblázat. A 20–74 évesek átlagos napi szabadidő-felhasználása (óra:perc)

	Tele- víziózás	Beszél- getés	Olvasás	Sport	Pihenés	Hobbi	Önkén- tes se- gítség	Szóra- kozás, kultúra	Egyéb	Összes szabad- idő
nők										
Belgium	02:09	00:50	00:26	00:15	00:28	00:14	00:10	00:09	00:09	04:50
Németország	01:41	01:09	00:38	00:28	00:20	00:25	00:15	00:14	00:09	05:19
Észtország	02:11	00:37	00:38	00:17	00:18	00:06	00:13	00:05	00:10	04:35
Franciaország	01:55	00:44	00:23	00:23	00:06	00:11	00:14	00:05	00:05	04:06
Magyarország	02:37	00:40	00:22	00:13	00:22	00:08	00:08	00:03	00:07	04:40
Szlovénia	01:44	00:57	00:23	00:26	00:30	00:07	00:06	00:04	00:10	04:27
Finnország	02:02	00:54	00:47	00:28	00:20	00:13	00:16	00:05	00:11	05:16
Svédország	01:40	01:07	00:35	00:25	00:25	00:19	00:12	00:06	00:09	04:57
Nagy-Britannia	02:09	01:00	00:25	00:11	00:23	00:15	00:14	00:06	00:10	04:53
Norvégia	01:39	02:04	00:39	00:28	00:12	00:15	00:10	00:06	00:14	05:47
átlagosan	01:58	01:00	00:31	00:21	00:20	00:13	00:11	00:06	00:09	04:53
férfiak										
Belgium	02:23	00:42	00:31	00:22	00:26	00:25	00:11	00:11	00:12	05:23
Németország	01:59	01:03	00:37	00:29	00:17	00:41	00:17	00:14	00:09	05:46
Észtország	02:39	00:36	00:39	00:28	00:22	00:09	00:17	00:06	00:13	05:29
Franciaország	02:08	00:43	00:23	00:36	00:06	00:18	00:18	00:05	00:07	04:44
Magyarország	02:49	00:49	00:27	00:21	00:25	00:14	00:13	00:04	00:08	05:30
Szlovénia	02:12	00:59	00:23	00:36	00:38	00:16	00:11	00:05	00:12	05:32
Finnország	02:25	00:50	00:44	00:37	00:24	00:20	00:16	00:06	00:13	05:55
Svédország	01:58	00:57	00:30	00:32	00:22	00:30	00:12	00:05	00:11	05:17
Nagy-Britannia	02:37	00:50	00:26	00:18	00:17	00:24	00:10	00:07	00:11	05:20
Norvégia	02:06	01:39	00:33	00:33	00:11	00:25	00:10	00:07	00:15	05:59
átlagosan	02:19	00:54	00:31	00:29	00:20	00:22	00:13	00:07	00:11	05:29

A szóban forgó országokban a második legnépszerűbb szabadidős elfoglaltság a beszélgetés, a rokoni, baráti kapcsolatok ápolása. Mindkét nem körülbelül naponta egy órát tud ennek szentelni, azaz összes szabadidejük közel ötödét (a nők valamivel többet, mint a férfiak). Figyelemre méltóan magas ez az arány, ugyanis a felmérés az étkezések, a tv-nézés vagy a sportolás alatt történő beszélgetéseket és együttléteket nem itt, hanem az említett tevékenységeknél veszi figyelembe. Ez tehát csak a tisztán beszélgetésekre fordított időt tartalmazza.

A férfiak és a nők meglehetősen hasonlóan osztják el szabadidejüket, e tekintetben nincsenek olyan nagy különbségek, mint a munkahelyen és a házimunkával töltött idő esetében. Például olvasással átlagosan ugyanannyi időt tölt naponta egy nő, mint egy férfi (31 percet), a skandináv államokban ennél valamivel magasabb az olvasási kedv. Az olvasás nagyjából nem könyvek olvasását jelenti (erre naponta csak 10 perc jut), hanem újságokét, folyóiratokét (mintegy 20 perc). Valójában ennél több időt töltenek olvasással az emberek, de a felmérés nem itt, hanem a kapcsolódó tevékenységeknél vette figyelembe a munkával, tanulással kapcsolatos olvasást, sőt az utazás közbeni olvasást is. Könyvek olvasására csak az emberek 14%-a tud időt szakítani egy átlagos napon.

Az olvasásnál is kevesebb idő jut sportolásra, erre a nők 21 percet, a férfiak 29 percet fordítanak. Aktív sportra (ideértve a sportcélú sétát és kirándulást is, ami a nők sportolásra szánt idejének felét teszi ki) még kevesebb idő jut, mert a sport tartalmazza a sportolás előtti és

utáni átöltözés perceit is, valamint a vadászatot, a horgászást, a gombászást. A sporttevékenységen felül egy átlagos férfi vagy nő még naponta négy percet tölt kutyasétáltatással – ezt az időt a házimunkánál veszik figyelembe. Összességében a férfiak és a nők körülbelül negyede végez sporttevékenységet egy átlagos napon. A sportra fordított idő jelentősen eltér az országok között, sajnos Magyarország e tekintetben sereghajtó a vizsgált országok között. A magyar férfiak naponta 23 percet, a nők 15 percet sportolnak, feleannyit, mint a Skandináviában élők.

A hobbitevékenységekre a férfiaknak egy-egy nap 22 perc jut, a nőknek csak 13 perc. A hobbik közül a számítógépes elfoglaltságok kaptak kiemelt figyelmet az adatgyűjtésben. A számítógép előtt vagy a videojátékokkal töltött idő meglehetősen alacsony. Ennek egyik oka, hogy ha ez tanulási vagy munkahelyi célt szolgál, akkor a tanulásnál vagy a munkánál vették figyelembe, a másik oka pedig az, hogy a felvétel a 20–74 éves lakosságot célozta meg, az ilyen jellegű időtöltés pedig inkább a fiatalokra jellemző. Ennek következtében a teljes mintában a nőknek csak 1–2%-a töltött naponta időt számítógépes játékokkal és további 5%-uk egyéb számítógépes elfoglaltsággal. A férfiaknál ez a két arány 3 és 9 százalék. A szabadidős tevékenységek közül ennél a hobbinál mérték a legnagyobb különbséget a két nem között. Az eredményekből az látszik, hogy a számítógépezés a férfiak szórakozása. Korosztályonként vizsgálva a számítógép előtt töltött időt az is kitűnik, hogy mennyire korfüggő ez a foglalatosság. A 10–14 éves fiúk naponta átlagosan 51 percet töltenek a számítógép előtt (Finnor-

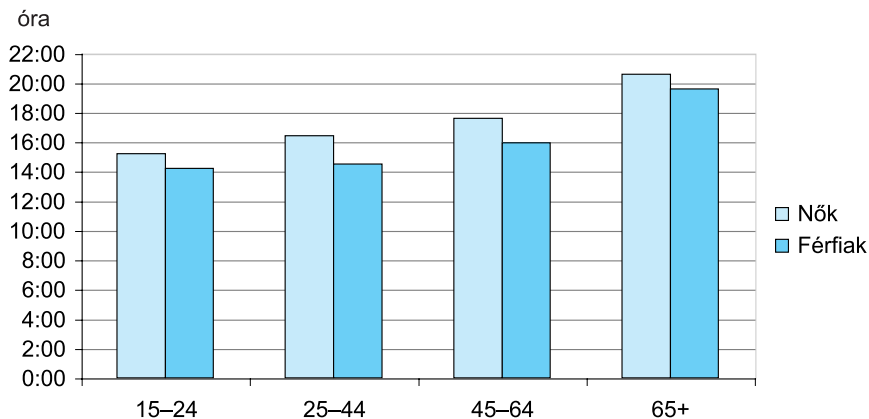
szágban és Svédországban több mint egy órát), a 15–24 évesek 35 percet, a 25–44 év közöttiek 12 percet, az idősebbek csak pár percet. Hasonló a helyzet a nőknél is, azonban ott még a legfiatalabb korosztály is csak 17 percet áldoz számítógépezésre egy-egy nap.

Pihenéssel a férfiak és a nők egyaránt 20 percet töltenek egy átlagos napon. A többi tevékenység (hobbik, önkéntes munka, szórakozás és kultúra, egyéb) összesen a szabadidő körülbelül 15%-át emészti fel. A nők 10, a férfiak 8 százaléka segít egy átlagos napon egy másik háztartásnak valamilyen módon. Jóval kevesebben vannak (2–3%), akik valamilyen bejegyzett szervezetten keresztül végeznek önkéntes és ingyenes munkát. Szórakozásra és kultúrára alig-alig szakítanak időt az emberek. Ide tartozik a koncertre, moziba, színházba, állatkertbe járás, múzeumok, sportesemények látogatása. Az emberek mindössze 5%-a tud ilyen tevékenységre időt áldozni egy átlagos napon, így a 20–74 év közötti népesség átlagosan naponta csak pár percet tölt ezzel.

Hol töltjük az időnket?

A felmérésnek egy érdekes része azt mutatja be, hogy hol mennyi időt töltünk egy nap. Mennyit vannak otthon az emberek, mennyit a munkahelyen, mennyit barátoknál, vendéglátóhelyeken vagy másutt, és végül mennyi időt töltenek utazással. Az adatok a teljes 20–74 éves korú népességre vonatkoznak, tehát foglalkoztatottakra és munkahellyel nem rendelkezőkre (tanulók, nyugdíjasok, munkanélküliek, egyéb inaktívak) egyaránt, így nem adnak pontos képet, csak általánosítottat.

Férfiak és nők egyaránt otthon töltik idejük legnagyobb részét. A férfiak a nap 24 órájának 64%-ában otthon tartózkodnak (ez 15 óra 24 percet jelent), a nők pedig 72%-ában (17 óra 10 percet). A különbség oka a statisztikák szerint nem a nőkre hárul több házimunka (bár ennek is van szerepe), hanem az, hogy a férfiak átlagosan másfélszer annyi időt töltenek munkahelyükön vagy az iskolában (idejük 16%-át), mint a nők (11%-ot). Mind-



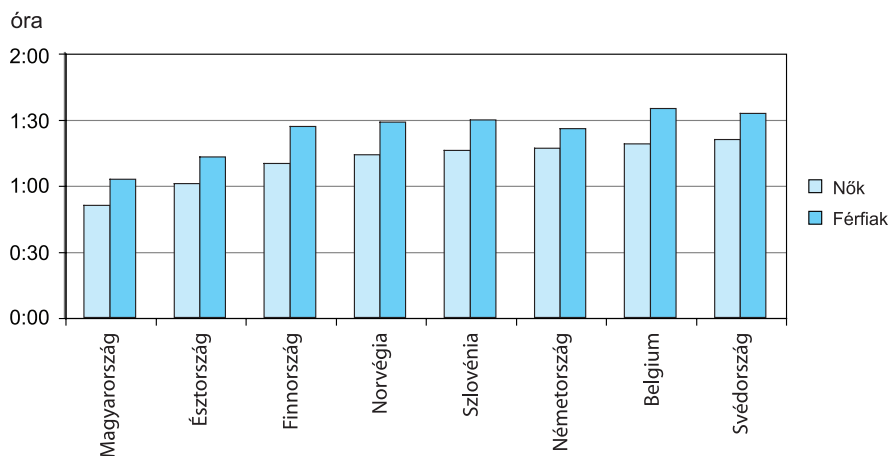
4. ábra. Az otthon töltött idő egy átlagos napon, korosztályonként

ezekből kiszámítható, hogy a férfiak idejük egyötöd részében, a nők ennél valamivel kevesebbet (18%-ot) vannak távol az otthontól és a munkahelytől. Mindennek jelentős része, körülbelül negyede utazással telik. A fennmaradó idő a hétfégi ház, a vendégség, nyilvános vendéglátóhelyek és egyéb lehetőségek között oszlik meg, és nem figyelhető meg számottevő különbség e tekintetben a férfiak és a nők időfelhasználása között – a vendéglátóhelyeken töltött idő kivételével. Vendégségben (pontosabban mások lakásában) az emberek naponta átlagosan 50 percet töltenek, a hétfégi házban 20 percet, szórakozóhelyeken 12 percet (a férfiak másfélszer annyit, mint a nők).

Szignifikánsan különbözik az egyes korosztályoknál a különböző helyeken eltöltött idő aránya. A legalapvetőbb változás, hogy az életkor előrehaladtával egyre nő az otthon töltött idő. A 15–24 évesek idejük 61%-ában vannak otthon, a 25–44 évesek 65%-ban,

a 65 év fölöttiek pedig 84%-ban, azaz valamivel több, mint 20 órát naponta. Ezzel ellentétesen alakul a vendégségben töltött idő mennyisége. Különösen a fiatalok járnak sokat másokhoz, naponta másfél órát, a 25–44 közöttiek 55 percet, az idősebbek még kevesebbet. Nem meglepő az sem, hogy a felmérés szerint a 15–24 évesek töltik a legtöbb időt vendéglátóhelyeken (20 percet naponta), az idősebb korosztályok egyre kevesebbet.

Utazásra naponta több mint egy órát kénytelen áldozni az emberek, vélhetően többet, mint amennyit szeretnének. A fiatalok mozgalmasabb életvitelükből adódóan több időt töltenek utazással, mint az idősebbek (1 óra 42 percet naponta). A 25–64 évesek kicsit kevesebb, mint másfél órát utaznak naponta, a nyugdíjas korúak természetesen kevesebbet, 52 percet. Érdekes, hogy a férfiak és a nők között az utazással töltött idő különbsége egyre nagyobb az idősödő korosztályoknál. A magyarok



5. ábra. Utazással töltött idő egy átlagos napon a 20–74 éves népesség körében

2. táblázat. A 20–74 évesek átlagos napi időfelhasználása (óra:perc)

	Szabadidő, egyéb	Étkezések, személyi higiénia	Alvás	Utazás	Házimunka	Pénzkereső munka, tanulás
nők						
Belgium	04:50	02:43	08:29	01:19	04:32	02:07
Németország	05:24	02:43	08:19	01:18	04:11	02:05
Észtország	04:36	02:08	08:35	01:06	05:02	02:33
Franciaország	04:08	03:02	08:55	00:54	04:30	02:31
Magyarország	04:38	02:19	08:42	00:51	04:57	02:32
Szlovénia	04:29	02:08	08:24	01:02	04:57	02:59
Finnország	05:29	02:06	08:32	01:07	03:56	02:49
Svédország	05:03	02:28	08:11	01:23	03:42	03:12
Nagy-Britannia	05:05	02:16	08:27	01:25	04:15	02:33
Norvégia	05:52	01:58	08:10	01:11	03:47	03:03
átlagosan	04:57	02:23	08:28	01:09	04:22	02:38
férfiak						
Belgium	05:22	02:40	08:15	01:35	02:38	03:30
Németország	05:53	02:33	08:12	01:27	02:21	03:35
Észtország	05:28	02:15	08:32	01:17	02:48	03:40
Franciaország	04:46	03:01	08:45	01:03	02:22	04:03
Magyarország	05:29	02:31	08:31	01:03	02:39	03:46
Szlovénia	05:34	02:13	08:17	01:09	02:39	04:07
Finnország	06:08	02:01	08:22	01:12	02:16	04:01
Svédország	05:24	02:11	08:01	01:30	02:29	04:25
Nagy-Britannia	05:30	02:04	08:18	01:30	02:18	04:18
Norvégia	06:03	01:47	07:57	01:20	02:22	04:31
átlagosan	05:33	02:19	08:19	01:18	02:29	03:59

szerencsésnek mondhatják magukat abból a szempontból, hogy kevesebb időt emészt fel egy-egy napjukból az utazás (51 percet), mint a felmérésben részt vevő többi országban. A leggyakrabban használt közlekedési eszköz a személyautó (és a motorkerékpár), a

férfiak utazási idejük 61%-ában, a nők 51%-ban ezt használják. Mindkét nem többször jár gyalog (naponta átlagosan 20 percet), mint tömegközlekedési eszközzel (12 percet).

BAKSAY GERGELY

Desmond Dinan
Europe recast: a history of European Union
(Újraszabott Európa: az Európai Unió története)

Palgrave Macmillian, Houndmills, 2004, 371 oldal

Desmond Dinan, a George Mason Egyetem Jean Monnet professzora nem kisebb célt tűzött maga elé, mint azt, hogy egy olyan könyvben foglalja össze az európai szerveződés 1940-es évektől 2004 közepéig tartó történetét, amely közérthető, és ezáltal mindenki számára használható. Lássuk be, ez egyáltalán nem egyszerű feladat.

Adott egy téma, amely egyrészt jelentőségénél, másrészt pedig már csak az idő múlásánál fogva is „történelmi”. Egy téma, amely mindenkit más miatt érdekel: a történészeket, politológusokat az európai szerveződés létrejöttét meghatározó összefüggések, a „mozgatórugók”, a diákokat a vizsgák, az előbbiek közé nem tartozó európaiakat pedig egyszerűen azért, hogy megismerjék azokat a körülményeket, amelyek az európai összefonódás létrejöttét, illetve fejlődését motiválták. Ennyiféle igénynek, ilyen sokrétű olvasóközönségnek egyetlen műben megfelelni nem kis kihívás, a szerző mégis remekül oldja meg a feladatot.

Az olvasó – fogja bármilyen célból is a kezébe – a könyv elolvasása után vitathatatlanul másként viszonyul ahhoz az európai közeghez, amely átszövi mindennapi életét.

Persze ezért az eredményért áldozatokat is kellett hozni, amelyeket ugyanakkor a szerző maga nem tekint a szó szoros értelmében annak. Ahhoz például, hogy a könyvet ne csak az Európai Uniót

jól ismerők forgathassák, szükségszerű volt a szakértők, az Unió felépítését, működését jól ismerők körében elterjedt, ugyanakkor az egyszerű emberek számára bonyolult fogalmak használatának a lehető legminimálisabb szintre szorítása, illetve e fogalmak egyszerűsítése. A szerző ezért többek között az általánosan elterjedt állam- és kormányfők kifejezés helyett a nemzeti vezetők (*national leaders*) kifejezést, az Európai Tanács tagjainak említésekor az EU vezetők (*EU leaders*) megnevezést használja. A rövidítések listája feltűnően rövid, alig egy oldal, ami egy Európai Unióval foglalkozó, átfogó jellegű könyvnél ritkaságnak számít. Ezek a megoldások azonban az ún. hozzáértőket sem gátolják a mondanivaló megértésében, hiszen ők egyébként is kitűnően ismerik a különböző fogalmakat, így képesek azokat az újszerű elnevezések ellenére is beazonosítani, valamint tudatában vannak annak is, hogy egy ilyen témájú könyvvel szemben nem egy jogi szakkönyv nyelvezetének használata az elvárás.

Említést érdemel, hogy a könyv előszavában a szerző a könnyebb megértést szolgáló „egyszerűsítések” között említi a nagy kezdőbetűk használatának mellőzését is, méghozzá az elegánsabb stílus, az elbeszélő hangnem erősítése érdekében. Ha ez valaki számára kellemebb olvasmánnyá teszi a könyvet, ám legyen, ugyanakkor nem biztos, hogy a nagy kezdőbetűk használatának

mellőzése miatt még több olvasó érezné magához közelebb, látná jobban át az Európai Unió történetét.

És most néhány szót a szerkezetről. A könyv a jól eltalált bevezető után kilenc nagyobb részre oszlik. Az első a *Milyen Uniót? (What kind of Union?)* címet viseli, és a második világháború utáni időktől a Schuman-deklarációig kalauzolja el az olvasót. Ezt a különféle közösségek (Európai Szén- és Acélközösség, Európai Védelmi Közösség, Európai Politikai Közösség, Európai Gazdasági Közösség, valamint Európai Atomenergia Közösség) létrejöttének, illetve a létrehozásra irányuló terveknek a története követi. A harmadik fejezet az *Európai Közösség építése (Constructing the European Community)* címet viseli, és az Európai Közösség létrejöttétől az ún. üres székek politikájának, a de Gaulle által irányított Franciaország szerepének a bemutatásán, valamint az Európai Bíróság fordulópontot jelentő Van Gend en Loos ítéletén keresztül egészen a hetvenes évek elejéig foglalja össze a Közösségek történetét. Innen már értelemszerűen – amennyiben a fejezetek által átfogott évek számát vesszük alapul – kisebb lépésekben haladunk tovább. Következik a hetvenes évek gazdasági körülmények által meghatározott időszaka az első bővítéssel (negyedik fejezet), az azt követő „fellendülés” időszaka az első európai parlamenti választással (ötödik fejezet), majd pedig az új európai dimenzió keresésének, az Egységes Európai Okmány aláírásával, valamint az Európai Unió létrejöttével jelzett időszaka (hatodik és hetedik fejezet).

Itt a könyv egy viszonylag nehezebb részéhez érkezünk. Nehezebb, hiszen mindjárt nehezebb bemutatni, és ezáltal –

ha közvetve is – értékelni a közelmúlt időszakát. Európa új politikai dimenziója, az újabb és újabb csatlakozási kérelmek addig még soha nem látott kihívások elé állítják az Európai Unió tagállamait, intézményeit, polgárait egyaránt. Nemcsak az időbeli közelség, hanem a számtalan, jelen idő szerint egyaránt fontosnak tűnő esemény miatt is könnyen előfordulhatna, hogy ez az egy fejezet szétrobbantja a könyv egész szerkezetét, mintegy fölhelyezkedve az őt megelőző részeknek. Ez azonban nem történik meg.

A nyolcadik fejezetnél is megmarad az a rendezőelv, amely a könyv egészére jellemző: egyetlen téma, körülmény sem dominál. Minden csak ott és csak olyan mértékben szerepel, ahol és amennyire a szerző megítélése szerint az összkép, Európa későbbi képének meghatározósa, illetve annak megértése miatt szükséges. Jó példa erre a közös agrárpolitika, vagy az Európa jövőjével foglalkozó Konvent tárgyalása. Előbbi, jelentőségénél fogva, több helyen is felbukkan a könyvben, ugyanakkor mégsem „telepedik rá” az adott részekre. Szintén a könyv arányos felépítését mutatja az, hogy annak ellenére, hogy az Alkotmányos Szerződés tervezete az utóbbi időszakban kiemelten középpontban lévő téma az európaiak körében, nem ez határozza meg a nyolcadik fejezet egészét.

Mindössze három oldalt szán a szerző erre a témára, ami első hallásra kevésnek tűnhet, ugyanakkor mégis elég arra, hogy a Konvent létrehozását megelőző, azt kiváltó eseményektől, körülményektől időben eljussunk a tervezet megszületéséig. Természetesen nem marad el a Konvent felépítésének, működésének

ismertetése, ugyanakkor sikerül elkerülni a két végletet: a tények száraz közlését, illetve a Konvent munkájának túlságosan is részletekbe menő ismertetését. Ennek köszönhetően nem kell a különféle témákban született pillanatnyi szövegségekkal, megállapodásokkal szembesülnünk, ugyanakkor megtudhatjuk például, hogy hogyan is esett a „választás” a Konvent elnökének meghatározásakor a francia Valéry Giscard d’Estaing-re.

Hasonlóképpen jól eltalált, lényegre-törő az Európai Unió legutóbbi bővítéseinek bemutatása is. A nyolcadik fejezet *A bővítés kihívása (The Challenge of Enlargement)* című része három kisebb egységre oszlik: az osztrák-finn-svéd bővítés, a közép- és kelet-európai államok csatlakozásának, valamint az azokkal egy időben csatlakozó mediterrán államok csatlakozási folyamatának bemutatására. Itt is jellemző a Konvent esetében megfigyelhető megoldás, vagyis hogy a szerző nem merül el a részletekben, ugyanakkor minden fontos információt közöl az olvasóval. Tekintettel arra, hogy nálunk talán egy kicsit kevesebbet lehetett hallani a velünk együtt EU-taggá váló Málta csatlakozásáról, illetve az ezt motiváló körülményekről, külön érdeklődésre tarthat számot az ún. harmadik mediterrán bővítéssel foglalkozó rész, ahol – Ciprus is érdekelt lévén – természetesen szó esik Törökországról is.

Persze lehet, hogy azok számára, akik megélték az Alkotmányos Szerződés kidolgozásának, illetve a legutóbbi bővítésnek az időszakát, kevésnek tűnik egy néhány oldalas összefoglaló, melynek olvasásakor ráadásul úgy érezhetik, hogy semmi újdonságot nem tudtak meg. Egyet azonban semmiképpen sem

szabad elfelejteni: minden könyvnek vannak terjedelmi korlátai, amelyek megkötik a szerző kezét. Ennek következtében hangsúlyozni, szelektálni kell, ami egy ilyen témánál, egy ilyen cél mellett (mindenki számára közérthető, használható könyv megírása) hihetetlenül nehéz feladat. Elengedhetetlen tehát, hogy az olvasó ennek tudatában fogja a kezébe a könyvet, és így értékelje azt.

A könyv utolsó fejezetének végén a szerző azzal engedi el az olvasót, hogy bár unalmasnak tűnhetnek a mai brüsszeli események, egyet nem szabad elfelejteni: a brüsszeli tárgyalóasztalok melletti alkudozások tulajdonképpen a biztonságot jelentik az európaiak számára. A biztonságot, hiszen a nagy európai ellentétek már nem a harcmezőn, hanem a tárgyalóasztalok mellett rendeződnek el, és mi más lenne, ha nem ez, mindannyiunk közös érdeke.

Ha valaki a könyv elolvasása után esetleg többre, egy-egy téma, korszak alaposabb megismerésére vágya, a szerző nem engedi el a kezét, sőt kifejezetten segítséget nyújt a további elmélyüléshez. A szöveghez fűzött jegyzetek, amelyek az egyes fejezetek végén találhatóak, többnyire egy másik, kifejezetten az adott témával foglalkozó szakirodalmat jelölnek meg, így tulajdonképpen még azt is megspórolja az érdeklődő, hogy végigböngéssze a könyv végén található, zavarbaejtően bőséges, tizenhárom oldalas bibliográfiát.

Szintén irigylésre méltó a könyv tárgymutatója. A tárgyszavak összeállításakor láthatóan újra a mindenki általi használhatóság vezérelve került előtérbe, ennek köszönhető a részletes, mindenre kiterjedő szójegyzék. Bátran kereshetünk itt államférfiakat, intézmé-

nyeket, fogalmakat vagy egyszerűen csak országneveket is, egészen úgy tűnik, hogy ami egyszer a könyvben megemlítésre került, az a tárgymutatóban is benne van, némelyik tankönyv is nyugodtan példát vehetne erről a szójegyzékről.

A függelékek is mindenképpen említést érdemelnek. Az első a könyvben használt rövidítéseket tartalmazza, a korábban már említetteknek megfelelően, mindössze egy oldalban. Ezt az Európai Unió bővítéseinek táblázatos összefoglalása, majd pedig az európai szerveződés alapját adó szerződések rövid, összefoglaló bemutatása követi. A harmadik függelék egy hármass rendezőelvnek megfelelően mutatja be az egyes szerződéseket: mindegyik szerződésnél feltünteti annak általános jelentőségét, az intézményrendszerre, valamint az egyes politikákra gyakorolt hatását. Végezetül pedig a negyedik függelék kronológiai sorrendben vonultatja fel az egyes, a szerző által az európai szerveződés történetének szempontjából lényegesnek ítélt eseményeket. A függel-

lékek áttekinthető formája, mintegy a könyvben leírtak rövid, tömör összefoglalásra törekvése is a használhatóságot, és mindenekelőtt a tankönyvjelleget erősíti.

A könyv angol nyelven íródott, azonban nyelvezete azok számára sem jelenthet akadályt, akik eddig nem kifejezetten szakkönyvek olvasásán edzették nyelvtudásukat, mivel a szerző e tekintetben is tartotta magát a közérthetőség követelményéhez, amelyet nemcsak a nagybetűk használatának elhagyásával, hanem könnyed, közérthető stílusával is érvényre juttatott.

Összességében véve bátran ajánlható ez a könyv mindenkinek, akit egy kicsit is érdekel Európa története az Európai Unió szemszögéből nézve, bízva abban, hogy érdeklődése nem áll meg a történet megismerésénél, hanem kedvet kap ahhoz, hogy – ha eddig esetleg még nem tette meg – mélyebben is megismerkedjen az Európai Unió belső rendszerével, vagyis mindazzal, ami átszövi mindennapi életét.

GÁL KRISZTINA

Szemelvények a nemzetközi sajtóból

Die Presse

A „Nagy Szabadság” nyertesei

Nagy-Britannia nyer a kelet-európaiak számára megnyitott munkaerőpiacból – szögezte le a tekintélyes osztrák polgári napilap londoni tudósítója, Axel Reiserer, rámutatva, hogy a nyolc kelet-közép-európai EU-tagállamból közel 300 ezer munkavállaló érkezett a 2004. májusi bővítés óta a Temze országába, s a fogadó állam ebből profitál.

A brit kézművesekről szóló viccek legendásak. Nemcsak azért, mert számtalan változatban élnek, hanem azért is, mert egyre inkább a múltat jelentik. Ma már lengyel szerelők, litván burkolók és szlovák villanyszerelők végzik el a háztulajdonosok nemzetének elkerülhetetlen intéznievalóit.

Folyamatos növekedés

Az EU bővítésekor – Írországgal és Svédországgal együtt – Nagy-Britannia is lemondott a munkaerőpiac korlátozásairól, és ezzel a több „rég” tagállamban érvényes átmeneti időszakról. Ezt az 1992 óta folyamatosan növekvő brit gazdaság is lehetővé tette, amely kikaperte a munkaerőpiacot, s így több millió új munkahelyet teremtett.

Tavaly a Tesco szupermarketlánc Lengyelországban találta meg az általa keresett 140 teherautósofórt. A brit munkaerő-közvetítők időközben számos

kelet-európai országban nyitottak irodákat, és sok érdeklődőt találnak, elsősorban a fiatal, jól képzett munkavállalók között. A belügyminisztérium adatai szerint, a jelenleg hivatalosan Nagy-Britanniában dolgozó kelet-európaiak 83 százaléka 18 és 34 év közötti, akik túlságosan gyakran hajlandók a törvény általi előírt 5,05 fontos (7,4 euró) minimál órabéternél kevesebbet is robotolni.

Mobil lengyelek

A kelet-európaiak között a lengyel munkavállaló migránsok állnak majd 60 százalékkal az első helyen, őket követik a litvánok 15 százalékkal és a szlovákok 10 százalékkal. A legkevésbé mobilnak, mindössze 3 százalékkal, a magyarok mondhatók. Szakértők véleménye szerint azonban a hivatalosan közel 300 ezer kelet-európai munkavállaló mellett további százazrek próbálnak még szerencsét Nagy-Britanniában.

Ám miközben a brit gazdaság és a fogyasztók az olcsóbb áron kapott jobb teljesítményből jelentős hasznot húznak, a régebbi bevándorló közösségek – különösen az ázsiaiak – a kemény konkurenciát észlelik.

Brit „fair play”

A legutóbbi választási küzdelemben az ellenzéki konzervatívok megpróbálták kifejezésre juttatni ellenérzéseiket a kormány liberális munkaerő-politikájával szemben – majd csattanós elutasításban

részesültek. A brit tolerancia és a „fair play” gondolata még mindig elveti, hogy emberek valamely csoportját, például külföldieket, együttesen állítsanak pelengérré bűnbakként. Különösen, ha azok még hasznot is hajtanak.

www.diepresse.at

Le Figaro

A keleti munkavállalók nem özönlöttek el (Nyugat-)Európát

A Bizottság jelentésével kapcsolatban a befolyásos francia napilap brüsszeli tudósítója megállapítja, hogy a „tizenötök” munkaerőpiacához való hozzáférésre vonatkozó megszorítás kedvezőtlen hatással járt.

Franciaország és az a tizenkét tagország, amely korlátozta a közép-európai munkavállalók számára a munkaerőpiacaihoz való hozzáférést, hibát követett el. Ezt tartalmazza implicit módon a Bizottság jelentése. A dokumentum bemutatja, hogy a 2004. májusi bővülés nem indította a cseh, lengyel vagy szlovák munkavállalókat arra, hogy tartósan elárasszák a tizenötök „eldorádóját”. Az előbbieket sehol sem idézték elő a nemzeti munkavállalók mellőzését – teszi hozzá a jelentés.

Az elmúlt két évben Franciaország, Olaszország vagy Hollandia által a kelet-európaiaknak kiadott munkavállalási engedélyek száma nem több, mint saját aktív népességüknek egy jelentéktelen hányada. Mindazok a biztosítékok, amiket ezek az országok arra intézményesítettek, hogy kivédjék a lengyel vagy lit-

ván munkavállalókat, visszajára fordultak. Mindez azt eredményezte, hogy a független munka, a szolgáltatások szabad kínálása, vagy egyszerűen fogalmazva: a feketemunka nőtt.

Megtagadott munkavállalási engedély

2004. május elsejével csak három ország: az Egyesült Királyság, Írország és Svédország alkalmazta a gyakorlatban az európai szent elvet, „a munkaerő szabad áramlását”. A Bizottság szerint ez az elrendezés ebben a három országban „pozitív hatással volt olyan fizikaimunkaerő-hiánnyal küzdő ágazatokban”, mint az építőipar, a vendéglátás vagy a betegápolás. Ennek ellentétéként, a tizenkét másik tagország 2006. május 1-jéig bebiztosította magát munkavállalási engedély vagy kvóta formájában. Az előttünk álló időszakban ezek az országok vagy eltörlik, vagy még további három évre fenntartják a korlátozásokat, valójában 2011-ig odázhadják el a nyitást. A Bizottság jelentése ... azonban kimutatja, hogy a tizenötöknél a regisztrált migrációt nem befolyásolta ez az intézkedés. A magyar vagy szlovák álláskeresők csekély mobilitást mutatnak, s ha igen, akkor is a szomszédos Ausztria irányába. A lengyelek, lettek, litvánok és észtek kevésbé otthonülők, de őket inkább az Egyesült Királyság vagy Írország vonzza, főként ezen országok nyelve és gazdasági dinamizmusa miatt. Ők egyébként csak egy maroknyit jelentenek a brit szociális ellátást igénylők közül: a belügyminisztérium szerint összesen 45 főt tesznek ki a teljes 130 ezer főből. A balti országok még a sűrűállomány elvándorlásától is félnek. Ami Franciaországot illeti, távol marad ezektől a mozgásoktól.

Fapados járatok

Brüsszel szerint ezek a biztonsági záradékok hatástalanok. Még ellenkező eredményt is hozhatnak. „Arra bátorítják a különböző országból érkezőket, hogy gazdasági tevékenységük folytatásához más módot találjanak, olyat, amely a szabad vagy független munkavállalók beáramlását jelenti” – jegyzi meg a jelentés. Erre egy lengyel munkás példája világít rá, aki arra számítva, hogy úgyszólván visszautasítják a franciaországi munkavállalási engedély iránti kérelmét, mégis elment Párizsba, a lengyel társadalombiztosításnak fizette a járulékokat, de 35 órás francia munkaidőben és francia fizetésért dolgozott.

Mindenesetre ez az elmélet az, amit a közösségi jog tanít. Azonban a jelentés megjegyzi, hogy a gyakorlatban ezt a jogszabályt „nem a szükséges körültekintéssel alkalmazták”. Az eredmény, hogy a tizenötök olyan „szürke” munkaerő tömeges megjelenését tapasztalták, akiket a statisztika nem tükröz. Belgiumban a tulajdonosok többsége a lakásfelújításokat lengyel „feketemunkán lévő” kőművesekkel végezteti. A hétvégére a magyar orvosok fapados járaton átrepülnek Londonba rendelni, ahol jobban megfizetik őket, mint Budapesten.

...

Ez az ügy igen érzékeny téma Brüsszel számára. A munkaerő szabad áramlását támogató, szociális ügyek főbiztosa, a cseh Vladimír Spidla véleménye nem egyezik az osztrák és német kollégáival. A tagországok szeretnék megőrizni a meglévő elvékonyodott határaikat.

www.lefigaro.fr

National Post

Mérföldkő Közép-Európa számára

A négy visegrádi tagállam ottawai nagykövetei közös újságikkben tájékoztatták a kanadai olvasókat a V4 együttműködésről.

Most tizenöt éve a – Csehországra és Szlovákiára való szétválás előtt álló – csehszlovák vezetők, a magyar és lengyel vezetőkkel együtt a magyarországi Visegrád várában találkoztak, hogy a jövőbeni együttműködésüket megtervezzék. Ez a találkozó jelentette egyúttal a Visegrádi Csoport vagy a V4-ek elnevezésű regionális együttműködési keret megszületését.

A szabad, demokratikus közép-európai államiságot kemény csatában vívták ki az országok. Az 1956-os magyar forradalom, az 1968-as prágai tavasz Csehszlovákiában, amit a szovjet csapatok levertek, vagy 1980-ban a Szolidaritás akciója Lengyelországban, amit szintén a katonaság vert le, jelzik a zarnoksággal szembeni közös elszánt-ságot.

A kommunizmus bukása óta a visegrádi együttműködés virágzik. A NATO-hoz és az Európai Unióhoz csatlakozás szándéka, valamint olyan helyi kérdések, mint a határokon átnyúló kereskedelem liberalizációja és a környezet védelme, bizonyították, hogy a közép-európai országok képesek önmaguk megsegítésére. Midőn az etnikai konfliktusok felszabdalták a Balkánt – ami sokak számára azt jelezte, hogy Európában feléled a nacionalizmus –, a visegrádi államok vezetői odahaza a demokráciát ápolták, miközben gondjuk volt szomszédjaikra is.

Erőfeszítésük meghozta gyümölcsét. A NATO- és az EU-tagság valósággá vált. Jó úton halad a gazdasági növekedés, biztos lábakon áll a demokrácia.

Háromszoros a Visegrádi Csoport jelentősége. A multilaterális szervezetekben egymást támogatják a közös érdekek érvényesítésében; a világ más részein is mintának tekintik ezt a modellt; erősítik az európai integrációt.

A V4-ek 60 milliós népességet képviselve jobban hallhatóvá teszik az egyes közép-európai országok hangját, amikor közös érdekekről esik szó. Vegyük az EU-költségvetés legutóbbi vitáját. Miközben más EU-tagországok nem álltak készen arra, hogy kinyissák pénztárcájukat, a visegrádi országok megvédték a regionális fejlesztési és regionális infrastruktúra-fejlesztési alapjaikat. Intervenciójuk az európai szellemiség jegyében történt, a szolidaritásról szólt.

Az euro-atlanti övezetben a demokrácia megszilárdulása félig telt pohár marad. A Nyugat-Balkán például, még csak most mozdul el az Európai Unióhoz való csatlakozás irányába. Másrészt, amikor a V4 országai indultak, nem egymással szembe fordulva tették azt. A kompromisszumnak köszönhetően sikerült előrehaladniuk. Ennek eredménye, hogy Európa keleti határai biztonságosak.

Azt mondhatná valaki, hogy Európa integrációja nem haladhatott volna előre, ha nem a regionális együttműködés mozgatta volna. A közös történelem-felfogás, a nyelv és a kulturális hasonlóság következtében, valamint a közös értékek mentén a „régii” regionális csoportok, mint a Benelux és az északi államok, valamint olyan új csoportok, mint a V4, erős kötőanyaggal tartják össze Európát.

Több mint egymillió cseh, magyar, lengyel és szlovák hátterű kanadai tekinthet büszkén őseik földjére, amelyet a stabilitás és prosperitás jellemez. Kanadának a közép-európai szabadkereskedelmi és együttműködési térség előmozdítja a jobb befektetési lehetőségeket és a transz-atlanti együttműködést. És valóban, a NATO-csatlakozással Közép-Európa együvé tartozik az euro-atlanti közösségben Kanadával. Ne feledjünk el ajtót nyitni azoknak, akik ebből az irigylésre méltó közösségből érkezve nálunk kopogtatnak.

*Pavel Vosalik, Csehország nagykövete
Tomaj Dénes, Magyarország nagykövete
Piótr Ogradzinski, Lengyelország nagykövete
Stanislav Opiela, Szlovákia nagykövete*

www.canada.com/nationalpost

The Irish Times

Miért Írország a modell a közép-európaiaknak?

A visegrádi négyek dublini nagykövetei is közös cikkben informálták az ír olvasókat a V4 együttműködés másfél évtizedes fennállásáról, ám ebben az esetben az írás speciális ír vonatkozásai figyelemreméltók.

1335-ben Visegrád vára a lengyel, a cseh és a magyar király csúcstalálkozójának színhelye volt. Megállapodtak, hogy szoros együttműködést folytatnak a politika és kereskedelem terén... 1991. február 15-én Visegrádon került sor az akkori Csehszlovákia elnöke, Václav Havel, Antall József

magyar miniszterelnök és a lengyel elnök, Lech Walesa találkozájára; a „visegrádi” elnevezést ekkor választották. A vezetők aláírták azt a nyilatkozatot, amely a három ország szoros együttműködéséről szól az európai integráció során. Közép-Európában a kommunizmus bukása után különösen fontos volt az együttműködés a totalitárius rendszerből a szabad, plurális demokratikus társadalomba való átmenetben, a tervgazdaságról a piacgazdaságra történő áttérés időszakában.

A Visegrádi Csoport tükrözi az országaink együttműködésére számos területen tett erőfeszítéseket, a pán-európai integráció keretében. Mindig is a nyugati civilizáció részét képeztük, osztoztunk a kulturális és intellektuális értékekben, közösek a vallási gyökereink, amelyeket szeretnénk megőrizni és tovább erősíteni.

Az EU-tagságra törekedve úgy véltük: az Unióhoz való csatlakozás egy további lépés arra, hogy közös erőfeszítéssel leküzdjük az Európát mesterségesen elválasztó akadályokat. Ezt a célt 2004. május 1-jén értük el, az ír elnökség idején, aminek jelképes az üzenete, hiszen Írország mindig is az EU-bővítés őszinte szószólója volt.

A Visegrádi Csoport együttműködése segítette a kultúra, az oktatás, a tudomány és az információcsere értékeinek átadását. A csoport minden tevékenységének célja, hogy erősítse a közép-európai térség stabilitását. Az EU-n belüli együttműködésünk során számos közös érdeklődésre számot tartó kérdésre összehoztuk, kezdve a közös kül- és biztonságpolitika fejlesztéséhez történő aktív hozzájárulásunkkal a konzul-

tációk során, az igazságügy és belügyi együttműködésben való együttműködésünkkel a tapasztalatcsere révén, a gazdasági együttműködés új formáinak kialakításával az Európai Gazdasági Térségben. Törekszünk a foglalkoztatottság és a környezeti feltételek javítására, hogy szilárd alapot hozzunk létre a fenntartható, versenyképes és dinamikus gazdasági fejlődéshez, erősítve a társadalmi összetartozást és részvételt. Ezeknek az erőfeszítéseknek nemcsak a Visegrádi Csoport, hanem az egész EU is a hasznát látja.

A visegrádi együttműködés kiváló lehetőséget nyújt számunkra, hogy egyetemesen lépünk fel közös céljaink elérése érdekében. A legutóbbi példa a foglalkoztatási miniszterek közös, ez év január 27-ei nyilatkozata. Intenzívebb információcserét javasoltunk az úgynevezett régi és új tagországok közötti munkaerő-mozgásokról.

Ahelyett, hogy a munkaerőpiacokhoz való hozzáférést munkavállalási engedélyezési rendszer révén megszorítanák, javasoltuk, hogy a munkások szabadabban mozoghassanak, azonban ezt a mozgást figyelemmel kell kísérni, hogy az illegális foglalkoztatás sokkal kevésbé legyen vonzó.

Közös céljainkon kívül még egy dologban vagyunk egységesek – csodáljuk Írország sikerét. Írország számunkra mint az Európai Unió tagjai számára modellértékű. Hálásak vagyunk az ír kormánynak, hogy támogatta az EU-tagságunkat, valamint azért is, mert nyitva hagyta határait országaink állampolgárai előtt, akik hozzájárulnak az ír társadalom jólétéhez.

Nagyra értékeljük a pozitív, barátságos és befogadó magatartást, amit az

írek tanúsítanak honfitársaink iránt. Reméljük, hogy tovább erősíthetjük, még intenzívebbé tehetjük a már eddig is kiváló kapcsolatainkat Írországgal. Mivel sok közös dolgunk van, együtt még többet tehetünk közös céljaink elérése érdekében.

*Balassa János magyar nagykövet
Ján Gabor szlovák nagykövet
Josef Hablas cseh nagykövet
Witold Sobków lengyel nagykövet*

www.irishtimespub.com

Kerdosz

A V4 és az eurózóna

A visegrádi országok legnagyobb leküzdendő problémája a pénzügyi stabilitás elérése – írta a görög gazdasági napilap a V4-együtműködésről szóló rövid tudósításában, amelyet a négy tagország miniszterelnökéről készített fotó egészített ki.

Annak ellenére, hogy a V4-országokban a gazdasági fejlődés üteme továbbra is erős, költségvetésükben lényegi változás nem tapasztalható. A Világbank előrejelzése szerint az idén sem várható javulás, és így nem lehet szó a monetáris unióhoz való csatlakozás előkészítéséről sem. Egyes elemzők szerint lehetetlen a feltételeket a kitűzött rövid időn belül teljesíteni, mivel a régi EU-tagállamoknak is hosszú időre volt szükségük az euró bevezetéséhez való felkészülésre. Magyarország 2012-ig biztosan az eurózónán kívül marad.

www.kerdosz.gr

Basler Zeitung

Jobb minőség a nagyobb mennyiség helyett

Magyarország, a borok országa, újra felfedezi a minőséget – írta Ákos István a svájci lapban annak kapcsán, hogy februárban Magyarország volt a Muba fogyasztási vásár vendége. A cikk bepillantást enged az átalakuló magyar borgazdaság kulisszái mögé.

Az eredmény a magyar borászok szemszögéből hízelgő volt, s pozitívan hatott önbizalmukra – utal vissza a szerző arra, hogy a nagy osztrák borkezelési lánc, a Wein & Co. kezdeményezésére 2004-ben, Bécsben úgynevezett „bekötött szemű kóstolást” rendeztek. Itt olyan minőségi borokat kóstoltak, mint a francia Pétrus, az olasz Ornellaia és más nemes nedűk, amelyek mind a világ élvonalához tartoznak. Köztük volt a beszédes nevű magyar Solus (az egyetlen) bor is, amely Gere Attila borásztól, a dél-magyarországi Villányból érkezett. A végeredmény legalább annyira egyértelmű volt, mint amennyire meglepő: a Solus-é lett az első hely. Merlot-ja Magyarországon azonnal kultuszborrá vált. Borsos, 35 eurós ára ellenére hetek alatt elfogyott. Azóta Magyarországon akár 120 euróért is árulják.

Gere Attila (52) számára, aki eredetileg erdész, ez az eredmény a megkoronázása volt tizenöt éves borász pályafutásának, mely apósa kis szőlőhegyéről indult. Ma jó nevű birtokán közel 50 hektáron termel, s a magyar minőségi borgyártás úttörői közé tartozik. Ehhez, éppúgy, mint más borászok, állami támogatást is igénybe vett.

Ezen összegekkel, amelyek immár az EU-tól is érkeznek, a magyar állam a magyar bortermelés minőségét ismét európai színvonalúra kívánja emelni. A negyvenéves szocialista uralom alatt ugyanis az egykoron jó borairól híres ország csak a mennyiségre koncentrált.

RENESZÁNSZ. A keleti blokk összeomlásával eltűntek a keleti piacok is. Csupán 1995 és 2003 között 44 százalékkal csökkent a magyar borexport. Ezt a veszteséget a megművelt területek mérete is tükrözi, amely az elmúlt tizenöt évben 35 százalékkal csökkent. Számos borvidéken találhatunk elvadult szőlőskerteket. Az éves termés, az időjárástól függően, három-ötmillió hektoliter, amelynek nagy részét a hazai csapszékekben mérik ki.

Ezt az olcsó, mennyiségi piacot alig érinti a minőség újjáéledése. A fellendülés elsősorban a felső rétegben tapasztalható, ahol tizenöt-húsz ambiciózus birtokos európai szintű, nagyszerű borokat állít elő, amelyeknek azonban ára is európai. Villányban ezek többek között Gere, Bock és Vylyan, Szekszárdon Takler, a Balatonnál Szeremley Huba, Egerben a G.I.A. üzem, a nyugati országrészben, Sopronban Weininger, a kelet-magyarországi Tokajban pedig Szepsy, Oremus vagy Disznókő. A 22

magyar borvidék közül a legtöbb fejfájást a desszertborairól híres Tokaj okozza. Amennyire páratlan e vulkáni borvidék potenciálja, éppen annyira szomorú a valóság. A régió arculatát még mindig a rosszabb minőségű borok határozzák meg. E borok termelői közé tartozik az adókból származó összegekkel telepumpált állami Tokaji Kereskedőház, amelyet politikai okokból nem privatizálnak. Az állam hatására évről évre gyenge minőségű szőlőt vásárol, s olyan borokat állít elő, amelyeket később dömpingáron, diszkontokban értékesít. Ez árt az arculatnak és azon innovatív cégeknek is, amelyek termékeiket a nagyszerű minőség ellenére sem tudják megfelelő áron eladni.

Az említett ellentmondások dacára a magyar bor a nemzetközi parketten lassan mégis teret nyer. 2005-ben a kivitel az előző évhez képest a kétszeresére nőtt, ma az export nagyjából 80 százaléka az EU tagországaiba irányul. Az azonban, hogy Magyarország kihasználja-e majd lehetőségeit, nem utolsósorban az állami exporttámogatás mértékétől is függ. Ausztria sikeres bormarketingje már megmutatta, hogy miként is fest egy sikeres exportoffenzíva.

TABLE OF CONTENTS

A Peaceful Half a Century in Europe – Interview with FERENC MÁDL	3
PÉTER GYÖRKÖS: Enforced Co-operation. How to go on European Union? Together or in Smaller Groups?	8
MÓNIKA KUTI: The Macro-Level External Capital Structure in Central Eastern Europe and in the Baltic States	14
TÍMEA DRINÓCZI: Draft of the Future EU Economic and Financial Constitution	30
ALIZ RADNÓTI: India and the European Union – Strategic Partnership	46
SÁNDOR MARIK: Szabolcs-Szatmár-Bereg – County at the Eastern Border of the Union	63
Review	
MÁRIA MAJOR DEZSÉRINÉ: The Role of European NGOs in Developing the Foreign Economic Strategy	78
LILLA VERONIKA KISS: Local Government Financing and Competitiveness in an International Comparison	89
Current affairs in the EU	
<i>Foreign Affairs Office of the Hungarian Parliament</i>	
KATALIN SZALÓKI: Tower of Babel – How Many Languages Do Europeans Speak?	105
<i>Hungarian Central Statistical Office</i>	
GERGELY BAKSAY: How Is an Average Day Spent?	112
Book review	
Desmond Dinan: Europe recast: a history of European Union	121
Monitor	125
English summaries	134

SUMMARIES

A PEACEFUL HALF A CENTURY IN EUROPE – INTERVIEW WITH FERENC MÁDL

The past peaceful half a century is the fundamental experience of the post World War II generations according to the ex-President of the Republic of Hungary. Ferenc Mádl deems the European Union development entered an intensive phase. He is convinced that the political consensus on the elaboration of the Constitutional Treaty was not in vain. An experiment such as the European Union is unique in the world and this is the fundamental cause of the majority of Community problems. Despite of all the concerns the Community's attractiveness does not fade. However the foreign policy divide is regrettable. To conclude Ferenc Mádl quotes Thomas: „We must hold firm to the cultural Christianity of the Western humanity!”

PÉTER GYÖRKÖS ENFORCED CO-OPERATION - HOW TO GO ON EUROPEAN UNION? TOGETHER OR IN SMALLER GROUPS?

As concerns the option to go for the present and the future of the Union in small groups consequently raised. The dilemma is not a new one since the foundation of the Schengen co-operation was created over twenty years ago in 1985 and the creation of the euro-zone is also a result of a long historical development. The dilemma is understandable since the European Union of growing number of member states has difficulties to make a step forward, and as a consequence the image of the common future becomes ever more complex by the growing number of participants. The dilemma is also a dangerous one since the reason for the failures is spontaneously attributed to the number of members, though the possibility for a step forward appears to be found in the tightened co-operation. In other words it looks for the line of least resistance. However the greatest value of the European integration is in its unity and unification that has never been seen before. This has never been simple. This has always required courage, persistence and patience. In the meantime one can hear a lot about smaller circles, less attention is turned to the fact that by exploring an already existing structure negative message is forwarded to our days and to the future. Starting from the supposition that only a smaller circle, among properly regulated conditions, may adequately lay the basis for making a step forward in the interest of the whole community - we try to force an open door. This already forms part of the contractual system; it is the reality of our days. Though might we not really enjoy to be in a circle of 25, later 27 members, should we start from the appearance of incapability the original principle of tightened co-operation becomes questionable – the desire to create harmony between the enlargement and deepening and between the unity and progress.

MÓNKA KUTI
**THE MACRO LEVEL EXTERNAL CAPITAL STRUCTURE IN CENTRAL
EASTERN EUROPE AND IN THE BALTIC STATES**

This study argues that a relationship between foreign direct investment (FDI) flows and external debt can be proved in Central Eastern Europe and the Baltic States. From the external debt literature four hypotheses - debt overhang, debt intolerance, original sin and currency mismatch - tested on the region can be linked to the shift toward FDI in the global capital flows. Corporate finance parallels provide a viable approach to analyze the external capital structure on a macroeconomic level, but not all the corporate principles can be applied to the behavior of external debt and equity components of a nation. This paper finds that from the onset of transition period in the region whenever the share of external debt in GDP reached or exceeded the range of 35%-40%, the FDI stock was increasing substantially, thereafter. This phenomenon can be explained by the negative contribution of external debt to GDP growth beyond this level, in other words, from this level of indebtedness only FDI could provide additional external financing to facilitate growth.

TÍMEA DRINÓCZI
DRAFT OF THE FUTURE EU ECONOMIC AND FINANCIAL CONSTITUTION

The study outlines the most important items and amendments of the economic and financial regulations of the Treaty establishing a Constitution for Europe, what directly or indirectly defines the member states' constitutional and financial provisions of law. The fundamental objective of the economic and financial constitution is to realise the adopted objectives of the Union. This requires the adequate harmonisation of economic policies, the definition of the monetary system what – in respect of the Union – depends on the budgetary policy that forms part of the economic policy. In this regard the Union acts similarly to a federative state, as a consequence the Constitutional Treaty includes a number of provisions that describe the relation between the Union and the member state, particularly in the field of the economic policy, the excess deficit procedure as well as the monetary policy. This subject though has an almost exclusively Union aspect, what is specified in the Chapter titled Union Finances and was defined in relation with the budgetary procedure.

ALIZ RADNÓTI
INDIA AND THE EUROPEAN UNION STRATEGIC PARTNERSHIP

In the first decades of the 21st century European Union makes definite efforts to take its new position in the developing new world order. This requires reliable, stable partners having the same concept of democracy, pluralism and international cooperation. Such a partner may be the Indian Republic. EU has traditionally good relations with India beyond having clear economic interests based on similar values

as well. The political cooperation is conducted on the highest level due to the regular EU – India summits. Beyond practical advantages the impact on the sensitive Indian public opinion is very favourable. New-Delhi expects to be treated as a partner of equal rank since it regards itself as a regional great power and active global player. This effort may be witnessed in the restless lobbying the consecutive Indian governments conduct for the standing UNO membership in the Security Council.

SÁNDOR MARIK
SZABOLCS-SZATMÁR-BEREG COUNTY AT THE EASTERN BORDER
OF THE UNION

The particular position of Szabolcs-Szatmár-Bereg County immediately occurs when glancing at the map as the entire Hungarian-Ukrainian as well as a section of the Hungarian-Romanian border makes one of the Eastern borders of the European Union. The role of borders can not be evaded in this county – this paper summarises the consequences of this situation.

MÁRIA MAJOR DEZSÉRINÉ
THE ROLE OF EUROPEAN NGOs IN DEVELOPING THE FOREIGN
ECONOMIC STRATEGY

The following considerations are accepted in the European history of ideas of civil society: the civil society ideas are of European scope; they succeed among the conditions of market economy and plural society; the organisational framework of the activity have been continuously transforming. The third sector – the so called non-profit, civil society – has an increasing role in the European societies, because it means a partial solution to the continuously unsolved “democracy deficit” so this means the wide involvement of the civil sector in the consultations prior to decision making. The civil dialogue has by now become an important tool in the realisation of governmental principles.

LILLA VERONIKA KISS
LOCAL GOVERNMENT FINANCING AND COMPETITIVENESS IN AN
INTERNATIONAL COMPARISON

The papers analyses the financing questions of local governments in relation to the European Union and OECD. The international comparison justifies that there is no uniform self-government model in the European Union. It presents the self-government financing system of Hungary, highlighting the deficiencies, with a brief reference to the self-government financing system of the Visegrad countries as a salutary example. Finally it deals with the key factor of competitiveness of self-governments.

CONTRIBUTORS TO THIS VOLUME

PÉTER GYÖRKÖS	Vice President of Office of European Affairs
MÓNIKA KUTI	PhD-student at Faculty of Economics of Pécs University of Sciences
TÍMEA DRINÓCZI	university assistant lecturer Department of Constitution Law of Faculty of Public Administration and Law Pécs University
ALIZ RADNÓTI	candidate of history sciences, university assistant professor, Institute of Social Sciences and European Studies a (Szombathely), Asia expert, previous director of Delhi Hungarian Information and Cultural Centre
SÁNDOR MARIK	journalist, Szabolcs-Szatmár-Bereg County, editor of Megyei Napló weekly [RTF bookmark start: }mtemp[RTF bookmark end: }mtemp
MÁRIA MAJOR DEZSÉRINÉ	director of Market Economy Foundation, Candidate of Economic Sciences
LILLA VERONIKA KISS	second year PhD and MBA Student Budapest Technical University, Technical Management Business and Management PhD School, Department of Finances
KATALIN SZALÓKI	staff member of Foreign Affairs Office of the National Assembly EU Department
GERGELY BAKSAY	economist; staff member of Information Coordination and Analyst Section of the Central Statistical Office
KRISZTINA GÁL	staff member of the Ministry of Justice