

TARTALOM

EURÓPAI UNIÓ

- KÖRKÉRDÉS** Magyarország Európai Unióhoz történő zökkenőmentes csatlakozásának előfeltételeiről – II. rész 4
- Válaszolnak:** Havasi Éva, Héthy Lajos, Iván József, Járai Zsigmond, Kengyel Ákos, Kiss Judit, Kovács Árpád, Kőrösi István, Köves András, Martonyi János, Mellár Tamás, Neményi Judit, Rába András, Szűcs György, Várhegyi Éva
- Kopits György:** A közép- és kelet-európai országok árfolyam-politikája az európai Gazdasági és Monetáris Unió összefüggésében 44

EURÓPAI UNIÓ

- Gazdaság a rendszerváltozásban (tanulmánykötet) (Csaba László) 75

- Brief Summary of the Articles** 79

JOGI MELLÉKLET

- Osman Péter:** A vállalatközi fejlesztőtőke-befektetésről 17

Februári számunk

első felében folytatjuk az Európai Unióhoz történő csatlakozás folyamatában elért előrehaladás és az előttünk álló feladatok feltérképezésére irányuló körkérdésünk válaszainak közlését. Kilenc kutató közgazdász írása mellett két kormánytag – a pénzügy- és a külügyminiszter –, az Állami Számvevőszék elnöke, a Központi Statisztikai Hivatal elnöke, valamint két társadalmi szervezet (MOSZ, IPOSZ) vezető embere ad számot szakterületének helyzetéről. – Az ezt követő átfogó tanulmány, amellyel a Nemzetközi Valutaalap vezető tisztségviselője tisztelte meg folyóiratunkat, az EU-csatlakozás folyamatában élenjáró országok (Csehország, Észtország, Magyarország, Lengyelország és Szlovénia) felkészülésében egy kiemelkedően jelentős eszközről, az árfolyam-politikáról szól. Az Európai Unió a Gazdasági és Monetáris Unió második és harmadik szakaszának, valamint az új árfolyamrendszernek (ERM2) a megfogalmazásával világos követelményrendszert jelölt ki tagjai és tagjelöltjei számára. Cikkünk szerzője – miközben felméri, hol tartanak és mire lehetnek képesek a felsorolt tagjelölt országok e követelmények teljesítésében – összehasonlító elemzést ad ezen országok monetáris folyamatokkal összefüggő gazdasági körülményeiről, folyamatairól, eredményeiről, a követett gazdaságpolitikáról. A Pénzügykutató Rt. fennállásának harmincéves évfordulóját tanulmánykötet kiadásával ünnepelte meg, erről adunk tájékoztatást könyvrovatunkban.

A szerkesztő



A rovat a Külügyminisztérium támogatásával jött létre

Körkérdés

Magyarország Európai Unióhoz történő zökkenőmentes csatlakozásának előfeltételeiről – II. rész

Hazánk számára a harmadik évezred elején sorsdöntő történelmi esély és kihívás a folyamatban levő EU-csatlakozás. Történelmi felelősség a hatékony és sima csatlakozás előkészítése.

Két évvel ezelőtt már foglalkoztunk ezzel a témával, de akkor még a csatlakozási tárgyalások megindulása előtti helyzet megítélésével kapcsolatos álláspontokat igyekeztünk összegyűjteni. Mostani körkérdésünk idején e tárgyalások javában folynak – az átvilágítási szakasznál tartanak –, ezért a belépés várható feltételrendszere már jobban körvonalazható.

Ezzel kapcsolatban a kérdésünk a következő:

A csatlakozásig hátralévő időben akár az Ön szűkebb szakterületén, akár tágabb körben milyen szabályozási és intézményi átalakításokat tart szükségesnek egyrészt a tárgyalások sikeres lezárásához, másrészt a magyar gazdaság számára minél simább átmenet elősegítése érdekében?*

* E számunkban a lapzártáig beérkezett válaszok második részét közöljük, a folytatás márciusi számunkban jelenik meg.

A feladott lecke szerint arra keressük a választ, hogy milyen szabályozási és intézményi átalakulások szükségesek a csatlakozási tárgyalások sikeres lezárása, valamint a magyar gazdaság számára minél simább átmenet elősegítése érdekében. A kérdés két oldala, azaz a tárgyalások előrehaladása, kimenetele és a csatlakozásra történő magyar felkészülés aligha választható el egymástól. A párhuzamra, illetve a két vonulat közötti kölcsönhatásra a korábbiaknál is erőteljesebb hangsúly helyeződik a jövőben. A Bizottság 1999. októberben nyilvánosságra hozott új csatlakozási stratégiára vonatkozó javaslata ugyanis nemcsak azt tartalmazza, hogy a csatlakozni szándékozó további öt kelet-európai országot is vonják be a tárgyalások körébe, hanem – egyebek mellett – további szigorításokat is előrevetít a tárgyalások lefolytatását illetően.

Ilyen szigorítás lenne például az, hogy a közösségi vívmányokat felölelő 31 tárgyalási téma közül a jövőben csak akkor lehetne újabb fejezeteket lezárni (ideiglenesen), ha az EU tárgyaló delegációja meggyőződik arról is, hogy a szóban forgó ország tagsági felkészültsége az ANP-ben előirányozottnak, illetve vállaltaknak megfelelően halad előre. Sőt azt is kilátásba helyezte a dokumentum, hogy felkészülési hiányosságok esetén, már lezárt fejezeteket is újranyitnának és újratárgyalnának. Ez utóbbiakra akkor is sor kerülhet, ha egy már lezárt fejezet tárgyát képező közösségi vívmány időközben változna, új tartalommal bővülne. Ezért is hangsúlyozza a Bizottság az egyes fejezetek lezárásának ideiglenességét, valamint a tárgyalások átfogó jellegét, azt, hogy „semmilyen megállapodás addig, amíg mindenben nincs megállapodás” („nothing is agreed until everything is agreed”).

Mivel nagy a valószínűsége annak, hogy a decemberi helsinki EU-csúcs jóváhagyja a bizottsági javaslatokat, csak arra számíthatunk, hogy nem könnyebb, nem simább, hanem nehezebb, göröngyösebb lesz mind a felkészülési, mind a tárgyalási folyamat, s nem kizárható, hogy a vártnál hosszabb időt vesz majd igénybe. Mindemellett az említett változtatások növelik a bizonytalanságot a tárgyalások kimenetelét illetően, hiszen az EU, ha érdekei azt diktálják, bármikor találhat akár belső (az „acquis” változásából adódó), akár a felkészülés hiányosságaiból adódó indokokat a tárgyalások elnyújtására, esetleg már lezárt fejezetek újraindítására. Ilyesmire különösen akkor kerülhet sor, ha a tagságra aspiráló országok megkísérlik kikerülni a felkészülés nehézségeit, elhárítani a felkészüléssel járó esetleges belső konfliktusokat, későbbre halasztani a szükséges ráfordításokat. Egyébként is – mint erre korábban már több írásunkban utaltunk – magukat a tagsági feltételeket is oly módon fogalmazták meg Koppenhágában, hogy bőven lehetőséget adhatnak EU-manőverezésre, a tárgyalások elhúzására, a tagság időpontjának halogatására. Ez utóbbiakkal kapcsolatban érdemes említést tenni a bizottsági dokumentum ama kitételéről is, amely szerint az integrációs intézményekkel foglalkozó fejezet csak akkor kerülhet terítékre a tárgyalásokon, ha az EU-nak sikerül keresztülvinnie a leginkább fontosnak tartott intézményi reformokat. Magyarán az intézményi reformok nemcsak magának a tagságnak, de annak is feltételévé váltak, hogy egyáltalán tárgyaljanak a témáról.

Mindez azt is jelenti, hogy nem úszhatjuk meg könnyen sem a tárgyalásokat, sem a felkészülést, mindenképpen végre kell hajtunk azokat a szabályozási, intézményi feladatokat is, amelyek a teljes jogú tagság elnyeréséhez szükségesek. A reformokat annál is inkább folytatni és kiterjeszteni szükséges, mivel azokat nemcsak az EU-tagság perspektívája írja elő számunkra, hanem a korunkra jellemző globalizációs irányzatokhoz történő

magyar alkalmazkodás követelménye is. Ezzel kapcsolatban érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy maguknak a csatlakozási tárgyalásoknak a tárgyat képező és Magyarország részéről adaptálandó közösségi vívmányoknak, szabályozásoknak a nagy része sem önmagáért formálódott meg az elmúlt évtizedekben. Azért került sor a megalkotásukra, mert az integrációban részt vevő országok felismerték: ezáltal nagyobb esélyt kapnak arra, hogy eredményesen igazodjanak a változó világgazdasági-társadalmi feltételekhez, a globalizáció követelményeihez. Magyarország érdekei azt diktálják, hogy a mindenkor magyar adottságok és sajátosságok figyelembevételével kövesse az európai országok által már kipróbált utat, alkalmazza a kialakult játékszabályokat.

Egyébként a felkészülési teendőket elsősorban nem mi, hanem az EU jelöli ki, igaz, a magyar illetékes hatóságokkal való előzetes egyeztetést követően. Az 1997. decemberi EU-csúcs állásfoglalása alapján kimunkált és hivatalos dokumentumokkal is megerősített „Csatlakozási Partnerség” keretében az EU felsorolta azokat a rövid és középtávú feladatokat, amelyeket a tagságra váró országoknak teljesíteniük kell a tagságra történő felkészülés folyamatában. Az EU-elvárások messzemenő figyelembevételével kellett elkészíteni az ANP-dokumentumot, amely a csatlakozási partnerség egyik alapeleme. Emellett a Társulási Megállapodások is számos olyan kötelezettséget írnak elő, amelyek teljesítése ugyancsak feltétele a tagság elnyerésének. Nem mellőzendő persze az sem, hogy a felkészülést segítő, az EU 2000-től hozzávetőlegesen megduplázza (évi 3 milliárd euróra emeli) a tíz kelet-európai országnak folyósítandó közösségi támogatási keretet.

A Bizottság folyamatosan figyelemmel kíséri a kötelezettségek és feladatok teljesítését, s évente elkészíti értékelését az egyes tagjelöltek felkészültségének állapotáról, felsorolva a lemaradás vagy hiányosságok főbb területeit is. Ezzel összefüggésben azt is tudnunk kell, hogy az unió intézményei legalább annyi információval rendelkeznek a felkészülés állapotáról, mint a tagjelölt országok intézményei. Hiába deklaráljuk tehát, hogy X dátumra mi minden vonatkozásban teljesítjük a tagsági követelményeket, és készen állunk a tagságra, ha az EU úgy értékeli, hogy bizonyos területeken hiányos a felkészültségünk, nem fogja lezárni az összes tárgyalási fejezetet, illetve a csatlakozási tárgyalásokat. Mind a csatlakozási tárgyalásokon, mind a felkészülés értékelésekor az EU különös figyelmet szentel annak, hogy a tagjelöltek ne azt tekintsék csupán a felkészültség kritériumának, hogy nemzeti jogrendjükbe ültetik az előírt EU-jogszabályokat, létrehozzák az EU-konform intézményeket. Azt is biztosítaniuk kell, hogy a szabályok a mindennapi gyakorlatban is alkalmazásra kerüljenek, szükség esetén kikényszeríthetők legyenek, az intézmények valóban képesnek bizonyuljanak feladataik ellátására, hogy a gazdaság és a társadalom az átvett szabályoknak a szellemében, illetve követelményei, előírásai szerint működjenek.

Ami az előttünk álló felkészülési feladatokat, a szükséges szabályozási és intézményi változásokat illeti, sajnos elég hosszúra nyúlna a lista, ha csak megközelítőleg is teljességre törekednénk a felsorolásban. A továbbiakban ezért csupán néhány, általunk fontosnak tartott terület megemlézésére szorítkozunk.

Egy hatékony és átfogó területfejlesztési politika feltételeinek és intézményeinek megteremtése mindenképpen a sürgős feladatok közé tartozik. Ennek képesnek kell lennie arra, hogy feloldja az ún. statisztikai régiók és a hagyományos magyar megyerendszer működése, hatásköre tekintetében kialakult ellentmondásokat és konfliktusokat. E nélkül – egyebek mellett – nem számíthatunk az EU strukturális alapjainak támogatásaira, amelyek pedig számottevő szerepet töltenek be a fejlődésben elmaradt térségek felzárkóztatásának előmozdításában.

A támogatásokkal kapcsolatosan érdemes megemlíteni, hogy hazánkban még csak formálódóban vannak azok a szabályozási-intézményi feltételek, amelyek az EU-elvárásoknak és szabályozásoknak megfelelően lennének képesek biztosítani a közössé-

gi támogatások fogadását, azok elosztását, a fejlesztési tervek és projektek menedzselését, a monitoring és pénzügyi ellenőrzés stb. véghezvitelét.

Magyarországnak nincs átfogó vidékfejlesztési koncepciója, nem beszélve a hatásköri átfedésekről, az érintett intézmények közötti hatékony koordináció hiányáról és az ezekből adódó veszteségekről.

Legutóbbi országjelentésében a Bizottság is kifogásolta azokat a hiányosságokat, amelyek az egységes belső piachoz történő magyar alkalmazkodás területén mutatkoznak. Kiemelést érdemelnek az EU-szabványok átvétele terén tapasztalt jelentős lemaradással, a minőségbiztosítással, az akkreditációs tevékenységgel, a termékbiztonsággal, a fogyasztóvédelemmel összefüggő szabályozási, intézményi feladatok.

A közös agrárpolitika átvételével kapcsolatban alig esik szó arról, hogy az azt is jelenti, hazánkban is alkalmazkodnia kell az EU-ban érvényes termelői árrendszerhez, azon belül a magyarnál általában jóval magasabb termelői árakhoz. Az ugyanis nem valószínű, hogy az EU-ban elhatározott reformok hatására 2-3 éven belül az ottani termelői árszint oly mértékben mérséklődne, hogy Magyarországnak ne kellene emelnie például a gabonafélék, de más termékcsoportok termelői árszintjét is. Mindez számos következménnyel jár majd, amelyek felsorolására e helyütt nincs mód. Csupán kiemelni a fogyasztói árszintre, az infláció alakulására várható hatásokat. Az árszabályozás változásaira, a várható következményekre azonban már most keresni kellene a módokat, már csak azért is, hogy elkerülhetők vagy legalább mérsékelhetők legyenek a társadalmi sokkhatások.

Említést kell tenni még a kisebbségi kérdés, az igazságszolgáltatás és rendőri szervezet, a korrupció, a menekültügy, az MNB függetlensége, a környezetvédelem, az adózás, az egészségügy és társadalombiztosítás, az érdekegyeztetés, a média, a tulajdonjog stb. szabályozási-intézményi feladatairól, anélkül azonban, hogy mód lenne ezek felvázolására. Nem szabad megfeledkezni azonban arról, hogy mindezen feladatok – és mások – teljesítésére alig 2-3 év áll rendelkezésre, ha tartani kívánjuk ama hivatalos ígéretünket, hogy 2002-re Magyarország minden vonatkozásban készen fog állni az EU-tagságra.

Héthy Lajos,

a Munkaügyi Kutatóintézet tudományos tanácsadója

Munkaügyek: nem intézmények kérdése...

A munka (és szociális) ügyek területén az Európai Unió tagállamai tetemes önállóságot élveznek. Ebben némi változást az 1997-es Amszterdami Csúcs – illetve az azt követő Luxemburgi Foglalkoztatási Csúcs – hozott, amely eredményeként megkezdődött a tagállamok foglalkoztatáspolitikai együttműködése a foglalkoztatottság szintjének emelése és a munkanélküliség csökkentése érdekében. Az unió évente foglalkoztatáspolitikai irányelveket bocsát ki – az első 1998-ra fogalmazták meg –, a tagállamoknak pedig a saját helyzetükhöz, problémáikhoz illeszkedő nemzeti foglalkoztatási akciótérvet kellett készíteniük. Magyarországon, jóllehet ez utóbbi még nem követelmény számunkra, az akciótér megfogalmazásának munkálatai már elkezdődtek.

A jogharmonizáció sem okoz komolyabb gondot a munkaügyek területén. A kevés számú európai direktíva átvétele már a Munka Törvénykönyvének 1997. évi módosításával megkezdődött – így azoké, amelyek tulajdonosváltás esetén biztosítják a munka-

vállalók jogait, illetve a tömeges elbocsátások eljárását szabályozzák –, és a még hiányzó direktívák átvétele is folyamatban van.

Miközben az uniós foglalkoztatáspolitikai erőfeszítésekbe történő magyar illeszkedés és a jogharmonizáció szinte problémamentesnek tűnnek – sajátos ellentmondásként –, mégis munkaügyi területen tornyosul az egyik olyan kritikus probléma, amely megszemlénően kihat(hat) egyes uniós tagállamok kormányainak és szakszervezeteinek bővítéssel kapcsolatos politikai magatartására. (Ez utóbbiakat azért kell megemlíteni, mert – a mai hazai gyakorlattól eltérően – a szakszervezetek jelentős tényezői a politika formálásának legtöbb uniós tagállamban és magában Brüsszelben is.)

Ez a probléma pedig az európai uniós és a hazai – kelet-európai – kereseti színvonal közötti, a termelékenység és az egy főre jutó GDP különbségeivel is nehezen magyarázható, tátongó szakadék. Erre vonatkozó számokat azért nem mondok szívesen, mert az alkalmazott statisztikai megközelítés alapján igen eltérőek. Érzékeltetésül csupán egyetlen: a kilencvenes évek közepén az iparban teljesített egy munkaóra jutó bérköltség tekintetében hazánk és Németország nyugati tartományai között mintegy tízszeres volt a különbség.

Alapvetően ebből táplálkozik az a – főként a régiókkal közvetlenül szomszédos országokban tapasztalható – félelem, hogy csatlakozásunk esetén a munkaerőmozgás szabadságának megnyílásával az olcsó kelet-európai munkaerő elárasztja a nyugat-európai, elsősorban az osztrák és német munkaerőpiacot, mégpedig akkor, amikor az Európai Unió maga is foglalkoztatási gondokkal küzd és közös erőfeszítésekkel is csak korlátozott eredményeket tud elérni. (1998-ban valamelyest már növekedett a foglalkoztatás és csökkent a munkanélküliség mértéke.)

Amikor 1997-ben, az akkori magyar kormány képviselőjeként, részt vettem az európai uniós és kelet-európai munkaügyi miniszterek első találkozásán Luxembourgban, egy teljes „informális” munkaebédet töltöttünk el – evés helyett – az ezzel kapcsolatos, főként osztrák és német aggályokkal vitatkozva. Akkor arra az, azt hiszem, hogy ma is helytálló következtetésre jutottam: akár megalapozottak, akár megalapozatlanok az aggodalmak, ezeket olyan társadalmi, illetve politikai ténynek kell tekintenünk, amellyel számolni kell. (Csak zárójelben jegyzem meg: eddigi ismereteink szerint hazánkban nem kell tartani a munkaerő tömeges elvándorlásától az Európai Unióba.)

Egy kapcsolódó, ugyancsak a kereseti különbségekből táplálkozó aggodalom – amelyet főleg a nyugati szakszervezetek s nemcsak az osztrákok és németek hangoztatnak – az ún. relokációval kapcsolatos, tudniillik, hogy a tőke és az általa létrehozott munkahe-lyek az unióból az olcsó Kelet-Európába vándorolnak.

A kérdés az: mit lehet tenni ezeknek a csatlakozással kapcsolatos félelmeknek, aggályoknak a mérséklésére?

Nyilván nem lehet a hazai kereseteket „európai szintre” emelni – de még azoknak az európai uniós országoknak a szintjére sem, ahol a legalacsonyabbak. Aki ilyen programot – követelést – tűz a zászlajára, annak a gondolkodása a közgazdasági alapismeretek krónikus hiányát mutatja.

Meghirdethető ugyanakkor olyan törekvés – például országos bérmegállapodások keretében –, amely kifejezi az érintettek azon szándékát, hogy a reálkeresetek a gazdasági teljesítmény által megengedett – a termelékenység, illetve a GDP növekedését követő – mértékben emelkedjenek.

Ilyen bérmegállapodásra leginkább a költségvetési szférában lenne mód és szükség. Egyrészt, a költségvetési intézmények keresetalakulása fölött a kormánynak viszonylag erős kontrollja van (szemben a vállalkozási szférával, ahol ez a szakszervezet és a munkaadó megállapodásának, de esetleg csupán a munkaadó egyoldalú belátásának a kérdése). Másrészt, a költségvetési szféra keresetei és ezek növekedése orientációt jelentenek

a vállalkozások számára, azaz ott is éreztetik hatásukat, ahol a kormánynak közvetlen befolyása nincs. Végül, több évtizedes örökség folyományaként, az állami intézmények és az ott dolgozók keresetei a legkevésbé „európaiak”. (Így például a magasan kvalifikált munkavállalókat foglalkoztató oktatás kereseti színvonala Európában a nemzetgazdasági átlag felett van, addig hazánkban elmarad attól.)

A helyzet javítására vonatkozó törekvés – „szándéknyilatkozat” –, amennyiben tettekkel is párosul, nem csupán a hazai közszolgálatban dolgozók családottságára és elégedetlenségére lenne csillapító hatással, de azokra az európai uniós tényezőkre is, akik előszeretettel emlegetik a „social dumping”, azaz az alacsony bérszínvonalból és rossz szociális ellátásból táplálkozó kelet-európai „versenyelőny” veszélyét.

Talán nem ártana arra is jobban odafigyelni, hogy az Európai Unió bonyolult döntéshozatali mechanizmusa sokszereplős. Munkaügyi kérdésekben sajátos összjáték alakult ki a nemzeti – így a munkavállalói – érdekeket is keményen képviselő kormányok és szakszervezetek között. A közös célok – így a csatlakozás – érdekében történő hasonló együttműködés lehetőségei számunkra is adóttak, hiszen szakszervezeteink (és munkaadóink) már ott ülnek a megfelelő brüsszeli szervezetekben (ETUC, UNICE, CEEP), sőt az előző kormány idején hazánk és az unió érdekképviselőiből egy olyan közös paritásos bizottság alakult, amely a csatlakozás minden gazdasági és szociális kérdésében hallathatja szavát.

Ahhoz persze, hogy ezzel a lehetőséggel élni is tudjunk, előbb itthon kellene rendezni a kormány és az érdekképviselők viszonyát. Már csak azért is, mert az Európai Unió – köztudottan – a szociális dialógus híve, munkaadó- és szakszervezet-barát...

Iván József,

a Mezőgazdasági Szövetkezők és Termelők Országos Szövetsége (MOSZ) tanácsosa

Szabályozási és intézményátalakítási feladatok a magyar mezőgazdaságban – érdekképviselési nézőpontból

Magyarország európai uniós integrációja által kínált lehetőségeket, a felkészülés során előttünk álló kihívásokat és feladatokat sokan és sokféleképpen értékelték és elemezték már, azonban abban széles körű egyetértés mutatkozik, hogy csatlakozásunk olyan „történelmi lehetőség”, amely nagymértékben hozzájárulhat térségünk stabilitásának megszilárdításához, az európai szintű gazdasági és társadalmi kohézió fokozásához. Az 1998. március 31-ével hivatalosan is megkezdett csatlakozási tárgyalásokkal immár belátható időn belüli közelségbe került hazánk uniós csatlakozása. Ez a tény is azt mutatja, hogy Magyarország az európai integráció új szakaszába lépett, amely a kormányzat és a gazdaság szereplőinek – tágabb értelemben véve a társadalom egészének – aktív együttműködését és intenzív felkészülési munkát követel meg.

A felkészülési folyamat összetevői

Az unió soron következő bővítésével összefüggésben az 1993-ban elfogadott koppenhágai kritériumok megfogalmazták azokat az alapvető politikai és gazdasági feltételeket, amelyek mentén a csatlakozási folyamat lebonyolítható. A mezőgazdaság számára ezek közül a működő piacgazdaság, a tagsággal együtt járó kötelezettségek teljesítése, valamint az unión belüli fokozott piaci verseny elviselésének a képessége bír kiemelt

jelentőséggel a felkészülés során. A mezőgazdaságra vonatkozóan a csatlakozásig végrehajtandó szabályozási és intézményátalakítási feladatok áttekintése során két területre kell tekintettel lenni. A felkészülési folyamat egyrészt jogharmonizációs munkából áll, amely bizonyos intézményfejlesztési feladatokat is magában foglal, másrészt pedig mindazon tevékenységekből, amelyek az ágazat gazdasági szereplőinek felkészülését, a kibővített unión belüli fokozott versenyben való helytállásuknak a biztosítását jelentik.

Jogharmonizáció és intézményfejlesztés

A csatlakozás jogi feltételeinek megteremtése nem szűkül le csupán a jogharmonizációra, hanem az EU-szabályozás alkalmazásának és betartatásának intézményi, eszköz- és feltételrendszerének megteremtését is magában foglalja. Ez utóbbiak elsősorban a kormányzat feladatkörébe tartoznak. Az FVM-en belül működő harmonizációs munkacsoportok révén az érdekképviseltek aktív szereplői a jogharmonizációs folyamatnak, továbbá a közösségi mezőgazdasági joganyag átvilágításában is részt vettek.

A MOSZ a mezőgazdaság azonnali, és teljes körű csatlakozásában érdekelt. Ez egyben megegyezik a hivatalos kormányzati stratégiával is. A szakértői vélemények megegyeznek abban, hogy a magyar mezőgazdaságnak az EU egységes belső piacába való csatlakozása azt eredményezné, hogy termelőink előtt egy közel 150 milliós piac nyílna meg, ösztönzőleg hatna az agrárberuházások szintjére, pozitív hatást gyakorolna a vidéki népesség jólétére, nem utolsósorban pedig növelné a mezőgazdaság által előállított hozzáadott értéket is. Az EU egységes belső piacának Magyarországra való kiterjesztése az *EU állat- és növényegészségügyi szabályozásának teljes körű átvételét és alkalmazását*, és ezzel szoros összefüggésben Magyarország nem EU-tagállami szomszédjaival közös határszakaszain alkalmazott *határellenőrzés EU-konform átalakítását, fejlesztését* követeli meg. A csatlakozás időpontja szempontjából nem mindegy tehát, hogy mindezen feltételek mikor valósulnak meg. Az állat-egészségügy területén még nem teljes mértékben megoldott feladat az *EU állatvédelmi és állattjóléti normáinak való teljes megfelelés*, amely a gazdaság szereplői részéről is beruházást igénylő feladat. Jelentős intézményfejlesztést igényel az EU belső piacában és a harmadik országból jövő importra vonatkozó állat-egészségügyi információs rendszer magyarországi kiépítése is. A *növényegészségügy területén* is jelentős fejlesztéseket követel a majdani harmadik országokból jövő importtételék növény-egészségügyi szempontból való ellenőrzéséhez szükséges intézményi feltételek EU-normákhoz igazítása. A csatlakozás időpontjáig be kell vezetni a termelői, kereskedői növényültlevelet és a védett zóna regisztrációs rendszerét. Az egységes belső piac védelméhez elengedhetetlen az EU karantén szabályai betartásának a biztosítása. Az alábbi felsorolás természetesen nem teljes, csupán csak az egységes piac megteremtéséhez szükséges legelemibb feltételeket tartalmazza.

A csatlakozás alapvető feltétele, hogy Magyarországon is kialakításra kerüljön az az intézményrendszer, amely képes az EU Közös Agrárpolitikájának a szabályait alkalmazni és betartatni. Az egyik legfontosabb feladat a CAP pénzügyi transzfereinek és támogatási rendszerének végrehajtását, adminisztrációját és ellenőrzését ellátó intézményrendszer kiépítése, fejlesztése. Az Európai Unióban a Közös Agrárpolitika intézkedéseivel összefüggő kiadások finanszírozását az EMOGA (Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap) végzi. Az EMOGA Garanciarészlegébe tartozó kifizetések folyósítására Magyarországon is egy ún. *kifizető ügynökséget* kell létrehozni, amely a támogatási kérelmek befogadását és kezelését, a jogosan kifizethető összegek nagyságának meghatározását és a kifizetés lebonyolítását, valamint a kifizetési elszámolások vezetését és az EU bizottságnak történő jelentések készítését végzi. Magyarországon ez az ügynökség az Agrárintervenciós Központ szervezeti keretein belül már kialakítás alatt áll. E szervezet mielőbbi

felállítására azonban nemcsak azért van szükség, mert ez a csatlakozás egyik alapfeltétele, hanem a SAPARD program keretében Magyarországnak juttatható támogatás folyósításának is feltétele.

Az ágazati versenyképesség növelése

A mezőgazdaság sikeres integrációjának érdekében a jogharmonizáció mellett tudatos, *cél- és feladatorientált gazdaságfejlesztésre* van szükség. Az agrárgazdaság felkészülésének eddigi eredményeit értékelve megállapítható, hogy a gazdasági felzárkóztatás területén jelentős lemaradások tapasztalhatók. A mezőgazdaságot a termelés általános visszaesése, a mezőgazdaság kereskedelmi mérlegének romlása, a szinte minden ágazatot érintő válságos helyzetek kialakulása, a termelőeszközök további leépülése jellemzi. E negatív folyamatok megfordítása érdekében egy új, *átfogó gazdaságfejlesztési koncepcióra alapozott programra* van szükség. Ennek a gazdaságfejlesztési programnak elsődleges feladata, hogy a termelők számára kiszámítható viszonyokat teremtsen, az EU követelményeihez igazodó célrendszert fogalmazzon meg, és az agrárpolitika rendelkezésére álló eszközeinek és forrásainak bevonásával megteremtse a gazdálkodás javításához szükséges feltételeket. Az EU részéről folyamatosan megfogalmazódik az a megállapítás, amely rámutat a magyar és az EU agrárpolitika között fennálló jelentős különbségekre. A felkészülés ideje alatt *agrárpolitikánkat az EU normáinak és követelményeinek figyelembevételével, de elsősorban nemzeti érdekeink szerint kell kialakítani*. Mivel az agrártermékek többségénél nagymértékű piactalanság tapasztalható, ezért a stratégiai fontosságú termékek esetében el kell indulni egy *mennyiség alapú piacszabályozás irányába*, amely figyelembe veszi a hazai, európai és a világpiaci kínálat és kereslet trendjét, a piacot meghatározó országok agrárpolitikájának alakulását, és mindezek alapján a piacgazdaság eszköztárának felhasználásával a vertikum komplex szabályozását valósítja meg.

A mezőgazdaság fejlesztési lehetőségeit rendkívüli mértékben behatárolja *a gazdaságok alacsony tőkeellátottsága*. E miatt a termelők alultőkésítetttségét az agrárfinanszírozás támogatásának növelésével, valamint az ágazatba irányuló vállalkozói és banki tőkebevonás ösztönzésével jelentős mértékben csökkenteni kell ahhoz, hogy az ebből adódó évtizedes versenyhátrányunkat a csatlakozásig hátramaradó időben ledolgozzuk. A versenyképesség további növelése érdekében a támogatáspolitikának *a minőségi termék előállításának* irányába kell orientálódnia. Ahhoz, hogy az agrárgazdaság megfeleljen az EU szigorú agrár-környezetvédelmi, állat-egészségügyi, állatvédelmi és higiéniai előírásainak, az ehhez kapcsolódó beruházások állami eszközökkel való ösztönzése szükséges.

Az érdekképviselések mindig is fontosnak tartották hangsúlyozni, hogy Magyarország, ezen belül is a mezőgazdaság csatlakozásának sikeres megvalósítása az érdekképviselések és a kormányzat szoros, partneri együttműködése révén valósítható meg teljes egészében. Az érdekképviselések meggyőződése, hogy a tárgyaló delegáció tárgyalásainak eredményességét nagymértékben növelheti, ha maga mögött tudhatja az érdekképviselőket, és egy sokcsatornás lobbitevékenység révén a magyar álláspont érvényesülését elősegítheti.

Az EU-csatlakozással összefüggő szabályozási és intézményfejlesztési teendők a Pénzügyminisztérium felelősségi körében

Az Európai Unió és Magyarország közötti tárgyalások 1998. március 31-én kezdődtek meg, négy évvel azután, hogy 1994. április 1-jén Magyarország benyújtotta tagfelvételi kérelmét. Az unió által kidolgozott forgatókönyv szerint 1998 áprilisában a csatlakozási folyamat átvilágítási tárgyalássorozatát (ún. screeninget) kezdték meg, 1998 szeptemberében pedig az EU Bizottság úgy döntött, hogy párhuzamosan az érdemi tárgyalásokat is megindítja a hat első körös országgal (Magyarország, Lengyelország, Csehország, Szlovénia, Észtország, Ciprus), azaz a felek miniszteri és főtárgyalói szintű találkozókra cserélik ki álláspontjaikat a derogációs¹ igényekről, illetve a már azonosított problémákról. A csatlakozás dátumának magyar munkahipotézise: 2002. január 1., tehát mind jogharmonizációs, mind intézményfejlesztési szempontból erre az időpontra készen kell állnunk az unióhoz való csatlakozásra.

Magyarországnak az Európa Megállapodásban, az átvilágítási és az érdemi tárgyalások során vállalt kötelezettségekkel összhangban teljesítenie kell a joganyag átvételéből következő jogközelítési, jogharmonizációs, jogalkalmazási és jogérvényesítési feladatokat. Mindez komoly intézményfejlesztési teendőkkel is párosul, amelyek együttesen a csatlakozás közvetlen feltételét képezik. A Pénzügyminisztérium feladatait tekintve elmondható – a Bizottság Országvéleményével is összhangban –, hogy azok teljesítése az eredeti ütemtervnek megfelelően folyik. A jogharmonizáció szintje gyakorlatilag minden területen magas, különösen a pénzügyi szolgáltatások, a tőkemozgások és a számvitel területén, jóllehet kisebb módosításokra, „finomhangolásra” mindenhol szükség van. Az intézményfejlesztésben a Pénzügyminisztériumnak kiemelkedő feladatai vannak az EU közös vámrendszeréhez való csatlakozásból adódóan a Vám- és Pénzügyőrség létszám- és informatikai megerősítése, a személyi állomány képzése tekintetében. Az adóigazgatást illetően pedig fel kell készülni a Közösségen belüli igazgatási együttműködésre a belső piaci versenyt torzító adókikerülés és adócsalás elleni küzdelem érdekében. Csatlakozásig meg kell teremteni az ellenőrzést szolgáló adatátadás jogi lehetőségét, technikai és személyi feltételeit. Általában erősíteni szükséges a kohéziós alap és a strukturális források fogadására alkalmas pénzügyi-igazgatási, pénzügyi lebonyolítási és pénzügyi ellenőrzési rendszert.

A Pénzügyminisztérium az alábbi 8 fejezet, illetve részterület tekintetében irányítja a felkészülési munkát: Vámunió, Állami támogatások (a Versenypolitika fejezet keretében), Számvitel (a Vállalati jog fejezet keretében), Tőke szabad áramlása, Pénzügyi szolgáltatások (a Szolgáltatások szabad áramlása fejezet keretében), Gazdasági és monetáris unió, Adózás, Pénzügyi és költségvetési rendelkezések. További két fejezet (Pénzügyi ellenőrzés, Regionális politika) tekintetében a Pénzügyminisztérium a főfelelős Állami Számvevőszék, illetve Gazdasági Minisztérium mellett szerves részt vállal a munkában. Az alábbiakban a fenti fejezetek területén a csatlakozásig megoldandó jogharmonizációs és intézményfejlesztési feladatokat tekintjük át.

A vámunió fejezettel kapcsolatban megállapítható, hogy a magyar vámjogi szabályozás lényegében harmonizál az EU-előírásokkal, sőt néhány területen még szigorúbb

¹ A Közösségi szabályozás alóli átmeneti mentesség.

is, tekintettel arra, hogy a vámszabályozásnak egyúttal kezelnie kell a feketegazdaság léte miatti magasabb kockázatot is. A vámpolitika közösségi elemeit – a külső országokkal szemben érvényesített vámokat, az unió vámsemlegesítési és preferenciális rendszerét – azonban csak a csatlakozástól indokolt és szükségszerű átvenni.

A magyar gazdaság versenyképességének megőrzése érdekében az EU közös, külső vámrendszeréhez történő csatlakozásnál bizonyos termékek – egyes energiahordozók, vegyipari és kohászati alapanyagok – esetében átmeneti időre kérjük az alacsonyabb vám fenntartásának lehetőségét, valamint a vámhatósági engedélyhez kötött tevékenységek esetében rövid türelmi időt kértünk az engedélyek közösségi szabályok szerinti megújítására.

További elemzés készül a határátkelőhelyi ellenőrzési rendszer jogi, intézményi, pénzügyi hátterének bemutatására, a szükséges fejlesztések megfelelő prioritási sorrendjének kialakításával.

A vámjogi szabályozás fokozatos közelítésének következő lépéseként a gazdasági vámeljárásokra vonatkozó közösségi előírások átvételét tervezzük 2000 első felében.

A Kötelező Áruosztályozási és Kötelező Származási Felvilágosítási rendszerek (BTI/BOI) bevezetéséhez megfelelő infrastrukturális háttér (laboratórium és informatikai) és jogszabályi feltételek biztosítása már folyamatban van, hiszen ezen rendszereknek csatlakozáskor működni kell. További feladat az integrált vámtarifa (TARIC) adaptálása, ehhez az EU kereskedelempolitikai rendszeréhez történő csatlakozás, továbbá megfelelő informatikai és jogszabályi feltételek biztosítása szükséges. A váminformatikai rendszer jövőbeni feladata a vámrendszer tágabb területét is átfogó informatikai háttér egységesítése és a különböző informatikai rendszerek összekapcsolása. Az egyszerűsített eljárások szélesebb körű alkalmazását megalapozó, a közösségi normáknak megfelelő kockázatelemzés kiterjedtebb alkalmazására is már megkezdődött a felkészülés. Fontos megemlíteni a képzést, hiszen a csatlakozás pillanatától a Vám- és Pénzügyőrség állományának tudni kell alkalmazni az EU-szabályozást.

Az EU-hoz való csatlakozásunk egyik alapvető kérdésköre, hogy állami támogatási rendszerünket az EU versenyszabályoknak, továbbá a közösségi társfinanszírozást nyújtó strukturális és kohéziós alapok által megszabott követelményeknek megfelelően a csatlakozásig átalakítsuk. A cél a támogatási rendszer teljes transzparenciájának a megteremtése, valamennyi támogatási program szabályai és odaítélési gyakorlata EU-konformitásának elérése. A csatlakozást követően a támogatások megítélésének joga a Bizottságra száll, a hazai szervek feladata a notifikációk előírt formában és tartalommal való elkészítésének biztosítása lesz.

A csatlakozásig az állami támogatásokkal kapcsolatos kötelezettségeket az Európai Megállapodás 62. cikke, valamint az ehhez kapcsolódó végrehajtási szabályok határozzák meg. A tagság előtti időszakban a kötelezettségek teljesítése keretében mind az ellenőrzés eljárási rendjét, mind magának az ellenőrzésnek a végrehajtását nemzeti keretek között kell megoldanunk. Ennek kialakítása nemcsak az Európai Megállapodásból származó kötelezettség, hanem a tagságra való felkészülésnek is szükséges feltétele.

Az államháztartási törvény értelmében 1998 eleje óta a pénzügyminiszter feladata az állami támogatások Európai Megállapodással való összhangjának megteremtése. A támogatások előzetes bejelentési kötelezettségéről szóló kormányrendelet hatályba lépésével 1999 júniusában a Pénzügyminisztériumban megalakult a Támogatásokat Vizsgáló Iroda (TVI).² Feladata az állami támogatások Európai Megállapodással való összhang-

² A 76/1999. (V. 26.) számú Korm. Rendelet, amely az állami támogatások előzetes bejelentésének és Európai Megállapodással való összhangja megállapításának eljárási rendjét tartalmazza.

jának megítélése, kapcsolattartás a Bizottsággal, emellett tevékenyen részt vesz az állami támogatási rendszer csatlakozás kapcsán szükséges átalakításában is.

Az EU-Bizottság elvárása értelmében foglalkozni kell – többek között – a társasági adótörvény alapján igénybe vehető adókedvezmények EU-konformmá átalakításával, az ún. érzékeny szektorok³ támogatásának a többi szektortól eltérő szabályozásával, a nagyberuházásokhoz igénybe vehető támogatások hazai támogatási rendszeren belüli, az EK-szabályokkal összeegyeztethető kezelésével, az önkormányzatok által nyújtott támogatásokra vonatkozó adatszolgáltatással, a támogatások halmozódásának ellenőrzésével stb.

A számviteli rendszer átvilágítási tárgyalása alapján megállapítható, hogy az EU-szabályok átvétele ezen a területen nem okoz problémát. Azok ugyanis a számviteli törvény hatályba lépésétől, 1992-től, az összevont (konszolidált) éves beszámoló készítésére vonatkozóan 1994-től, a könyvvizsgálat tekintetében pedig 1997. második félévétől érvényesülnek. A további harmonizáció célja a szabályozás finomítása (a számviteli törvény 2000 folyamán történő újrakodifikálásával), a szakmai szervezetek szerepének megerősítése, valamint a technikai feltételek megteremtése. Az EU-csatlakozásnak ma még nem jogszabályi feltétele a számviteli sztenderdek bevezetése, hosszú távon azonban meg kell vizsgálni a nemzetközi gyakorlatban számviteli sztenderdekkel szabályozott témák, szabályok beépítését a számviteli törvénybe. Szintén fontos feladat, hogy az államháztartási számvitel területén is figyelembe kell venni az EU-irányelveket, ezért szükséges a jelenlegi államháztartási számviteli elszámolási rend átalakítása, az adók, járulékok, illetve az államadóság tekintetében eredményszemléletű beszámoló készítése.

A tőke szabad áramlása fejezet az egyik legfontosabb pénzügy-minisztériumi terület, hiszen az evvel kapcsolatos döntések alapvető hatással vannak a gazdaság valamennyi ágazatára és szereplőjére. A devizasabályozás liberalizációjával kapcsolatos uniós kötelezettségeink részint általános harmonizációs feladatként, részint pedig a Társulási Szerződésben vállalt menetrend alapján jelentkeznek. Célunk a szabályozás teljes liberalizációja a csatlakozás idejére a tagországokkal, illetve – az uniós követelményeknek megfelelően – harmadik országokkal szemben. Ennek keretében általános szabályként először a még hátralévő közép- és hosszú lejáratú, majd a rövid lejáratú tranzakciók kerülnek felszabadításra. A devizasabályozás területén átmeneti intézkedést nem kérünk. A közvetlen befektetések esetében azonban szükségesnek tartjuk bizonyos korlátozások átmeneti fenntartását a külföldiek termőföld és védett természeti terület szerzésére és az egyéb ingatlan szerzésére vonatkozóan. Az intézményi befektetőkre vonatkozóan a nyugdíjpénztárak és a biztosítók esetében a jelenlegi külföldi befektetési szabályozás átmeneti fenntartását is indokoltnak tartjuk.

A pénzügyi szolgáltatások szabad áramlása fejezet szorosan kapcsolódik a tőke szabad mozgásához. E két területre vonatkozó szabályok harmonizációját, liberalizációját a Bizottság is összefüggő és párhuzamosan végrehajtandó feladatnak tekinti. A szabad letelepedést, a határon átnyúló szolgáltatások szabadságát megvalósító, csak a csatlakozáskor teljesíthető teljes liberalizáció szorosan összefügg a devizakorlátozások eltörlésével és a fizetési rendszerek teljes harmonizációjával. Szintén közös feladatként jelentkezik a pénzmossárra vonatkozó EU-szabályozás átvételének követelménye, amely maga után vonja az anonim betétek nyitása megszüntetésének kötelezettségét.

Az átvilágítás alapján megállapítható, hogy a szektor szolgáltatásaira, illetve felügyeletére vonatkozó szabályok harmonizációja már ma is magas szintű. Kiemelt jelentőségű felkészülési prioritás a konszolidált felügyelet rendszerének kialakítása és a hazai és EU-felügyelet közötti operatív együttműködés fejlesztése, valamint ezen együttműködés jogi akadályainak elhárítása, az egységes európai engedély, a származási ország

³ Textil- és ruházati ipar, műszálgégyártás, gépgégyártás, hajóépítő ipar, acélipar, szénbányászat.

szerinti felügyelet elvének alkalmazása, végső soron a pénzügyi konglomerátumok és nemzetközi tevékenységet folytató vállalatok pénzügyi helyzetének felmérése érdekében.

Hosszabb felkészülési idő igénye egyedül a befektetővédelmi rendszerekkel kapcsolatos irányelv átvételénél jelentkezik, ugyanis a Befektető Védelmi Alap fokozatos feltöltése miatt a jogszabályi 20 000 euró minimális kártalanítási értékhatár elérése nem lehetséges a csatlakozás időpontjára, így a magyar értékpapírpiacon védelme érdekében indokolt az átmeneti időszak iránti kérelem.

A Gazdasági és Monetáris Unió esetében az EU-csatlakozás és -tagság pénzügy-politikai követelményeinek való megfelelés kisebb mértékben jogharmonizációs és nagyobb mértékben gazdaságpolitikai alkalmazkodási feladat. A harmonizáltság foka ezen a területen gyakorlatilag teljes, a jegybanktörvény finomítása szükséges az Európai Központi Bankok Rendszeréhez való csatlakozás előtt. Elengedhetetlen az államháztartási statisztika, a nemzeti számlák továbbfejlesztése, mert már a csatlakozást megelőzően meg kell felelnünk az egységes adatszolgáltatási követelményeknek a túlzott deficittel kapcsolatos eljárásrendben előírtak szerint. A konvergenciakritériumok teljesítése az EU-csatlakozásnak nem előfeltétele, de a közösségi szintű pénzügy-politikai célrendszerből és felülvizsgálati mechanizmusokból adódó kötelezettségeket az EU-tagság megvalósulásával egyidejűleg Magyarországnak is vállalnia kell. Jóllehet célunk a Gazdasági és Monetáris Unióhoz való mielőbbi csatlakozás, a közös pénz bevezetésére nem kerülhet sor közvetlenül csatlakozáskor, mert az ahhoz szükséges kötelezettségek (két év ERM4-tagság során kell bizonyítani az árfolyam-stabilitás fenntartásának képességét egyoldalú árfolyam-leértékelés kezdeményezése nélkül, illetve a maastrichti kritériumokhoz való közeledést) a csatlakozást megelőzően értelemszerűen nem teljesíthetők. Így Magyarország a csatlakozástól automatikusan „derogációval rendelkező tagállam” lesz.

Az adóharmonizáció az Európai Unióban a Római Szerződés alapján történik. Ez rendelkezik többek között az adósemmiség elvéről, valamint a közvetett adók harmonizációjáról. A közvetlen adók harmonizációjáról nem rendelkezik ugyan, de ilyen irányba is történtek kezdeményezések. Az adórendszer változtatásánál megkülönböztetett hangsúly helyeződik az EU-csatlakozásból adódó jogharmonizációra oly módon, hogy az adópolitikáknak a jövőben is a gazdasági célok megvalósítását, a fenntartható növekedés, valamint az infláció mértéke csökkentésének biztosítását kell szolgálnia. Mindezek figyelembevételével alkalmazkodunk az adózás nemzetközi koordinációjához, a káros adóverseny megakadályozása érdekében tett intézkedésekhez. A magyar áfaadóztatás valamennyi alappillére konstrukciójában megegyezik a közösségi szabályozással, struktúrája magas szintű összhangban áll a közösségi követelményekkel, kivéve az alkalmazandó kulcsok mértékét és bizonyos termékek és szolgáltatások osztályozását. Az áfarendszer esetében azért is döntő fontosságú az egyes termékek és szolgáltatások besorolásának, adókulcsainak, adóalapjainak harmonizáltsága, hiszen a nemzeti áfabefizetésektől függ az EU közös költségvetéséhez való hozzájárulás. Hatásvizsgálatokat kell folytatni általában az adókulcsok csökkentésének, specifikusan az egyes termékek besorolásváltoztatásának lehetőségéről. A magyar jövedéki adórendszer szerkezete és alapelemei nagyban harmonizáltak az *acquis*-val, de jelentős különbségek vannak még a termékkör és az alkalmazott kulcsokat illetően. Kiemelkedő fontosságú a tagállamok közötti adófelfüggesztéses szállítás működtetéséhez szükséges jogi szabályozás beiktatása a jövedéki adótörvénybe.

⁴ Az EU közös árfolyam-mechanizmusa (Exchange Rate Mechanism = ERM).

A Kombinált Nomenklátúra használatára történő átállás jogi feltételeinek megteremtése, illetve az ehhez kapcsolódó információs rendszer kiépítése részlegesen megtörtént (forgalmi adó, társasági adó, személyi jövedelemadó-törvényt érintve).

Az EU intézményfejlesztési elvárásaival is összhangban folyamatosan a prioritások között szerepel az adóigazgatás eszközrendszerének és humán forrásainak a fejlesztése. Az adóigazgatási együttműködés fejlesztésének egyik legfontosabb eleme a Central Liaison Office (Nemzeti Információ Szolgáltató Iroda) létrehozása.

Az Európai Unió szabályai nem határozzák meg és nem specifikálják a tagországok által alkalmazandó költségvetés modelljét. A közösségi vívmányok átvételét elsősorban az EU közös költségvetése működéséhez történő illeszkedés (elvek, felépítés, költségvetési eljárások elsajátítása stb.) és a Közösségbe és a Közösségből érkező pénzmozgások megbízható és hatékony kezelése jelentik.

Az uniós joganyag e fejezet tekintetében olyan rendeleteket és határozatokat tartalmaz, amelyek nem igénylik a csatlakozás előtt a hazai jogrenddel való harmonizációt, ugyanis a csatlakozás pillanatától közvetlenül kerülnek alkalmazásra. Ugyanakkor a csatlakozás napjától biztosítani kell a joganyag hatékony alkalmazását, azaz olyan költségvetési tervezési, lebonyolítási és szabályozási rendszert kell kialakítani, amely képesé teszi Magyarországot arra, hogy eleget tegyen egyrészt a strukturális és kohéziós eszközök fogadásával, másrészt a befizetési kötelezettségekkel kapcsolatos kötelezettségeinek. Ez számos technikai adaptációs feladattal is jár.

Kiemelt feladatot jelent a csatlakozástól az EU közös költségvetéséhez négyféle jogcímen⁵ történő hozzájárulás alapját képező bevételek beszedésének megfelelő ellenőrzése, illetve a tényleges befizetési kötelezettség kiszámításához a módszertani és statisztikai feltételek megteremtése. Az EU strukturális, kohéziós és mezőgazdasági forrásai igénybevételével kapcsolatban a nemzeti társfinanszírozás biztosítása érdekében ki kell alakítani a megfelelő költségvetési és államháztartási tervezési gyakorlatot. Ki kell dolgozni továbbá a forrásoknak a végső kedvezményezettekhez történő eljuttatása pénzügyi lebonyolítási rendjét, illetve a pénzügyi ellenőrzési rendszer átalakításával átlátható és a visszaéléseket megbízhatóan kiszűrő ellenőrzési rendszert kell működtetni.

Kengyel Ákos

**egyetemi adjunktus, a nemzetközi kapcsolatok tudományág doktora (Ph.D.),
BKE Világgazdasági Tanszék Európa Csoport**

Az EU-csatlakozás egyik lényeges kérdése, hogy *Magyarország képes lesz-e hatékonyan felhasználni az unió strukturális alapjaiból származó támogatásokat*. A helyzet két szempontból is új Magyarország számára: egyrészt még soha nem kapott olyan nagy összegű vissza nem térítendő támogatást, mint amilyen a strukturális alapokból érkezik majd évente; másrészt néhány éve még nem is léteztek a regionális fejlesztési programok elkészítésével foglalkozó fejlesztési tanácsok, ezek felállítása új feladatokat és szemléletet jelentett a magyar területfejlesztés számára.

A gyors fejlődés és felzárkózás alapját a versenyképességet meghatározó körülmények javítása jelenti. A külföldi beruházók vonzása és a hazai vállalkozó kedv növelése csakis a fizikai infrastruktúra fejlesztésén (az út- és vasúthálózat korszerűsítése), az emberi erőforrások fejlesztésén (a munkaerő képzettségi színvonalának emelése és a gazdaság igényeihez igazodó képzettségi struktúra kialakítása) és a K+F tevékenység támogatásán (az ehhez szükséges intézményi háttér megerősítése) keresztül érhető el.

⁵ Saját források: vám- és áfaalapú befizetések, mezőgazdasági lefölözések, GNP alapú befizetés.

Ezek a versenyképességet befolyásoló területeken a strukturális alapokból komoly támogatásokra számíthat Magyarország. Kétségtelen, hogy a magyar gazdaság gyorsabb felzárkózását, a versenyképesség javítását jelentősen elősegíti az, hogy jogosulttá válunk az EU regionális politikájának keretében igénybe vehető támogatásokra.

Már a csatlakozás előtt bizonyítani kell Magyarországnak képességét az EU-ból érkező támogatások felhasználására. A csatlakozásig hátralévő időszakban rendelkezésre álló források eredményes felhasználása a csatlakozásra való felkészülés és a csatlakozásra való érettség bizonyítása szempontjából is kulcsfontosságú feladat. 1999 végéig továbbra is csak az 1989 júliusában létrehozott PHARE-programon keresztül kaphattunk támogatást. A PHARE-program lényeges változásokon ment keresztül a csatlakozási tárgyalások megkezdésével. Elsődleges szemponttá vált az egyes országok csatlakozási felkészülésének a Csatlakozási Partnerséget létrehozó dokumentumokban meghatározott területekkel összhangban történő támogatása. Ennek fényében a PHARE-program alapvetően két területre koncentrál: az egyik feladat a tagjelölt országok közigazgatását segíteni abban, hogy az *acquis communautaire*-t képes legyen átvenni és alkalmazni (a PHARE segítséget nyújt az országos és regionális intézményeknek ahhoz, hogy megismerjék az EU célkitűzéseit, eljárási módszereit, és ezt alkalmazni is tudják); a másik fő feladat az egyes ágazatok és az infrastruktúra fejlesztésének elősegítése a szükséges beruházások mobilizálásával.

2000-től a PHARE-program mellett megkezdte működését két előcsatlakozási alap is: az ISPA és a SAPARD. Mindegyik alapnak a fő célja, hogy olyan programokat támogasson, amelyeken keresztül *a megfelelő intézmények megismerik az EU-támogatások igénybevételénél szokásos eljárásokat, és elsajátítják a megfelelő módszereket.* Az ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession, vagyis Csatlakozást Megelőző Strukturapolitikai Eszköz) által segített tevékenységek köre lényegében megegyezik a Kohéziós Alap által támogatott programokkal. Hiszen egyrészt környezetvédelemmel összefüggő programokat támogat, azért, hogy az adott ország képes legyen eleget tenni a közösségi joganyag előírásainak. Másrészt a közlekedési infrastruktúra fejlesztését támogatja, hogy elősegítse az országos hálózatoknak egymással és a transzeurópai hálózatokkal történő összekapcsolását. Az ISPA keretében kapott támogatások az adott program kiadásainak maximum 85 százalékát fedezhetik.

A csatlakozást megelőző időszakban segítséget nyújtó másik új alap a SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development, vagyis Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Speciális Csatlakozási Program), melynek fő feladata az agrárszektorban és a vidéki körzetekben szükséges szerkezeti átalakulás kezelésének támogatása. Mindenekelőtt a piaci hatékonyságot, a minőségi és egészségügyi követelmények színvonalát javító programokat és munkahelyteremtő kezdeményezéseket kíván segítségben részesíteni. Az EU hozzájárulása az adott program összes kiadásainak 75 százalékát érheti el.

Ezeket a támogatásokat addig lehet igénybe venni, amíg Magyarország nem csatlakozik az EU-hoz. Amennyiben képtelenek lennénk a csatlakozás előtti támogatásokat sikeresen megpályázni és eredményesen felhasználni, az EU részéről jogosan hangozhatna el az az érv, hogy mit akarunk a strukturális alapokból igénybe vehető forrásokkal kezdeni, ha a tizedakkora előcsatlakozási pénzeket sem tudjuk felhasználni. Ennek tükrében kedvezőnek értékelhetők azok a változások, amelyek a PHARE-támogatásokkal kapcsolatban történtek az elmúlt időszakban. 1994 és 1997 között Magyarország nem tudott élni a regionális fejlesztésre fordítható támogatásokkal: nem került sor sem a területfejlesztési törvény megfelelő módosítására, sem pályázatok kiírására. Az EU mindezek hatására 1998-ban és 1999-ben regionális fejlesztésre egyáltalán nem kínált támogatást. Kétéves késéssel kezdődött el az 1996-os és az 1997-es keretek felhasználá-

sa, a sikeres programoknak köszönhetően a 2000-re vonatkozó PHARE-programban kiemelt hangsúlyt kaphat újból a regionális fejlesztés.

Az EU regionális politikájába történő bekapcsolódás komoly felkészülést igényel: ismerni kell az EU regionális politikája működésének elveit, a regionális fejlesztési programokra vonatkozó tartalmi követelményeket, és biztosítani kell a fejlesztések megvalósításához szükséges megfelelő pénzügyi háttérrel is. Ezt a felkészülési folyamatot nagymértékben segíti a három csatlakozás előtt igénybe vehető alaphoz származó támogatások kapcsán felmerülő pályázatkészítés.

Jogszabályi háttér tekintetében Magyarország felkészülése jól áll. A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény és annak módosítása már az unió szabályozását veszi figyelembe, a támogatásra javasolt térségek meghatározásában az EU kritériumrendszerét követi, és figyelembe veszi a NUTS-rendszer elveit is. A törvény meghatározta a területfejlesztés új intézményrendszerének elemeit és a programok kialakításában közreműködő szereplők feladatkörét. A fejlesztés alapját országos és térségi szintű tervezési dokumentumok, területfejlesztési koncepciók, programok és rendezési tervek képezik. Ezeket kell beilleszteni az Országos Területfejlesztési Koncepcióba, ami tartalmazza a hosszú távú fejlesztési célokat, és egyben elősegíti a regionális és helyi területfejlesztési kezdeményezések összehangolását is.

A törvény hangsúlyozza, hogy megfelelő hatáskörrel rendelkező intézményekre van szükség ahhoz, hogy a döntések azon a szinten szülessenek, ahol a problémák felmerülnek. A központi kormányzat ebbe a döntéshozatali folyamatba nem avatkozik be, de támogatást biztosít a programok végrehajtásához. Vagyis a törvény a szubszidiaritás elvét szem előtt tartva előmozdítja a decentralizált döntéshozatali rendszer kialakítását. Ennek a rendszernek öt szintjét határozza meg: az országos, a regionális, a megyei, a kistérségi és a települési szintet. Választott testülettel ezek közül az országos, a megyei és a települési rendelkezik. A másik két szint fő feladata a tervek és források összehangolása.

A fejlesztési terveknek programorientáltak kell lenniük, vagyis az EU egyik alapelveivel összhangban nem az egyedi projektek támogatása a cél. A programok finanszírozása többcsatornás kell, hogy legyen, a tervek részét képezi a finanszírozási forrásokat bemutató költségvetés. Összhangban az EU-ban meghatározott elvvel, a finanszírozáshoz az állam csak részben járul hozzá, a programokhoz saját forrás is szükséges. A rendelkezésre álló eszközöket azokra a területekre, illetve tevékenységekre kell összpontosítani, amelyek a legnagyobb eredményt ígérnek, nem szabad szétforgácsolni az erőforrásokat. Ebben a megközelítésben megint csak az EU-ban kialakított egyik alapelv: a koncentráció elve tükröződik vissza.

Összefoglalva elmondható, hogy a területfejlesztési törvény által bevezetett intézmények és eljárási módok összhangban állnak az EU-ban kialakított szabályozással. Magyarország felismerte, hogy a jogszabályi harmonizáció ezen a területen is elengedhetetlen, hiszen tagorszádként csak az unióban kialakult struktúra alapján lehet igénybe venni a támogatásokat. Most már *a gyakorlatban kell bizonyítani* az új szemléletű regionális programozás eredményes működését.

Kiss Judit,

az MTA Világgazdasági Kutatóintézet tudományos főmunkatársa

A magyar agrár-csatlakozás esélyei és buktatói

1. Magyarország EU-csatlakozásának egyik legneuralgikusabb pontja az agrár-csatlakozás, mivel ez az a terület, ahol a magyar és az EU-érdekek leginkább ütköznek. Míg

Magyarország célja agrártermékei korlátlan piacra juttatása, a magyar agrárexport növekedése, a nettó agrárexportőri pozíció fenntartása és az EU pénzügyi alapjaihoz való korlátlan hozzájárulás, addig az EU korántsem érdekelt az amúgy is telített belső agrárpiac kínálatának növelésében és a költségvetés 1999 márciusában megszabott kereteinek túllépésében.

A fentiekkel magyarázható, hogy az agrárgazdaság esetében csupán a *screening* zárult le, vagyis az agrárgazdaságra vonatkozó jogszabályok átvilágítása s az érdemi tárgyalások még meg sem kezdődtek. 1999 novemberében nyújtja át ugyanis a magyar tárgyalódelegáció a hazánk álláspontját tartalmazó pozíciós anyagot. Csupán ennek az EU általi áttanulmányozása s az egységes EU-s álláspont kialakítása után indulhatnak meg az érdemi tárgyalások.

2. Annyit azonban már most is tudni lehet, hogy mik lesznek a legfőbb vitatémák, illetve, hogy az EU milyen területeken elégedetlen a magyar mezőgazdasággal. Magyarország a jogok és kötelezettségek összhangján alapuló, minél előbbi, átmenet nélküli és a lehető legkevesebb derogációval megvalósuló agrárcsatlakozásban érdekelt. Az EU pedig olyan agrárcsatlakozást szeretne, amellyel saját céljait minimális ráfordítással tudja elérni. Az EU a keleti kibővüléstől agrárterületen azt várja, hogy agrártútermelési gondjain a csatlakozandó országok agrárpiacainak további bővülésével tud enyhíteni, és hogy az új tagok olcsóbb termelési tényezőihez (föld, munkaerő, mezőgazdasági nyersanyagok) való korlátlan hozzájárítással növelheti agrártermelésének csökkenő nemzetközi versenyképességét. Ugyanakkor mindezek teljesítése nem feszítené szét az EU 2006-ig terjedő költségvetési előirányzatát, a jelenlegi tagok és az EU agrártermelőinek privilégiumai fennmaradnának, s az adófizetőknek sem kellene mélyebben a zsebükbe nyúlniuk.

3. A magyar és az EU agrárcsatlakozási célok ütközéséből következik, hogy a jövőbeni agrártárgyalások legfőbb vitapontjai az alábbiak lesznek: az átmenet kérdése és annak hosszúsága; a termelési kvóták és a bázisév; a derogációk, valamint a támogatások, s ezen belül is a kompenzációs kifizetések kérdése. Az EU alapvetően egy viszonylag hosszabb (5–10 éves) átmeneti időszakban érdekelt, hiszen ezalatt anélkül élvezhetné a csatlakozásból származó előnyöket, hogy ezért nagyobb árat kellene fizetnie, illetve hogy komolyabb EU-n belüli konfliktusokat keltsen. Amennyiben mégis az átmenet nélküli agrárcsatlakozás valósulna meg, akkor az EU a csatlakozandók agrártermelését korlátozó termelési kvóták megállapításával, illetve a maga számára kedvező bázisév kijelölésével akarná elejét venni a nemkívánatos agrártermelés és -export növekedésének. A derogáció kétélű fegyver: amennyiben túl sokra terjed ki a csatlakozandók igénye, akkor kézenfekvő a nem konformitás alapján való elutasítás és a cserederogáció iránti igény (lásd a földkérdés és a munkaerő szabad áramlásának összekapcsolását); ha pedig kevés a derogációs igény, akkor igen könnyen számon kérhető a „nem teljesítés”, és ez a csatlakozás időpontjának kitolásához vezethet.

Kétségtől eltekintve a leghűsbavágóbb kérdés az agrártámogatások, s ezen belül is a kompenzációs kifizetések ügye. Ez azzal magyarázható, hogy jelenleg az EU költségvetésének még mindig több mint 40 százalékát fordítja a Közös Agrárpolitika finanszírozására, s az egyik legfőbb kiadási tétel a kompenzációs kifizetések. Az EU logikája szerint ez az árcsökkenést kompenzáló jövedelemtámogatási forma nem jár az új tagoknak, mivel az ő esetükben a csatlakozás után nem az agrártermelői árak csökkenése, hanem esetleg azok növekedése fog bekövetkezni. Ugyanakkor egy egységes piacon belül elképzelhetetlen kétfajta árrendszer létezése. Nem beszélve arról, hogy amennyiben Magyarország 2002-ben csatlakozna az EU-hoz, akkor egy magyar agrártermelő – az EU szándékai szerint – évi 853 eurót kapna, míg EU-beli kollegája 5833 eurót, vagyis közel hétszer annyit.

A fentiek fényében egyértelmű, hogy habár Magyarország esetében is az *acquis communautaire* átvétele a csatlakozás alapvető feltétele, mégsem a jogszabályok maradéktalan teljesítése fogja Magyarországot kívánatos tagjelöltté tenni. Az EU-konform agrárszabályozási és intézményrendszer átvétele szükséges, de korántsem elégséges feltétele a sikeres magyar csatlakozásnak. Az EU legutóbbi országjelentéséből kiderül, hogy habár az EU elégedett a magyar mezőgazdaság nemzetgazdasági súlyának csökkenésével, valamint az EU-ból érkező támogatások fogadására, elosztására és utalványozására hivatott Agrárintervenciós Ügynökség felállításával, ugyanakkor további teendőket lát elvégzendőnek az állategészségügy, a határellenőrzés, az élelmiszer-biztonság, az élelmiszer-higiénia és -minőség, valamint az állati eredetű termékek feldolgozása területén. Elmarasztalják Magyarországot egy átfogó vidékfejlesztési politika hiánya, a földnyilvántartás lassú megvalósulása, valamint a legfőbb agrártermékek piacsabályozási intézményeinek nem megfelelő működése miatt.

Kétségtelen, hogy Magyarország sikeres agrárcsatlakozásához mindazon szabályozási és intézményi átalakításokat végre kell hajtani, amelyeket az EU a csatlakozás feltételül kiszab. Ugyanakkor Magyarország csak akkor tudja a csatlakozási tárgyalásokon a maga elé kitűzött célokat elérni, ha minél fejlettebb és versenyképesebb mezőgazdasággal, valamint világos hazai agrárstratégián alapuló, következetesen képviselt agrárcsatlakozási elképzeléssel rendelkezik. Következésképpen a magyar agrárcsatlakozás sikere alapvetően attól függ, hogy mennyire sikerül a magyar mezőgazdaság termelési, jövedelmezőségi, finanszírozási, foglalkoztatási és értékesítési válságát még a teljes jogú tagság elnyerése előtt megoldani, a magyar mezőgazdaság versenyképességét növelni és modernizációját beindítani. Ez nemcsak a magyar tárgyalódelegáció alkuerejét növelné, de arra az esetre is életképes alternatívát kínálna, ha Magyarország a remélnél később válna az EU teljes jogú tagjává.

Kovács Árpád

az Állami Számvevőszék elnöke

A pénzügyi ellenőrzés körében nyár elején Brüsszelben sikerrel lezajlott átvilágításra való felkészülést, a szakértői csoport munkáját – a kormány felkérésére – az Állami Számvevőszék koordinálta. Ezért különösen életszerű és közvetlen benyomások, tapasztalatok alapján mondhatom, hogy partnereink megkülönböztetett figyelmet fordítottak a pénzügyi ellenőrzésre. Kifejezésre juttatták: az Európai Unió mélyen érdekelt abban, hogy a tagországokban hatékony pénzügyi ellenőrzés működjön és a külső, parlamenti, valamint a belső, kormányzati ellenőrzés együttműködő és zárt rendszert képezzen.

Erőteljes hangsúlyt kapott, hogy az EU részéről következetesen igénylik a csatlakozni szándékozó országokban az állami és a gazdálkodási fegyelem erősítését, a jogi szabályozás és a gazdaságbefolyásolási magatartás kiszámíthatóságát, a pénzügyi elszámolások átláthatóságát és – nem utolsósorban – a korrupció visszaszorítását. Megkerülhetetlen csatlakozási előfeltételnek tekintik a pénzügyi ellenőrzés eurokonform működtetését. Ezért nem túlzás, ha azt állítjuk, hogy a pénzügyi ellenőrzés ily módon országunk csatlakozási érettsége megítélésének egyik fontos kritériuma.

Az átvilágítás során sikerült egyértelművé tenni, hogy a hazai pénzügyi ellenőrzési rendszer jogszabályi keretei összességében megfelelnek az EU követelményeinek s tágabb értelemben az ezredfordulón a demokratikus jogállam elveinek. A tárgyalások során elfogadták, hogy a csatlakozásig a pénzügyi ellenőrzéssel kapcsolatos összes követelménynek – a távlatban – bizonyos belső fejlesztésekkel eleget tudunk tenni. Részle-

teiben talán inkább szorosabban vett szakmai kérdés, de tartalmilag, érdemben felkészültségünket mutatja, hogy a hatályban lévő államháztartási törvény és végrehajtási rendelete, valamint az ezzel párhuzamos EU-szabályozás, a „Financial Regulation of 21 December 1997 applicable to the general budget of the European Communities” között szoros párhuzam vonható, és a legfontosabb elemekben meglévő kölcsönös megfelelés is alátámasztja költségvetési és pénzügyi ellenőrzési rendszerünk jó megalapozottságát. Különösen, ha azt a körülményt is figyelembe vesszük – s ez igen lényeges –, hogy a pénzügyi ellenőrzés körében a felkészülés során átmeneti mentességet, derogációt nem kérünk. Úgy ítélték meg, hogy a magyar pénzügyi ellenőrzési rendszer (szervezeti, hatásköri elrendezésében) alapvetően megfelel az EU követelményeinek. Ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy a „finomhangolás” és egyes részterületeken a fejlesztések jelentős belső változást, az ellenőrzési tevékenység módszereinek, technológiájának, hangsúlyainak változását követeli meg.

Milyen irányban szükséges előrelépni a hazai pénzügyi ellenőrzési rendszer EU-konform alakítása, fejlesztése során? Mindenekelőtt a pénzügyi ellenőrzés rendszerszerű, rendszerszemléletű működtetésében szükséges haladást elérni. Belsőleg jól összehangolt, egyes elemeiben tudatosan egymásra épülő, egymást kiegészítő szisztémát kell „felépítenünk”.

Az érdeklődő olvasónak talán úgy tudnám interpretálni a továbbfejlesztés fő rendező elvét, hogy elemi érdekünk a hazai pénzügyi ellenőrzés olyan, garanciákat és tanúsítványokat adó nyitott rendszerré fejlesztése, amely a nemzetközi kapcsolatok körében is képes a kölcsönös bizalmat és biztonságot szolgálni. Célunk ezért, hogy a szabályossági kontroll pontosságának, megbízhatóságát *tanúsító* jellege erősítése mellett és azt meghaladóan a hazai pénzügyi ellenőrzési rendszer mindinkább alkalmassá váljon a teljesítmények számbavételére, a pénzügyi, a gazdálkodási, igazgatási és irányítási tevékenységek minősítésére.

A konkrét szakmai-tartalmi, valamint szervezet- és intézményfejlesztési feladatok sorából – korántsem a teljesség igényével, inkább a teendők karakterét érzékeltető példákkal – a következőket emelem ki. Meg kell erősíteni szakmailag és szervezeten belül az ellenőrzést. Minden önálló költségvetési intézménynek rendelkeznie kell korszerű, a számszaki kontrollon túlmutató minősítéseket, értékeléseket is végző belső ellenőrzéssel. Teljesebbé és szorosabbá kell tennünk az „ellenőrzési hálót”. Ennek jegyében javítani szükséges a helyi önkormányzatok gazdálkodásának ellenőrzését. E körben megoldást kell találni arra, hogy a számvevőszéki, valamint a könyvvizsgálati ellenőrzés mellett a szabályszerűségi-jogszerűségi ellenőrzések megvalósításában egyes közigazgatási intézmények (elképzelhető, hogy a közigazgatási hivatalok, valamint a TÁKISZ-ok) is szerepet vállaljanak. Ebben – és általában az ellenőrzés teljesebbé tételében – meghatározó jellegű lehet a Magyar Államkincstár ellenőrzési tevékenységének kiterjesztése, sokrétű, konkrét és aktuális információinak az ellenőrzés számára megvalósítandó hatékonyabb hasznosítása. Erősíteni kell a közszférában a szabályszerűségi ellenőrzést (financial audit). Gyakorlattá kell válnia a költségvetési intézményi pénzügyi beszámolók megbízhatóság szempontjából való évenkénti minősítésének, a költségvetési zárszámadás összeállításakor az intézményrendszer minden elemére kiterjedő külső ellenőrzésnek. Ezt az EU-tagországok többségének gyakorlatához hasonlóan úgy kell majd megvalósítanunk, hogy a külső pénzügyi ellenőrzés megbízhatósági nyilatkozattal záruljon.

Az EU-hoz való csatlakozás a számvevőszéki ellenőrzésben is ennek megfelelő természetű és irányú változtatásokat igényel. Az uniós gyakorlathoz igazodva az eddigieknél karakterisztikusabban megkülönböztetjük egymástól és tartalmában továbbfejlesztjük a közpénzek felhasználásának, a közhatalon használatának törvényességére, szabályszerűsége-

gére irányuló „szabályszerűségi”, valamint a gazdálkodás, a (köz)igazgatás, a vezetés-irányítás hatásfokának megítélésére összpontosuló „teljesítmény”-ellenőrzéseket.

Az előttünk álló időben a társ ellenőrző szervezetekkel és a pénzügyi kormányzattal együttműködve súlyt fektetünk arra, hogy az ún. élenjáró, „legjobb” ellenőrzési gyakorlatot, a különböző célirányos metódusokat és ellenőrzési technikákat tartalmazó nemzetközi ajánlásokat mélyebben megismerjük és a szükséges és lehetséges mértékben adaptáljuk. Ezt a folyamatot az Európai Unió – alapvetően a Phare-forrásokból – pénzügyileg is támogatja. A módszertani fejlesztés természetesen nem jelent uniformizálást, a külföldi megoldások egyoldalú másolását.

Mivel az ellenőrzési feladatok skálája bővül, és az eddigiekhez képest sok tekintetben elmélyültebb és részletesebb kontrollt igényel az EU, a következő hónapokban több olyan felmérésre is sor kerül, amelyek képet adnak a pénzügyi ellenőrzéssel foglalkozók létszámáról, szakmai kvalitásairól, s az ellenőrzések technikai és tárgyi feltételeiről. Valószínűsíthető, hogy a szakmai (létszám-) kapacitást bővíteni, a technikai és tárgyi feltételeket pedig javítani lehet és kell a csatlakozást megelőző időszakban.

S azt is hangsúlyozni kell – ezt a cselekvést is befolyásoló fontos, egyben szemlélet-alakító rendező elvnek tekintem –, hogy az EU-konform pénzügyi ellenőrzési rendszer teljesebb kiépítése irányába mutató lépéssorozat alapvetően nem külső kényszer szülte változás, hanem mindenekelőtt önmagunk érdeke.

Meggyőződésem, hogy a korszerű, értelmes és hasznos pénzügyi ellenőrzés nemcsak a szűkebben vett kontroll, a pénzügyi folyamatokról adott információk és a fegyelmező erő szempontjából érdemel figyelmet, hanem abban a túl nem becsülhető jelentőségű összefüggésben is, hogy a jól működő ellenőrzés külföldi partnereink, az Európai Unió és tagországai számára is közvetett garanciát nyújthat a nemzetgazdaság és a pénzügyi szféra korrekt működéséről, s ezáltal a nemzetközi igényekhez és követelményekhez való alkalmazkodással egyidejűleg nemzeti érdekeink érvényesítését is segítheti.

Kőrösi István

kandidátus, az MTA Világgazdasági Kutatóintézet tudományos főmunkatársa

Az európai integrációban párhuzamosan két alapvető folyamat zajlik: az elmélyítés és a kibővítés előkészítése. Az első az integráció több kulcsterületének alapvető ésszerűsítését, reformját igényli, a második a rendszert váltott országok első csoportjának és valószínűleg Ciprusnak a teljes körű és jogú csatlakozását az Európai Unióhoz. A két kulcskérdés: reformok és befogadókészség. Mindkettőre nagy szükség van. E két téren az EU-nak kell érdemi döntéseket hoznia, és a XXI. század új realitásait figyelembe véve cselekednie. A második terület Magyarország és az „első körös” csatlakozni kívánó országok felkészülése, alkalmazkodása, saját értékeinek képviselése és érdekérvényesítési stratégiája.

Az EU-ban az alapvető reformot igénylő területek: a költségvetés, az intézményrendszer és az agrárszféra. Csak a beteg területek orvoslásával gyógyulhat meg az Európai Unió. Ezt nemcsak az EU kutatói, de politikusai is világosan látják.

Mind az integráció továbbfejlesztése, mind Magyarország csatlakozása szempontjából 3 közös feladatkört emelnék ki.

Európa integrációja és jövője a világban egyértelműen három területen múlik: 1.) az egészségügy, 2.) az oktatásügy, képzés, továbbképzés, kultúra, kutatás-fejlesztés és 3.) az infrastruktúra fejlesztésén és fejlettségén. Századunkban 35 európai ország e három területre vonatkozó adatai egyértelműen azt bizonyítják, hogy mindazok az országok

felemelkedtek, amelyek e három fontos célcsoportra elkezdtek többet költeni és jobb fejlesztést megvalósítani egyrészt saját korábbi helyzetükhöz mérten, másrészt versenytársaikhoz viszonyítva.

Felmerül a kérdés, nem a gazdasági fejlettség magasabb szintje és az integráció előrehaladása teszi-e lehetővé az említett három – rendkívül fontos, de nagy értékű – lassan megtérülő beruházás növelését. A válasz egyértelműen nem. Azok az országok ugyanis, amelyek a múlt század végén vagy századunk elején relatíve és abszolút mércével mérve is szegények voltak és e területeket fejlesztési, beruházási stratégiájuk középpontjába állították, rendre felemelkedtek. Erre rendkívül sok pozitív példa van: a múlt század végén még szegény Svédország gyors felemelkedése, Finnország fejlődése 1920 után, Bajorország és Baden-Württemberg sikeres előretörése a német tartományok között 1945 után, Írország példája pedig az utóbbi negyedszázadban. Ellenpélda viszont egy sincs.

E három terület fontosságát nyilatkozatában mindenki elismeri EU-szerte és térségünkben is, azonban mindenki részben forráshiányra panaszkodik, részben pedig jóléti célú felhasználásnak, gyakran a bruttó hazai termék fogyasztásának (közületi fogyasztás címszó alatt) tekinti az egészségügy és az oktatásügy, tudomány, kultúra területét, holott nem az erőforrások elfogyasztásáról, hanem a legfontosabb beruházásról, jövőt építő akkumulációról van szó. Ráadásul a humán tőke az egyetlen olyan termelési tényező, amely felhasználása során nem elfogy, leépül, hanem a tapasztalatokkal gazdagodva felépül, megtöbbszöröződik.

A fontossági sorrend sem mindegy: a legelső az egészségügy, mert minél egészségesebb a népesség, annál jobb a kilátások a minőségi fejlődésre, a tudásgyarapítás eredményességére, annál kisebb a betegállomány miatt kieső, kárba vesző munkaidő. Ennek mértéke az egészségügy általános fejlettségének fontos mércéje, a gyermekhalandóság csökkenésével, a várható életkor hosszával és több más mutatóval együtt.

Az oktatásügy fejlesztésével kapcsolatosan hangsúlyozni szeretném a már említett folyamat, a tudásgyarapítás eredményességét, mert hiszen ez a döntő és nem az iskolában töltött évek száma önmagában. Persze a fejlődés során az utóbbi is megnő, az EU-ban egyre nagyobb arányban vesznek részt a fiatalok az egyetemi, főiskolai és posztgraduális képzésben. Az EU legfejlettebb országaiban, Németországban, a Benelux államokban, Skandináviában és Franciaországban a 18–27 éves korosztály kb. 33–36 százaléka jár egyetemre, főiskolára. Magyarországon a felsőfokú oktatásban résztvevők száma az elmúlt évtizedben megduplázódott, de az arány még csak mintegy fele a fejlett EU-országok átlagának.

Az oktatás-képzés-tudományos kutatás összefüggő területén nem szabad mesterségesen szembeállítani a fejlesztésben és annak finanszírozásában az általános iskolai és középfokú oktatás kiterjesztését a felsőfokú oktatás és a tudományos kutatás fejlesztési szükségleteivel és pénzigényével.

Éppen Magyarország a kiváló példa arra, hogy a gazdaságilag igen nehéz időkben egyszerre épül fel az 1920-as években Klebelsberg Kuno rendkívül dinamikus, energikus és koncepciózus közoktatási és tudományfejlesztési politikájának köszönhetően több mint 5000 népiskolai tanterem és tanítói szolgálati lakás (háromszobások!). Ugyanakkor épült fel a szegedi és a pécsi tudományegyetem és létesült a debreceni egyetemen klinikák egész sora és tudományos akadémiai kutatóközpontok (például a Biológiai Intézet Tihanyban).

Az infrastruktúra és a tercier szektor fontossága rendkívül megnőtt az EU-ban, de világszerte a fejlődés sikeressége, a növekedés és a jólét szempontjából. Mivel a szolgáltató szektor részesedése a GDP-termelésben az EU-országokban eléri a 66–70 százalékot, ezért a növekedés kilátásai is jó kétharmados, illetve afeletti arányban a szolgáltató szektor bővülésétől függenek.

Az infrastruktúra fizikai elemei közül a közlekedési, hírközlési és a kommunális infrastruktúrát kell kiemelni az EU-ban a fejlődést dinamizáló tényezőként, a fizikai és a nem fizikai infrastruktúra között pedig egyre inkább eltolódik az arány a nem fizikai, elsősorban az informatikai infrastruktúra javára.

Magyarország számára is az integrációba való teljes értékű bekapcsolódás és sikeres helytállás igen nagy mértékben múlik azon, hogy ezeken a területeken mennyire tudunk bekapcsolódni, az EU-val kompatibilissé és versenyképessé válni.

Az infrastruktúrával kapcsolatban érdemes emlékezni arra a történelmi tényre, hogy az 1867. évi kiegyezéstől 1914-ig, az I. világháborúig az Osztrák–Magyar Monarchiában 38 ezer kilométer vasútvonalat építettek ki és működtettek rentábilisan. Ezt a teljesítményt mai mércével mérve is rendkívül impozánsnak tarthatjuk, ha meggondoljuk, hogy néhány tucat kilométernyi vasúti pálya felújítása vagy autópálya megépítése milyen gondokkal, problémákkal jár együtt nemcsak Magyarországon, de az EU-ban is.

Mivel a hagyományos termelési tényezők közül a nyersanyagok, az egyszerű munka, az alapanyag-termelés egyre inkább leértékelődik, s a tőke is nemzetközileg relatíve bőségesen áll rendelkezésre, az EU (kvázi) egységes belső piaca és a közös európai valuta pedig egyre nagyobb mértékben integráló tényező, ezért megnő a humán tőkeállomány, a szakképzettség és innovációs erő, képesség jelentősége az EU-n belüli versenyben (és a világpiacon is). Ezért az EU-hoz történő csatlakozás még inkább felértékelte a humán tőke képzésének, tovább- és átképzésének a jelentőségét.

Magyarországon az 1994–97-es időszakban drámai mértékben visszaesett az egészségügy, a tudomány, a kutatás-fejlesztés, sőt az oktatásügy 1 főre jutó finanszírozása, de e területek részesedése is az állami költségvetésből. A szomorú eredmények ismeretese. Tény az is, hogy az orvosok, az egészségügyben dolgozó személyzet, a tanárok, tudományos kutatók bérkülönbsége, lemaradása arányát tekintve a legnagyobb az EU-beli átlagjövedelmektől. Az egészségügy, az oktatás, a tudományos kutatás és a közületi infrastruktúra fejlesztése, felzárkóztatása s az e területeken dolgozók jóval nagyobb erkölcsi és anyagi megbecsülése nélkül nem lehet sikeres az EU-csatlakozásunk, s a majdani „kapun belüli” szereplésünk.

Az EU-csatlakozás ténye önmagában nem múlik e három területen, de sikeressége igen. Ennek a felismerésnek sürgősen tükröződnie kellene a következő költségvetésben és az EU-val projektfinanszírozásban.

Köves András

a Kopint-Datorg Rt. tudományos vezérigazgatója

A brüsszeli Bizottság legutóbb októberben jelentette meg immár évenként esedékes országjelentéseit a tagjelölt országokról – a tagfelvétellel kapcsolatos jelenlegi bizottsági álláspontot összegző papírral („Composite Paper”) együtt. Decemberben a Helsinkiben ülésező Európai Tanács is állást foglalt a keleti kibővítéssel kapcsolatban.

Ezekből sok mindent – új és fontos dolgokat is – megtudhatunk a bővítésről és a mi bővítéssel kapcsolatos teendőinkről; sok mindent azonban továbbra sem. Bizonyos kérdésekre eddig azt hittük, hogy tudjuk a választ; most kiderült: nem biztos, hogy jól.

Az említett dokumentumok megerősítik azt, ami eddig is nagyjából tudható volt: minden huzavona, nyilvánvaló ellenérzés és a bennlévők számos tekintetben – elsősorban az uniós pénzek jövőbeli újraelosztása tekintetében – meglévő ellenérdekeltsége dacára a keleti kibővítés megmászhatatlan és elkerülhetetlen dolog. Előkészítése az Unió szerveinek, apparátusának évek óta egyik alapvető, intézményesült tevékenysége, a kibővülés az Unió fejlődésében a mai ügyek (elsősorban a közös pénz bevezetése és az

intézményi reform) lezárása után a következő napirendi pont – ebből a ma prognosztizálható belső (európai) és nemzetközi feltételek között nincs visszaút.

Más szempontból – Budapestről nézve – fontos tudnivaló, hogy – *Richter Sándor* szavaival –, az 1999. évi kibővítési nagydíjat” Magyarország nyerte el, azaz az országjelentésekből kivehetően ma a mi felkészülési teljesítményünket tekintik Brüsszelben a legjobbnak. Az annak idején Koppenhágában megfogalmazott politikai és gazdasági kritériumoknak más tagjelöltek hozzánk hasonlóan eleget tesznek. Az *acquis* átvételében és az intézményfejlesztésben azonban a magyar teljesítmény más tagjelöltekénél jobb. Elismerést kapott az elmúlt néhány év hazai növekedési – általában makrogazdasági – teljesítménye is.

A bizonyítvány azonban nem csupa jelesből áll. Számos kifogás éri a csatlakozási előkészületeket (olykor a teendők lehető legkonkrétabb megfogalmazásával) és a gazdaságpolitikát is. Az előkészületeket illető kritika nagyrészt jogos és indokolt – a hiányosságok jórészt a rövid távon, erőltetett ütemben megvalósítandó alkalmazkodási feladat nagyságából, az intézményi változtatásokkal szembeni ellenérdekeltségből és bizalmatlanságból, a pénzühiányból, s nem utolsósorban a megfelelő felkészültségű szakemberek hiányából fakadnak. Megtudhatjuk a dokumentumokból például, hogy 52 fővel (főként jogászokkal) kell növelni a Környezetvédelmi Minisztérium létszámát és fel kell tölteni a Regionális Fejlesztési Tanácsok állományát. A kormány politikáját bíráló megjegyzések között kifogás tárgya (erősen vitatható jogosságú kifogásé) a nyugdíj- és egészségügyi reformmal kapcsolatos – Brüsszel szerint nem elégséges elkötelezettséget mutató – kormányzati álláspont is.

Emellett a mai kedvező megítélés nem jelent ígéretet a magyar csatlakozás idejének közelebb hozására. Az Unió a kibővítést ugyan – mint említettem, véleményem szerint visszavonhatatlanul – elhatározta, de egyelőre nem tudja áttekinteni azokat az eléggé alapvető szervezeti, működési, sőt, az integrációs koncepció egészét illető változásokat, amelyeket a kibővítés magával fog hozni. A meglehetősen kisszűlű pénzügyi megfontolások mellett ezért lebegtetni továbbra is a döntést a keleti kibővülés tényleges megkezdésének időpontjáról. Helsinkiben is csak arról esett szó, hogy 2000 végére be kell fejezni (a kibővítésnek is előfeltételét képező) intézményi reformról határozni hivatott Kormányközi Konferenciát, majd miután annak eredményeit a tagállamok ratifikálták, az Uniónak 2002 végétől kezdve már képesnek kell lennie arra, hogy üdvözlhesse az új tagállamokat, „amint azok demonstrálják, hogy tudják vállalni a tagsággal járó kötelezettségeket, és a tárgyalási folyamat sikeresen befejeződik”.

Ezt kell összevetni azzal a magyar elhatározással, hogy az ország 2002 végéig befejezi az előkészületeket a csatlakozásra, azaz eleget tesz a belépéssel kapcsolatban támasztott összes követelménynek. Feltétlenül helyes annak a szándéknak a demonstrálása, hogy rajtunk nem múlhat a belépés időpontja. Ugyanakkor – a most már elsősorban a túloldalon meglévő bizonytalanság folytán – ez azzal a kockázattal jár, hogy a feltétlenül szükségesnél, illetve az optimálisnál nagyobb erőfeszítések megtételére vállalkozunk a következő 2–3 évben.

A kockázat nem annyira az, hogy 2002-ig vállaljuk mindazokat az anyagi terheket, amelyeket esetleg elég volna 2004-re vagy 2005-re teljesíteni, amikor a csatlakozásra nagyobb valószínűséggel tényleg sor fog kerülni. A kockázat sokkal inkább abból fakad, hogy ma igazából még nem ismerhetjük csatlakozásunk teljes feltételrendszerét. Alkalmazkodni ugyanis a mindenkor *acquis*hoz kell, jelenleg viszont csak a mait ismerjük, ahhoz képest tudjuk megszabni a teendőket, egyebek között meghatározni a csatlakozásig elvégezhető feladatokat és megkülönböztetni ezeket azoktól, amelyek elvégzésére haladékokat kell kérni. Az Unió azonban az intézményi és más reformoknak – tehát az *acquis* megváltoztatásának – újabb szakaszában van, s a meghozandó reformintézkedé-

sektől függetlenül sem alakította ki még álláspontját arról, hogy mely kérdésekben igényli ő azt, hogy az új tagországokat csak hosszabb-rövidebb átmeneti időszak után illessék meg azok a jogok (vonatkozzanak rájuk azok a szabályok), amelyek a tizenötöket megilletik. Az ezért várható további alkalmazkodási feladatok mibenlétét, súlyosságát nem tudjuk megítélni.

Az Unió újabb döntései legalább két ponton szolgálnak adalékkal arról, hogy a csatlakozás folyamatában a véglegesnek, eldöntöttnek látszó kérdésekről is kiderülhet, hogy még változhatnak. Az egyik a tárgyalási fejezetek ideiglenes lezárásával kapcsolatos eljárás szigorítása. Az ideiglenes lezárásnak eddig is feltétele volt, hogy a partner teljes mértékben fogadja el az *acquis*-t, ne kérjen átmeneti időszakot, és kielégítő módon válaszolja meg az EU részéről feltett kérdéseket. A Bizottság döntése értelmében a már ideiglenesen lezárt fejezeteket 2000 elejétől kezdve újból meg kell nyitni, hogy a lezárás ideje óta újonnan elfogadott *acquis*-ról – amelyről értelemszerűen korábban nem lehetett tárgyalni – is meg lehessen állapodni. A Bizottság ezt arra kívánja felhasználni, hogy „erős kapcsolatot” teremtsen a tárgyalások és az előkészületi folyamat között. Mint a bizottsági összegzés („Composite Paper”) mondja: „Így egyetlen fejezetet sem lehet ideiglenesen lezárni (avagy az újramegnyitás után lezárni), amíg az EU meg nem győződik arról, hogy a tagjelöltek felkészülése összhangban van azokkal a kötelezettségekkel, amelyeket ... vállaltak.”

A másik ilyen pont az Európai Tanács ama decemberi elhatározása, hogy megkezdi csatlakozási tárgyalásokat további hat országgal. Erről a döntésről sokféleképpen lehet gondolkodni, de mindenesetre annak a korábbi EU-stratégiának valamilyen felülvizsgálatára utal, amely abból indult ki, hogy a keleti kibővítés főként azért nehéz, mert az Unióénál sokkal alacsonyabb fejlettségi szintű országok kérik felvételüket. Ugyanis ez utóbbi okból élveztek elsőbbséget a kibővítés eddigi folyamatában a gazdaságilag fejlettebb, működőképes piacgazdaságnak tekinthető és (legalábbis középtávon) az Unión belül is várhatóan versenyképessé váló tagjelölt országok. Most viszont az első körbe való bekerülés jelentősége legalábbis relativizálódott. Igaz: a hivatalos álláspont szerint az új helyzetben objektíven lehet majd differenciálni a tagjelölt országok között. Minden ország saját érdeme szerint haladhat előre a csatlakozás útján. Ez valamiféle jóvátétel az első körből csak politikai okból kimaradt, gazdaságilag azonban a legfejlettebb tagjelöltek közé tartozó Szlovákia számára, és általában is igazságosnak és logikusnak hangzik, de ha az „érdem” nem a rövid távon való (bármilyen értelemben is vett) jó magaviselet, hanem a viszonylagos gazdasági fejlettség, illetve a gazdaság általános állapota, akkor az EU dokumentumaiban szereplő időtávon belül az egyes országok teljesítményei között gyökeres változás nem következhet be. Ezért félő, hogy a tárgyaló országok körének tágítása is egyelőre csak a csatlakozási időponttal, sorrenddel, feltételekkel – a másik oldalon a csatlakozni kívánók teendőinek mérlegelésével – kapcsolatos bizonytalanságok sorát gyarapítja.

Martonyi János

külügyminiszter

Magyarországnak történelme során hosszabb periódusokon át nem volt lehetősége arra, hogy csatlakozzon az európai fejlődés fő vonalához. A fejlett európai népekhez történő felzárkózás, a nyugat-európai országok által képviselt értékek átvétele, a velük való értékközösség megteremtése a magyar társadalom több évtizedes törekvése. A vasfüggöny leomlása után hazánk visszanyerte szuverenitását, szabaddá vált az Európá-

ba vezető út, uniós csatlakozásunk ésszerű alternatíva nélküli politikai és gazdasági szükségszerűséggé vált.

Kétségtelen, hogy a kelet-közép-európai térség modernizálása és felzárkózása nem csak az érintett országok belügye, hanem történelmi léptékekkel mérhető összeurópai feladat. Napjainkban úgy tűnik: az Európai Unió jó úton halad ahhoz, hogy néhány éven belül biztosítsa az új tagállamok felvételéhez szükséges feltételeket. Célunk az, hogy hazánk integrációs felkészülése lépést tartson az Európai Uniónak a bővítésre történő előkészületeivel, s készek legyünk a csatlakozásra, amint annak feltételei az unióban létrejönnek.

Ennek valóra váltását megkönnyíti, hogy a csatlakozás követelményei összhangban állnak saját nemzeti törekvéseinkkel. Ez azonban nem zárja ki, hogy a tárgyalásokon ne lenne szükség bizonyos problémák, az EU és hazánk között egyes konkrét kérdésekben fennálló érdekütköztetések kezelésére. A viták rendezése, az érdekellentétek kompromisszumok révén történő feloldása a tárgyalások tényleges feladata.

Uniós csatlakozásunk osztársadalmi vállalkozás, a tagság következményei közvetve vagy közvetlenül hazánk minden polgárát érintik. Az integrációs felkészülésünkkel kapcsolatos kormányzati feladatok eredményes végrehajtását nagymértékben megkönnyíti, hogy hazánk EU-tagságát a lakosság túlnyomó többsége támogatja, s ebben a kérdésben alapvető egyetértés tapasztalható a mérvadó politikai erők között is.

A csatlakozási tárgyalások során a kormány széles körű társadalmi érdekegyeztetésre törekszik. A csatlakozási felkészülés, az EU belső jogrendszerének minél teljesebb átvétele, szabályozási és intézményi rendszerünk uniós követelmények szerinti átalakítása, a gazdasági élet szereplőinek és a lakosságnak a csatlakozásra történő felkészítése olyan feladat, amelyet a tagjelölt országok kormányainak a társadalom egészének bevonásával kell elvégezniük.

A csatlakozási tárgyalások folytatása a kormány felelősségi körébe tartozik, a tárgyalódelegáció vezetője a külügyminiszter. A folyamat egészét ugyanakkor a kormány és az Országgyűlés szoros együttműködése, folyamatos együttgondolkodása jellemzi. A csatlakozási tárgyalásokon tett vállalásaink teljesítése nagymértékben függ attól, hogy sikerül-e biztosítani az ehhez szükséges törvényi háttérrel. A tárgyalások során máris vállaltunk olyan kötelezettségeket, amelyek teljesítése kétharmados többséggel meghozandó törvények elfogadását igényli (például a médiatörvény módosítása).

A kormány minden évben átfogó beszámolót készít az Országgyűlés számára a csatlakozási tárgyalások alakulásáról. A külügyminiszter rendszeresen számot ad a csatlakozási folyamat előrehaladásáról az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága előtt, de más szakbizottságok előtt is sor kerül beszámolókra az egyes tárgyalási fejezetekre vonatkozó, a kormány által előzetesen egyenként megtárgyalt és elfogadott „pozíciós papírok”-ban rögzített álláspontokról. A kormány és a parlamenti képviselők kötetlen eszmecserejének fórumaként az EU-vitanapok szolgálnak, tovább gazdagítva az integráció témájában zajló folyamatos párbeszédet.

A kormány a legutóbbi EU-bővítési forduló tapasztalatainak alapján felismerte: fontos feladat az érdekképviselői szervezetek bevonása a csatlakozási tárgyalásokba. Ezért kezdeményezte az Európai Integrációs Tanács létrehozását, amelynek munkájában a szociális partnerek mellett részt vesznek a kamarák is. Az egyes tárgyalási fordulók előkészítése és lebonyolítása során figyelemmel vagyunk a parlamenti pártok, a területi önkormányzatok, valamint a társadalmi érdekképviselői szervezetek, a szociális partnerek, a kamarák és a civil szervezetek álláspontjára is.

Kiemelt jelentőséget tulajdonítunk a lakosság csatlakozásra történő felkészítésének, a csatlakozással járó előnyök – és az egyes területeken várható hátrányok – bemutatásának, az unió szervezeti felépítése és működési mechanizmusai megismertetésének. A Külügy-

minisztérium által kidolgozott és irányított kommunikációs stratégia révén – a tagjelölt országok között egyedülálló módon – kialakult a társadalmi párbeszéd mechanizmusa, amelynek keretében minisztériumunk partnerek százaival (civil szervezetekkel, önkormányzatokkal, diákszervezetekkel stb.) működik együtt. Új feladatként tartjuk számon egy külső kommunikációs stratégia kidolgozását. Ennek célja, hogy az EU-tagországok lakossága körében széles támogatást biztosítsunk csatlakozási törekvéseinknek, bemutassuk felkészülésünket s tudatosítsuk a bővítésben mindkét fél számára rejlő előnyöket.

A csatlakozási tárgyalások napjainkra túljutottak a technikai megalapozás – az EU és a magyar jogrendszer összevetésére épülő ún. átvilágítás, idegen szóval az „acquis screening” –, valamint az érdemi tárgyalások könnyebb tárgyalási fejezeteket felölelő szakaszán. Az átvilágításnak a közigazgatás jelentős részét megmozgató, alapvetően technikai folyamata már csak azokon a területeken folytatódik majd, ahol a most következő néhány évben új joganyag (ún. pipe-line acquis) keletkezik.

A csatlakozási tárgyalások napirendjére kerülő témák közül eddig 22 fejezet megnyitására került sor, s a finn elnökség a decemberi miniszteri szintű fordulón egy újabb fejezet (környezetvédelem) megnyitását tervezi. A további csatlakozási tárgyalási fordulókra történő felkészülés keretében ütemesen folyik még hiányzó tárgyalási álláspontjainknak „pozíciópapírok” formájában történő kidolgozása és kormány általi elfogadása. Részünkről így nem lesz akadálya annak, hogy megvalósuljon az Európai Tanács kölni ülésének vállalása, azaz 2000-ben az összes tárgyalási fejezet megnyitásra kerüljön.

A kevésbé összetett tárgyalási fejezetek közül eddig nyolc fejezet esetében sikerült elérni „a jelenlegi szakaszban további tárgyalást nem igényel” besorolást. A legutóbbi javaslatok értelmében ugyanakkor a Bizottság szükségesnek látja minden, ideiglenesen lezártnak tekintett fejezet tárgyalásokra történő újbóli megnyitását. A vállalások teljesítésének fokozott ellenőrzésére irányuló bizottsági törekvések megerősítik, hogy a csatlakozási tárgyalásoknak, a belső felkészülésnek és a vállalások teljesítésének párhuzamosan kell folyniuk.

Tekintettel arra, hogy a következő időszakban már a nehezebb fejezetek kerülnek a napirendre, várható, hogy az ideiglenesen lezárható fejezetek száma a továbbiakban nem növekedik látványosan. Az EU új fejezetek lezárásától várhatóan mindaddig elzárkózik, amíg a pozíciók teljes horizontja nem válik láthatóvá. Csak ezt követően kezdődhet meg a tárgyalások zárószakasza, a valóban érdemi tárgyalások sorozata.

A csatlakozási tárgyalások előrehaladása és minőségileg új szakaszba lépése nagyban függ a belső felkészülés alakulásától. Az EU nemcsak a közösségi joganyag átvételére, hanem annak alkalmazására is kiemelt figyelmet fordít. A kormány ezért a tárgyalási pozíciókkal összhangban álló, a jogharmonizációs lépéseket, intézmény- és humán erőforrás-fejlesztési intézkedéseket s az azok megvalósításához szükséges költségvetési forrásokat egységes keretbe foglaló programot fogadott el (Közösségi Vívmányok Átvételének Nemzeti Programja – ANP).

Integrációs felkészülésünk, különösen a csatlakozási tárgyalások folytatása kormányzati szinten intenzív belső koordinációt igényel. A tárgyalások a gyakorlatban az alábbi hármas alapelvekre épülnek: miniszteriális felelősség, koordináció, egycsatornás tárgyalás. Az egyes fejezetekre vonatkozó álláspontok kidolgozásáért és az adott ágazat vagy szakterület felkészítéséért az illetékes tárca a felelős. Mivel a csatlakozási folyamatban minden téma szorosan összefügg, alapvető szükséglet a horizontális koordináció, amelynek fő felelőse a Külügyminisztérium, azon belül is az Integrációs Államtitkárság.

Az egyes szaktárca integrációs felkészülési tevékenységének koordinálása érdekében Európai Integrációs Tárcaközi Bizottság működik. A szaktárca, a Külügyminisztérium és a tárgyaló delegáció munkáját szakértői csoportok segítik, amelyek felépítése az egyes tárgyalási fejezeteknek felel meg. A szakértői csoportok munkáját koordinátorok

irányítják, akik a Külügyminisztérium Integrációs Államtitkárságának munkatársai. A csatlakozási folyamat jelenlegi szervezeti-intézményi felépítésén a tárgyalások feszített üteme mellett csak akkor lenne célszerű változtatni, ha az a gyakorlatban nem váltaná be a hozzá fűzött reményeket, vagy az EU intézményrendszerében bekövetkező lényeges módosulások ezt szükségessé tennék.

A csatlakozási tárgyalások egyik sajátossága, hogy nemcsak az unió joganyaga változik menet közben, hanem az intézményrendszere is. Az új Bizottság közelmúltban történt hivatalba lépése révén nem csupán új személyekkel, hanem új intézményekkel is kapcsolatba kerültünk: *Günter Verheugen* személyében bővítési biztost neveztek ki, akinek a felelősségi körébe egy új szervezet, a bővítési folyamatba bevont valamennyi országgal foglalkozó Bővítési Szolgálat tartozik.

Az Európai Bizottság 1999. október 13-án adta ki az integrációs felkészülésünk során az utóbbi egyéves időszakban elért eredményeket és hiányosságokat értékelő jelentését és az egyes országokról készített jelentések tapasztalatait összefoglaló „composite paper”-t. A jelentésben foglalt megállapítások szerint hazánk az integrációs felkészülés terén a tagságra váró országok között a legeredményesebbek közé tartozik. A Bizottság pozitívan értékelte a kormány számos, korábban belpolitikai vitát is kiváltott intézkedését (például a szervezett bűnözéssel kapcsolatos törvény elfogadása). Állásfoglalása értelmében hazánk teljesíti a tagság politikai előfeltételeit, és működő piacgazdasági rendszerrel rendelkezik, amely középtávon képes megfelelni az egységes belső piac kihívásainak.

Kétségtelen ugyanakkor, hogy számos területen még további komoly kormányzati erőfeszítésekre lesz szükség a csatlakozási követelmények teljesítése érdekében. Az a tény, hogy a Bizottság által megfogalmazott kritikai észrevételek többsége az előző kormányzati ciklusban jelentkező problémákra vonatkozik, nem ment fel minket a gyors és határozott cselekvés követelménye alól. Újabb kormányzati lépéseket tartunk szükségesnek a szervezett bűnözés elleni küzdelem folytatása, a határok védelmének fejlesztése, a kábítószer-kereskedelem elleni harc, a környezetvédelmi jogharmonizáció, a mezőgazdaság integrációjának előmozdítása, a vámszabályok harmonizációja, az igazságszolgáltatás és a közigazgatási intézményrendszer fejlesztése, a regionalizmus előmozdítása és a romakérdés megoldása terén.

A tagságra való eredményes felkészülés legfőbb előfeltételének a Közösségi Vívmányok Átvételének Nemzeti Programja, a középtávú gazdasági stratégia és makrogazdasági fejlődésünk összhangját tartom. Határozott kormányzati célkitűzés a fizetési mérleg egyensúlyának, a makrogazdasági stabilitásnak a megőrzése, ami kedvező feltételeket biztosít a magyar gazdaság tagságra történő felkészítése számára. Kiemelt törekvésünk a csatlakozási felkészülésünkhöz biztosított, a 2000-től megnyíló előcsatlakozási alapokkal együtt a jelenlegi összegnek megközelítőleg két és félszeresére növekvő EUtámogatások minden eddiginél hatékonyabb, egyértelmű elvek szerint történő felhasználása, a hazai infrastruktúra gyorsított fejlesztése, a gazdasági versenyképesség javítása.

Az éves jelentésben megfogalmazott kritikai észrevételek egybevágóan azokkal a feladatokkal, amelyeket magunk jelöltünk meg a Közösségi Vívmányok Átvételének Nemzeti Programjában (ANP). Meggyőződésem, hogy a program – amelyet egyébként a Bizottság pozitívan értékelt és realitásnak minősített – megfelelő keretet kínál a határidőkhöz kötött vállalások teljesítéséhez.

Az országjelentésekhez kapcsolódó „composite paper”-ben foglalt javaslatok közt meghatározó jelentőségű az eddigi „második körös” országok (Szlovákia, Lettország, Litvánia, Románia és Bulgária) meghívása az érdemi csatlakozási tárgyalásokra. Ezt üdvözlöve hangsúlyozni kívánom, hogy az egyes jelöltekkel folytatott tárgyalások sem tartalmilag, sem technikailag nem moshatók össze, s a tárgyalásoknak mindinkább differenciáltan kell folyniuk. Ez összhangban áll az új bővítési stratégiára tett bizottsági ja-

vaslatokkal, amelyek szerint vége szakad az egyes fejezetek eddigi csoportos tárgyalásának. Az EU a jövőben valószínűleg külön-külön, a tagjelölt felkészültségének függvényében dönt az egyes tárgyalási fejezetek megnyitásáról. Ez biztosítja, hogy mindenki a saját felkészültsége alapján haladjon előre a tagság felé vezető úton.

Az integrációs felkészülés továbbra is hatalmas erőfeszítéseket követel a kormánytól, a társadalmi-gazdasági élet minden szereplőjétől. Meggyőződésem, hogy hazánk integrációs előkészületei megfelelő ütemben haladnak ahhoz, hogy már a következő évszázad legelső éveiben megfeleljünk minden csatlakozási kritériumnak. Az EU belső reformjainak előrehaladása, tárgyalásaink eddig elért dinamikája és integrációs felkészülésünk jelenlegi üteme mellett reális cél, hogy néhány éven belül előnyös feltételek mellett csatlakozhassunk az Európai Unióhoz.

Mellár Tamás,

a Központi Statisztikai Hivatal elnöke

Az Európai Unióban kiemelt jelentőséget tulajdonítanak a statisztikának, s azt a döntés-előkészítési folyamatok fontos eszközeként kezelik. Súlyának megfelelően önálló hivatal, az Unió Statisztikai Hivatala (Eurostat) képviseli. Az integráció elmélyítéséhez szükséges statisztikai fejlesztési irányokat az Eurostat jelöli ki, az unió döntéshozatali mechanizmusának s az ahhoz szükséges statisztikai adatigényeknek megfelelően.

Az európai unióbeli normákhoz való igazodásunk közel egy évtizede megkezdődött a statisztikában, s mára sok területen jó eredményeket értünk el. Az Eurostat már a 90-es évek elején megkezdte a társult országok statisztikai szakembereinek módszertani felkészítését, miután az egyes ágazatok tevékenységét, helyzetét csak az európai uniós követelményekkel harmonizáló statisztikai adatok alapján lehet objektíven megítélni. E követelményből fakad, hogy a statisztika fejlesztésének meg kell előznie a gazdasági ágazatok fejlesztését. Az Eurostat aktív részese volt az átvilágítási tárgyalásokra történő felkészítésünknek is, s jelenleg a tagjelölt országokkal történő statisztikai együttműködés alapját képező dokumentum megújításán dolgozik, mely a 2001–2003 években megvalósítandó stratégiai fontosságú kérdéseket öleli fel.

Az átvilágítás során témacsoportonként elemeztük a statisztikai jogszabályokat, azok hazai statisztikai végrehajtási gyakorlatát. Az átvilágítás során meghatároztuk az EU-hoz való csatlakozás szempontjából szükséges fejlesztési lépéseket, külön hangsúlyt fordítottunk az olyan stratégiai fontosságú kérdésekre, mint a makrogazdasági statisztika, a mezőgazdasági statisztika, a külkereskedelmi statisztika, a migráció statisztikája.

A szigorúbb elvárásokat megfogalmazó nemzetközi igényekhez igazítjuk fejlesztési stratégiánkat; figyelünk arra, hogy a nemzetközi felhasználói igények kielégítése mellett, azokkal párhuzamosan, megfeleljünk a mérvadó hazai elvárásoknak is. A fejlesztési stratégia kialakításakor figyelembe vesszük, hogy az EU követelményrendszere is állandó változásban, fejlődésben van. Az új jelenségek (például globalizáció) megfigyelése, számszerűsítése, összehasonlíthatóvá tétele is feladatunk. Az integráció erősödésével egyre szélesebb területre terjednek ki a módszertan egységesítését megfogalmazó követelmények. Mindezek alapján elmondható, hogy a statisztika fejlesztése ma egyértelműen a nemzetközi igények, azon belül is elsősorban az uniós elvárások teljesítéséhez igazodik. E célnak kell alárendelni a fejlesztés teljes feltételrendszerét.

A feltételrendszer megteremtése sokrétű feladat, ezek közül néhány alapvető fontosságú a következőkben foglalható össze.

A törvényi szabályozás feltételrendszere

A magyar jogrendszer és az uniós szabályozás alapvetően különbözik egymástól a statisztika terén. Az Európai Unióban a közösség egészére kiterjedő érvénnyel minden egyes szakterületre, ágazati adatfelvételre önálló rendelet, határozat vagy más típusú joganyag születik. A magyar gyakorlatban egy alaptörvénnyel, a Statisztikai törvénnyel teremtik meg a jogszabályi környezetet e tevékenység ellátásához. Ez adja meg a statisztikai szolgálat számára a feladatkörének ellátásához szükséges felhatalmazást. A végrehajtást már a konkrét gyakorlati megvalósításra kiterjedő, évenként összeállított Országos Adatgyűjtési Program (OSAP) foglalja keretbe.

E hazai sajátosság figyelembevételével a törvényi szabályozásnak is mindkét területen módosulnia kell. Az átvilágítás során megfogalmazódott az a követelmény, hogy biztosítanunk kell a statisztikai szolgálat működését megalapozó politikai függetlenséget, pártatlanságot, valamint a szakmai objektivitást. Ennek szellemében került be a Statisztikai törvény módosításába, hogy a hivatal élén álló elnököt hat évre nevezzék ki, mely az intézmény felelős vezetőjét a politikai választásoktól függetleníti.

A Statisztikai törvény parlament előtt lévő módosítása teljességében felöleli az EU jogharmonizációs igényei szerinti kiigazításokat. Tartalmazza mindazon törvényi garanciákat, amelyek a magyar statisztikai szolgálat függetlenségét és objektivitását nemzetközileg is elfogadható módon alátámasztják.

Külön hangsúlyt kap a módosításban az egyéb nyilvántartási rendszerekhez való statisztikai adatfeldolgozási célú hozzáférés engedélyezése. Ez nem jelent különleges felhatalmazást a magyar statisztikai szolgálat számára, hiszen az unió tagországai statisztikai gyakorlatukban nagymértékben támaszkodnak a közigazgatás más területein kialakított és működtetett regiszterekre. Ez a felhatalmazás szükséges azonban ahhoz, hogy az EUROSTAT által igényelt adatokat át tudjuk adni, de ennél is fontosabb, hogy ezen regiszterek szolgálnak bázisul a gazdaságstatisztikai adatgyűjtésekhez. A statisztikai adatok pontossága, minősége nagyságrendileg javul a nyilvántartásokhoz való hozzáféréssel. Ezáltal mind a gazdaságpolitikai döntéshozatal támogatása megfelelő és naprakész információval, mind a piac szereplőinek megbízható tájékoztatása lehetővé válik egy, a mainál pontosabb információbázis alapján.

A törvényi szabályozás másik eleme; az évenként kormányjövahagyással életbe lépő OSAP EU-konformmá tétele is határozott lépéseket indított el abba az irányba, hogy az éves programok stabilabbak, kiszámíthatóbbak legyenek. Ezzel várhatóan növekszik az adatszolgáltatók bizalma, kiszámíthatóbb, jobban tervezhetőbb lesz az adatszolgáltatás. A részükre megfogalmazott, állandósult adatigény automatikusan a minőségjavítás követelményeit is kielégíti.

Intézményfejlesztés

Az EU-hoz való csatlakozás feltételrendszerének következő sarkalatos pontja az intézményfejlesztés, a szükséges intézményi átalakítások lépéseinek összessége.

A statisztikai szolgálat működése alapvetően a Központi Statisztikai Hivatal intézményi rendszerén alapul, kiegészülve az egyéb minisztériumok és országos hatáskörű szervek keretében működő statisztikai tevékenységet ellátó szervezeti egységekkel. Ennek megfelelően az EU-követelményekhez való igazodásban kulcsfontosságú, hogy a Központi Statisztikai Hivatal intézményként hogyan tud alkalmazkodni a megváltozott követelményekhez.

A hivatal több mint százéves, nemzetközileg is elismert, magas szintű működése a statisztikai szakágazati rendszert tükröző, viszonylag merev, hierarchikus rendszeren nyugszik. Az európai országokban nagyon hasonló a statisztikáért felelős intézmények felépítési rendje; ez teszi lehetővé, hogy az adott szakágazatra vonatkozó legújabb elvá-

rásoknak megfelelő módszertan elsajátítása, a gyakorlati munkába történő átültetése, valamint az ENSZ szakosított szervei, az OECD, az IMF, az Európai Unió elvárásainak való megfelelés szervezeti oldalról is biztosítható legyen.

Elengedhetetlenül szükséges a hierarchikus és szakterületileg tagolt intézmény működésébe új elemeket vinni. A hagyományos feladatok mellett ugyanis egyre több olyan típusú feladat jelenik meg, mely átlép a kötött hivatali struktúrán. Erre legjellemzőbb példa az EU-integrációs feladatok ellátása, mely új koordinációs tevékenységgel felruházott szervezeti egység kialakítását tette szükségessé. Ezen túlmenően is számos olyan, részben más EU-elvárásokból eredő, egymást átfedő és kiegészítő feladat jelenik meg, mely csak több szervezeti egység nagyon szoros együttműködésével oldható meg mind a fejlesztés, mind a kivitelezés időszakában. Legjellemzőbb példa erre az éves gazdaság szerkezeti adatgyűjtések lebonyolítása, s az ehhez nagyon szorosan kapcsolódó, az adatgyűjtések bázisául szolgáló, intézményünkben kialakított és működtetett regiszter fejlesztése, naprakészen tartása, továbbá a regionális statisztika, valamint a környezeti statisztika.

E szerteágazó feladatok hatékonyabb, többirányú kitekintést is magába foglaló végrehajtása, az EU-elvárások szem előtt tartása másfajta megközelítést igényel az intézményi struktúrában is. Törekednünk kell a „projektszemlélet” átvételére és egyre gyakoribb alkalmazására. Nem felel meg a szakstatisztikai területek önállóságát – hiszen gazdája kell, hogy legyen egy-egy területnek –, a feladatorientált, szervezeti kereteket átlépő munkacsoportok kialakítása fontos eleme az intézményfejlesztésnek.

A „házon belüli” lépések mellett újra kell fogalmaznunk kifelé irányuló kapcsolatainkat is. A hivatalos statisztikai szolgálat részét képező, más tárca vagy intézmény által gyűjtött adatok tekintetében is egyértelműen megfogalmazott EU-követelmény, hogy növelni kell a nemzeti statisztikai hivatal módszertani és koordinációs szerepét. Az EU számára alapvető fontosságú – elsősorban gazdaságstatisztikai – adatok csak akkor fogadhatók el és adhatók át az Unió Statisztikai Hivatala, az Eurostat részére, ha azok elsődleges előállításánál biztosított az egységes módszertan, a politikai befolyástól való mentesség és a szakmai-ágazati függetlenség.

E tekintetben elengedhetetlen a statisztikai szolgálaton belüli „szereposztás” újragondolása. Célunk az, hogy a tárcák közötti munkamegosztás kialakításában a mainál hangsúlyosabban érvényesüljön az az alapelv, hogy az unió a nemzeti statisztikai hivaltaltól kér és fogad el adatokat, információkat az adatok hitelessége és megbízhatósága érdekében.

Pénzügyi feltételrendszer

A csatlakozásig vállalt feladatainkat a közösségi vívmányok átvételére kidolgozott Nemzeti Program tartalmazza. A feladatok végrehajtásának két alapvető feltétele az anyagi és a humán erőforrások megléte. Ezek költségigényét fel kell mérni, egyszerűbben szólva költségvetést kell készíteni, hogy biztosíthatók legyenek a szükséges források.

A költségvetés nem más, mint „célok sorozata, amelyhez árakat rendelnek” – fogalmazza meg Aaron Wildavsky amerikai gazdaságkutató. Ezt a legegyszerűbb fogalmat alapul véve határoztuk meg a csatlakozási feladatok végrehajtásához nélkülözhetetlen forrásszükségletet.

A költségvetési alku során igyekszünk elfogadtatni azt a sajátosságot, hogy a statisztikai adatfeldolgozás törvényszerűsége a hosszabb átfutási idő. A ma elhatározott és megtervezett adatfelvételekből csak 2-3 év múlva lesz publikálható és elemzésre alkalmas adat. E törvényszerűség miatt egyértelmű feladat, hogy az új, EU-előírások szerinti adatgyűjtéseket – különös tekintettel a többéves mutatók bázisául szolgálókat – mihamarabb meg kell kezdeni. Ez csak úgy lehetséges, ha a közeljövőben látványos eredményt még nem mutató feladatokra már ma biztosítják a megfelelő forrásokat.

Kiemelendő a nagy összeírások; az általános mezőgazdasági összeírás és a népszámlálás költségigénye. E jelentős feladatok mellett számos, nem kis horderejű, de kisebb publikítást kívánó munkát is el kell végeznünk, melyeknek komoly költségvonzata van.

Fontos, hogy az egyszer elhatározott és megkezdett felméréseket folyamatosan el tudjuk végezni, hisz az elemzésre szolgáló hosszabb távú áttekintést biztosító idősorok csak így állíthatók fel. Ehhez egy kiszámítható költségvetési politika teremtheti meg a feltételeket, amely hosszabb távon hozzárendeli feladatainkhoz az eszközöket, s ezzel biztos alapot nyújt a végrehajtáshoz.

Magától értetődő, hogy a költségvetési forrás mellett törekszünk minden lehetséges EU-támogatást is elnyerni és felhasználni céljaink megvalósítása érdekében.

Szakemberek

A csatlakozási feltételrendszer kulcskérdése a humán erőforrás rendelkezésre állása. A statisztikai hivatal központi állományát és az országos hálózatot is alaposan visszavette az 1986 óta egységesen alkalmazott „fünyíró elv”-en végrehajtott létszámcsökkenések sorozata, melyhez jelentősen hozzájárult a versenyszféra elszívó hatása is.

Sürgős és elodázhatatlan lépéseket igényel a hivatal létszámának fejlesztése és szakembergárdájának megújítása is. Fokozott figyelmet kíván az utánpótlás nevelése, valamint a belső oktatási rendszer fejlesztése.

A stabil köztisztviselői kar kialakítására irányuló törekvésünk párosul a szakma megfiatalításának szükségességével is. Ehhez a megfelelő bérezési, juttatási rendszer mellett a projekt-szemléletű munkaszervezés rugalmasabb elismerési lehetőséget biztosít.

Monitoring

A csatlakozási felkészülés hosszú folyamat. E folyamatban az átvilágítási tárgyalások múlt évi elindítása csak a kezdet volt. A jogalkotói és módszertani tevékenység az unióban nem szünetel, így az egyszeri eszmei időponttal átvilágított közösségi joganyagot évente felül kell vizsgálnunk. Ez évben már tavasszal elvégeztük ezt a feladatot, s az Eurostat segítségével jövő tavasszal újra áttekintjük az 1999. december 31-ig életbe lépett joganyagot.

Hangsúlyozni szükséges, hogy a joganyag átvilágítása csak a munka töredékét jelenti a statisztikában. Részben azért, mert a statisztikai gyakorlat nagymértékben támaszkodik a jogszabályi formát nem öltő megállapodásokra és módszertani útmutatókra. Másrészt a statisztika kevésbé tekinthető jogszabályilag irányítható hatósági munkának. Az átvilágítására, valamint a megvalósítás feltételrendszerének teljes körű áttekintésére az Eurostat döntése alapján minden jelölt országban átfogó elemző értékelést kell végezni. Egy ilyen típusú vizsgálat célja a gyenge pontok meghatározása a teljes rendszeren belül, és körültekintő, átfogó javaslattétel a csatlakozási kritériumok teljesítése érdekében szükséges további lépések meghozatalára.

Neményi Judit,

Az Európai Unióhoz való felzárkózás előfeltételei Magyarországon

Az évezred végéhez közeledvén a magyar gazdaság közép-hosszabb távú fejlődésének perspektíváit kétségtelenül az Európai Unióhoz való csatlakozás lehetősége fémjelzi. A 2000. év kezdetére Magyarországon a piacgazdasági átmenet közel egy évtizedet felölelő periódusa többé-kevésbé lezárult. Ez nem jelenti azt, hogy nem áll előttünk még egy sor, a hatékony piacgazdasági működéshez elengedhetetlen reform, vagy ne kellene folyamatosan javítani a létrehozott intézmények működési és szabályozási feltételeit. Csupán annyit jelent, hogy Magyarország mára piacgazdasággá vált, ahol a GDP (bruttó hazai termék) közel nyolcvan százalékát a magánszektor állítja elő. Olyan kis, nyitott gazdaságról van szó, amelyet kereskedelmi kapcsolatai alapvetően a fejlett országokkal kapcsolnak össze, s így a piacgazdasággá való átalakulás eredményeképp nagyfokú integrálódást ért el Európa fejlettebb régiójával. Míg az elmúlt tíz évben a legfontosabb feladat a piacgazdaság tulajdonosi, termelési és intézményi alapjainak megteremtése volt, addig az elkövetkező tíz év fő kihívása a „fiatal” piacgazdaság versenyképességének növelése és teljesítményének kibontakoztatása, tehát a fejlettségi szintek közötti különbség mérséklése lesz. Fontos látni, hogy a gazdasági átalakulás elért fázisában a felzárkóztatás az Európai Unióhoz való csatlakozástól függetlenül is „természetesen” adódó középtávú célja a mai gazdaságpolitikának. Ezért a következő évtized az európai fejlett piacgazdaságokhoz való felzárkózásról (konvergenciáról) szól majd.

A konvergencia megvalósítása makrogazdasági oldalról a gyors, de fenntartható (a külső és belső egyensúly torzulása nélkül megvalósítandó) növekedési pályát és hosszabb távon az árstabilitás elérését jelenti. Ezekből a meglehetősen általános és sokszor emlegetett célokból azonban a makroszintű és strukturális politikák tekintetében számos, egymással tartalmilag és időben összehangolt követelmény vezethető le, amelyek teljesítése elengedhetetlen az Európai Unióhoz, majd a monetáris unióhoz való csatlakozáshoz. Nem kétséges, hogy az előttünk álló évek a jogharmonizáció és a monetáris unióba való belépéshez tartozó konvergenciakritériumok tartós teljesítése jegyében telnek majd. A végső cél az, hogy a piacgazdaság stabilan állja a versenyt a globalizált és liberalizált feltételek közepette is. A jogharmonizáció tekintetében az átvilágítási szakasz lezárultával jól kirajzolódnak a teendők. Kevésbé egzaktul megfoghatók a gazdaságpolitikai teendők, amik nélkül pedig aligha veszélytelen a teljes jogharmonizáció. Jóllehet az Európai Unióba való belépés szempontjából a piacgazdasági verseny körülményei között is hatékonyan működő gazdasági szerkezet kialakítása az elsődleges fontosságú (lásd koppenhágai alapelvek), én a továbbiakban néhány kiragadott makroszintű gazdaságpolitikai aspektussal foglalkozom „dióhéjban”, tekintettel arra is, hogy a versenyképes gazdasági szerkezet és a stabilitásorientált makropolitika egymást kölcsönösen feltételező oldala a konvergenciafolyamatnak.

A konvergencia reál- és nominális vetületeinek az összehangolása

A felzárkózás mindenekelőtt tartósan magas növekedést jelent. A mérték viszonylagosan értendő: azaz magasabb, mint a fejlett világ (OECD) növekedése. A fejlett világban ma mindenütt (USA, EU) általánosan elfogadott cél az árstabilitás, épp a hosszabb távon legmagasabb növekedés elérése érdekében. Kérdés, hogy megvalósítható-e, és ha igen, hogyan a felzárkózást biztosító magasabb növekedési ütem és az árstabilitás elérése a komoly szerkezeti átalakulásokat átélő országokban, s így Magyarországon is.

Nemcsak a közép- és kelet-európai társult országok számára jelent ez problémát, hanem például az Európai Unió ún. periféria-országai (Spanyolország, Portugália, Írország, Finnország) is szembesülnek a dinamikus növekedésből származó inflációs nyomással. A felzárkózó országokat jellemző termelékenységekülönbségek (például a külkereskedelemben versenyző szektor és a szolgáltatások) a munkaerőpiac és a bérek közvetítésével még a legrugalmasabb gazdaságokban is elkerülhetetlenül magasabb inflációt eredményeznek. Addig, amíg a majdani eurózóna tagországok még saját valutát és árfolyamot működtetnek, ez a hazai valuta reál-felértékelődéséhez vezet, amely a felzárkózás – a magasabb növekedés mellett – másik fontos eleme. Mivel a valutaárfolyam alakulását a tőkeáramlások nagymértékben is eltéríthetik a gazdaság fundamentumainak javulása által meghatározott, egyensúlyinak tekinthető pályától, az előttünk álló időszakban a gazdaságpolitika s ezen belül a monetáris politika fontos feladata az, hogy a felzárkózást jellemző reál-felértékelődést a gazdaság versenyképességének javulásával összhangba hozza. További döntést igényel, hogy a reál-felértékelődést a főbb kereskedelmi partnerek átlagánál magasabb infláció és a nominális felértékelődés milyen „kombinációjával” érdemes megvalósítani. Kis, nyitott gazdaságban – s ebből a szempontból a magyar gazdaság növekvő és nagyfokú nyitottsága fontos tényező – veszélyes lehet a nominális felértékelődés politikáját választani, ha a vállalati szektor nem elég rugalmas és nem tudja a felértékelődés következtében kieső jövedelmeit költségei csökkentésével ellensúlyozni. A jövedelmezőség tendenciózus romlása alááshatja a versenyképességet, és a külső egyensúly kezelhetetlen romlásával járhat. Tehát az árstabilitás céljának nominális felértékelődéssel párosuló politikája nagyfokú nominális rugalmasságot igényel, ami ma még biztosan nem jellemzi a magyar gazdaságot.

A konvergencia fiskális megalapozás

Már a stabilizáció mögöttünk álló időszakában is nyilvánvalóvá vált, hogy a stabilitásorientált gazdaságpolitika kulcsfontos pontja a fiskális megalapozottság. Az államháztartás hiányának és az ország eladósodottságának mérséklése az előttünk álló időszakban is az egyik legfontosabb teendő, ami a magas növekedés és az infláció folyamatos mérséklése szempontjából alapvető feltétel. A magánszektor dinamikus fejlődésére alapozott növekedés szükségessé teszi, hogy a vállalati szektor növekvő finanszírozási igényét a költségvetés visszafogása ellensúlyozza annak érdekében, hogy az ország külső hiteligénye az egyensúlyi követelményekkel összhangban alakuljon. A monetáris unió tagsága elnyeréséig tartó időszakban az állami eladósodottság további mérséklése teremthet mozgásteret a későbbi fiskális politika számára. Erre annak ellenére szükség van, hogy az elmúlt néhány évben az adósságráta jelentős mérséklése valósult meg, s elérhető közelségbe került a „bűvös” maastrichti 60 százalék. Magyarország számára hosszabb távon a Stabilitási és Növekedési Egyezményben meghatározottnál szigorúbb költségvetés-politikára lehet szükség, ha a felzárkózás kellőképpen dinamikus. Erre utal az eurórégió „felzárkózó” országainak közelmúltbeli fejlődése is, ugyanis jól mutatja, hogy az önálló valuta megszűnte után mekkora felelősség hárul a fiskális politikára akkor, ha a magas növekedés mellett kell teljesíteni az árstabilitás kötelezettségét. Írországnak és Finnországnak az államháztartása többel működik, s a spanyol és portugál fiskális szigorítás is számottevő volt már a monetáris unió előtt is. Külön érdekes téma, hogy a fiskális kiigazítás milyen szerkezetű legyen, hogy ne hátráltassa a növekedést.

Konvergencia és váratlan sokkok

A konvergenciafolyamatot várhatóan a „külvilág” (a fejlett és fejlődő piacok) olykor hektikus változékonysága kíséri majd, s így a felzárkózás sikere várhatóan nagymértékben függ a magyar gazdaság „stressztűrőképességétől”, a gazdaságpolitikának készen kell állnia a hatékony válságkezelésre. A közelmúlt fejlődő piaci válságai (ázsiai, orosz és brazil) nyilvánvalóvá tették, hogy a liberalizáltság és a globalizáció mai szintjén, amennyiben az átalakuló gazdaságok valamelyike súlyos helyzetbe kerül, a válság könnyen „megfertőzheti” a többi országot is. Még azok a gazdaságok is komoly veszteségeket (többletköltséget) szenvedhetnek el (legalább átmenetileg), amelyekben a főbb gazdasági folyamatok nem mutatnak különösebb torzulást, s a mikroszféra is egészségesen működik. A 2000. évbe lépve azonban néhány fejlett világbeli fejlemény is elgondolkodtató. A közel egy évtizede tartó USA felívelés mögött rejlő feszültségek vagy a „talpra állási” gondokkal küzdő japán gazdaság tehetetlensége még akkor fokozott figyelmet érdemel, ha az Európai Unió fejlődési perspektívái éppen javulóak. Csak remélhetjük, hogy az USA-val kapcsolatban manapság gyakran emlegetett „hard lending” szcenáriók bekövetkezési valószínűsége egyre csökken, s a konvergenciaperiódusban Magyarországnak nem kell a kilencvenes évek végén jelentkezőknél nagyobb külső sokkokkal szembesülnie.

A közelmúlt fejlődő piaci válságai jól rávilágítottak a nemzeti mozgástér hatáira, rámutattak arra is, hogy egészen addig, amíg a magyar gazdaság nem csatlakozik az Európai Unióhoz, addig a feltörekvő (emerging) piacokkal „együtt sír és együtt nevet”. A válságfenyegetettségből származó sérülékenység miatt egy sor követelmény fogalmazható meg, amelyek közül az egyik legfontosabb talán, hogy a vállalati és a pénzügyi szektor piacgazdasági normák szerinti átalakításával egyidejűleg a prudenciális szabályozás és felügyelet kérdését is meg kell oldani. A gazdasági stabilizáció terén elért eredmények (a kiegyensúlyozott fundamentumok) kétségtelenül segítenek abban, hogy a krízisek minimális veszteséggel legyenek menedzselhetők, ugyanakkor a pszichológiai tényezőket sem nélkülöző befektetési kedv hullámzásának sokkjai arra ösztönöznek, hogy a szokásosnál magasabb (deviza- és szabályozási) tartalékokkal erősödjön a védelem a nem várt eseményekre. A rövid lejáratú tőkeáramlások (direkt és indirekt) korlátozása a válságok fényében egyfajta „megengedett” szabályozási tartalékká vált a hatékony védekezésben, a teljes liberalizációra az EU-csatlakozás adhatja meg a kellő biztosítékot. Mindez persze nyilvánvalóan többletköltséggel, illetve hatékonyságvesztéssel jár, ami lassítja a felzárkózást.

Rába András

a KOPINT–DATORG Rt. kutató közgazdásza

Magyarország csatlakozási tárgyalási pozíciói 1999/2000 fordulóján nem kedvezőtlenek. A magyar gazdaság elmúlt évtizedes teljesítményét nemzetközi bizalom övezi. Megszilárdult a piacgazdaság intézményrendszere. A makrogazdaság – növekedés és egyensúlyviszonyok – 1996 óta kedvező irányban fejlődik. Nem indokolatlan tehát a csatlakozás esélyét és kialakítható feltételeit illetően egyfajta óvatos derűlátás.

A hangsúlyt az óvatosságra és a teendőkre helyezném. Egy rövid hozzászólás keretében csupán néhány szempontra utalok:

a/ A szerteágazó tárgyalási anyagban, az önmagukban is fontos részletkérdések sürűjében olyan feladatok egész sora fogalmazódik meg konkrét formában, amelyekkel gazdaságunk és társadalmunk fejlődése érdekében elkerülhetetlenül szembesülnünk kell. Az Európai Unió Magyarországról 1999 őszén kiadott „Regular Report”-ja az „integrá-

cióérettség” terén elért haladásunk elismerése mellett nyomatékosan rámutat jó néhány neuralgikus pontra, amelyek tekintetében lényeges előrehaladást tartanak indokoltnak vagy éppen reformokat, jelentős változásokat „várnak el”. Ezek között hangsúlyt kap – hogy címszószerűen csupán néhányat említsünk – a hulladékgazdálkodás, a víz- és levegőtisztaság, az egészségügy, a vasút, a regionális fejlesztés, az önkormányzatok hatásköre és gazdálkodása, az agrártámogatás, a földtulajdon, az infrastruktúra finanszírozása. Ezek a tényezők az „élet minősége” kategóriájába is tartoznak. Az unió figyelemmel kíséri az ajánlások és a vállalások teljesítésének helyzetét is. Tehát nem csupán az *acquis*-hoz alkalmazkodó új vagy módosított törvényeket, jogszabály-módosításokat „nyugtázzák”, hanem rámutatnak egyes területeken a vállalás vagy a követelmény teljesítésének esetleges hiányára, késedelmére is. Ezt teszi például a fent említett Regular Report (alcíme: Hungary’s Progress Towards Accession). A nem kielégítő teljesítés vagy a szerintük hibás lépések általuk vélt okait is keresik, megfogalmazzák. Ez voltaképpen egyfajta segítségnek vagy orientációnak is felfogható, akár egyetértésre jutunk a szóban forgó kérdésben, akár nem.

b/ A tárgyalások éles megvilágításba helyezik gazdaságunk és társadalmunk állapotát, fejlettségi szintjét. Az EU-csatlakozás eszköz a távlati felzárkózás gyorsításához. Történelmi elmaradottságunk, az európai szinttől való távolság érzékeltetésére csupán egyetlen – szintetikusnak mondható – állapotjelző: a születéskor várható élettartam 1998-ban Magyarországon férfiaknál 66 év, a lengyel, cseh, portugál, görög adat sorrendben 69, 71, 71, 75 év, nőknél Magyarországon 75 év, a másik négy országban 77, 78, 79, 81 év. A csecsemőhalandóság (5 év alatt) 1997-ben a Világbank adatai szerint nálunk 12 ezrelék, a másik négy országban 12, 8, 8, 9 ezrelék. Nem véletlen, hogy az Európai Unió a Magyarország csatlakozásával kapcsolatos követelmények egyik legfontosabbjaként a magyar egészségügy reformját, gyökeres megjavítását jelöli meg. EU-értékelés szerint ezt nem csupán „emberiességi” szempontok indokolják, hanem az is, hogy megfelelő mértékű javulás hiányában, a reform halogatása esetén veszélybe kerül a termelékenység és a versenyképesség, valamint a felgyülemlett feszültségek előbb-utóbb nagyarányú fiskális többletterhet rónak a gazdaságra. Ez a példa is érzékelteti, hogy az *acquis* vállalása és a jogharmonizációban történő megegyezés (ami önmagában is hatalmas feladat az alkalmazkodással járó súrlódás és áldozatok miatt) az egyik oldala a tényleges csatlakozás előtti időszak programcsomagjának, a másik oldala a modernizáció továbbvitele, egyes területeken gyorsítása, a szűk keresztmetszetek oldása, ami nélkül a felzárkózás esélye kilátástalanná válnék.

c/ A tárgyalások eredményességét nem csupán a „tisztán” gazdasági kritériumok teljesítése befolyásolja. A nem gazdasági követelmények önmagukban is, a gazdaságiakkal összefonódva és kölcsönhatásban is elsőrendű jelentőségűek. A magyarországi demokratizálódás elért fokát az unió elismeri és méltányolja. De az emberi, polgári és politikai jogok érvényesülése jelenleg is, a továbbiakban is permanens ellenőrzésnek alávetett követelmény, kitéve a hazai és nemzetközi nyilvánosságnak. E téren visszalépést nem igen engedhetünk meg magunknak a csatlakozás késleltetésének kockázata nélkül. Azokra az észrevételekre, bírálatokra is érdemes figyelniünk, amelyek például a roma-kérdés, a munkaügyi és szociális érdekegyeztetés, a médiaügyek, a nyugdíjreformtörvény végrehajtása stb. körül merülnek fel. Kiemelkedő gazdasági és társadalompolitikai jelentőségű az országunk elmaradott vidékei felzárkóztatásához szükséges intézményi reformok és ezek finansziális hátterének megteremtése. Ez nemcsak az elszegényedés mérséklésének eszköze lehet, de – mint ismeretes – nélkülözhetetlen ahhoz is, hogy képessé váljunk a Strukturális Alapokból számunkra majd esedékessé váló támogatás igénybevételére. A nem gazdasági tényezők között említhető, hogy az ország politikai elitjének külpolitikai, beleértve a szomszédos országokkal való viszonyt érintő lépései

és megnyilvánulásai ugyancsak befolyást gyakorolnak a nemzetközi és kiemelten az unióval való kapcsolat és kölcsönös bizalom alakulására. Mindez – tehát a nem gazdasági vagy nem tisztán gazdasági tényezők – együttvéve és külön-külön részét képezik annak a közegnek, amelyben a csatlakozási tárgyalások folynak.

d/ Az Európai Unió a közelmúltban eldöntötte, hogy az öt közép- és kelet-európai országgal és Ciprussal már folyó csatlakozási tárgyalásokon túlmenően 2000-ben a kelet-európai „perifériához” tartozó, tagságra pályázó valamennyi országgal megkezdje a tárgyalásokat. Ezzel kilátásba helyezte e nagyszámú ország számára a valamikori csatlakozás esélyét. A belépésért „versengő” országok mezőnye tehát kibővült; az unió az egyes országok belépésének sorrendjét illetően nem kötelezte el magát, és az elsőként csatlakozó országok számára a belépés lehetséges időpontját középtávon, legkorábban 2003/2004 körül valószínűsíti. Az unió jelszava: „nem a gyorsaság, hanem a (belépők felkészültségére és a feltételekben történő megegyezésre vonatkoztatott) minőség” számít.

e/ Időszerű (már évek óta) a felzárkózással és az EU-csatlakozással összefüggő, sok témát magukban foglaló, egymásra is ható folyamatok központi befolyásolását és a követelmények teljesítésével kapcsolatos lépéseket közös, átlátható mederbe terelni. Ezt hosszú távú tervezéssel, tervszerű központi irányítással és ennek keretében a helyi erőforrásokat mozgósító, megfelelő lokális hatáskörrel és felelősséggel rendelkező szervezetekkel lehet megoldani. Mindennek egyik fontos indoka: a gazdasági növekedés fenntartása és a versenyképesség javítása a beruházási ráta (jelenleg GDP-arányosan 23-24 százalék) növelését igényli. Az elhalasztott infrastrukturális beruházások pótlása, a humánszféra fellendítése, az elmaradott vidékek és lakossági rétegek felemelése – még ha számíthatunk is az EU eleinte szerény, később növekvő transzfereire, valamint reménykedhetünk a külföldi működőtőke-beruházások nem csökkenő folytatódásában – a hazai megtakarítás arányának növekedését kívánja meg, nagy mértékű többletberuházást, beruházási expanziót igényel, a folyó fizetési mérleg és az államháztartás viszonylagos egyensúlyának (fenntartható hiányának) lényeges veszélyeztetése nélkül. Mindehhez, nyomatékosan fogalmazva, halaszthatatlan egy közép- vagy hosszú távú gazdaságfejlesztési stratégiai terv minél nagyobb társadalmi konszenzussal történő kimunkálása és realizálásának nyomon követése, ami csökkentheti az ad hoc döntések gyakoriságát és a rögtönzéseket. Ez veszteségeket tehet elkerülhetővé, erőforrásokat szabadíthat fel. Egyúttal elősegítené a csatlakozási tárgyalások sikeres vitelét, érzékelhetővé tenné az elfogadható kompromisszumok határait.

Szűcs György,

az Ipartestületek Országos Szövetségének elnöke

A csatlakozási tárgyalások eddigi menete alapján véleményem szerint egy sor olyan tapasztalattal rendelkezünk, aminek a további munka során hasznosulnia kellene.

A tárgyalás állami szinten végzése megfelel az eddigi csatlakozási tárgyalások menetével, amit Brüsszelben alakítottak ki. A tárgyalás témákra való osztályozása, a főtárgyalói rendszer, az átvilágítási periódusok, az átmenetek vagy derogációk kijelölése ott mind az eddigi „bevált” gyakorlatnak megfelelően folyik. A 31 tárgyalási fejezet konkrét lezárása azonban a magyar gazdasági és társadalmi csoportok számára alapvető működési és létfeltételeket jelent; a versenyhelyezetre való felkészülést kellene biztosítani.

Nos, személy szerint ebben a helyzetben és ezen a ponton látom az előcsatlakozási és csatlakozási tárgyalások más módon való szabályozásának szükségességét az elkövetkező időben.

Amikor az eddigi „bevált” szokásokról beszéltem, az egyes felvételre váró országok és az EU között, akkor csak a brüsszeli tárgyalásokról szóltam. A tárgyalásokon a kormány képviselői vettek részt eddig (és vélhetően ezután is így lesz), de hogy a képviselendő álláspontot miként alakították ki, arról kevesen beszélnek. Nemzetközi tapasztalataink azt bizonyítják, hogy a nemzeti kormányok igen komoly és hatékony tanácsadó, véleményező rendszert alakítottak ki hazájukban a szakmai, érdekképviselési és kamarai szervezetekből. Az egyes tárgyalási csomagokhoz kötődő szervezetek az állami képviselőkkel (minisztériumokkal) a legapróbb részletre kiterjedő tárgyalási pozíciót alakítottak ki. Ezek hatástanulmányok elkészítésével világos képet formáltak arról, hogy mi a csatlakozás követelményi szintje, ez milyen következményekkel jár az adott területre, és a megoldás anyagi, költség- és határidő oldaláról milyen intézkedéseket kell tenni. Ami még nagyon fontos ebben a rendszerben, az az, hogy a megoldásban kik a közreműködők, kik a megvalósítói a felkészülésnek. Még így is sok gondot és problémát nem tudtak előre kellő súllyal felmérni, enélkül azonban még nagyobb gondjai lettek volna például Finnországnak, Ausztriának, Svédországnak.

Ezt a szervezetek bevonását igénylő tárgyalási, felkészülési módszer mihamarabbi kialakítását sürgetjük. Sürgetjük azért, hogy szakmai tapasztalataink, a képviselt tagsági, társadalmi rétegek érdekei megjelenjenek a legjobb tárgyalási pozíció kialakításánál. Sürgetjük azért is, hogy a megfelelő információk birtokában az adott területek konkrét felkészítését is el tudjuk kezdeni. Elkezdni a következmények ismeretében egy-egy csoport szakmai, gazdasági felkészítését. Programok beindításával kihasználni a még hátralévő időszakot arra, hogy a csatlakozást ne egy esetleges gazdasági kudarcként éljük meg. A másik fontos terület a közvélemény, az állampolgárok tájékoztatása, felkészítése arra, hogy a csatlakozás mit jelent a számukra, és azt is mondani kell, hogy ehhez mit, meddig kell cselekedni. A csatlakozást ezeknek a feltételeknek a kialakítása nélkül nagyon nehezen, gazdasági gondokkal és bizonytalan társadalmi támogatással élnénk meg. Ez kihathat a fogadó oldalra, az EU megítélésére is. Ne feledjük, a csatlakozás egyszerre gazdasági és társadalmi kérdés. A szükséges döntéseket parlamentek, esetleg népszavazás dönti el.

Kérjük annak a lehetőségnek a megteremtését, hogy ezekhez a nagy horderejű döntésekhez, megállapodásokhoz engedjék bekapcsolódni azokat a szervezeteket, amelyek a döntéseket szakmaiságukkal pozitívan tudják befolyásolni. Ebben a most következő periódusban óriási a koordináló, integráló felelőssége az erre felhatalmazottaknak, de nagy a felelőssége a szervezeteknek is. Minden fórumot fel kell használni arra, hogy a lehető legmélyebben megismerjük az integráció során felmerülő feladatokat. A gazdasági érdekképviselések feladata, ha lehet még nehezebb. A csatlakozás előtti és utáni többletköltségeket döntően az ország gazdaságának kell kitermelni. Ezért mindenki számára elsőrendű érdek, hogy gazdaságunk minél simábban, zökkenő nélkül és versenyhelyzetének romlása nélkül valósítsa meg a csatlakozást.

Az IPOSZ már évek óta megtette azokat a lépéseket, amelyek az érdekképviselési körbe tartozó mikro-, kis- és középvállalkozások csatlakozását elősegítik. Tagjai vagyunk annak az EU-szervezetnek, a Kézműipar, Kis- és Középvállalkozások Európai Szövetségének (UEAPME), ahol a tagországok hasonló vállalkozásainak működését segítő tevékenység folyik. Az itt szerzett tapasztalataink alapján az IPOSZ-nak meggyőződése, hogy az integrációs folyamat egy sor nagyon kényes kérdést fog felvetni a már tag és még nem tag kis- és középvállalkozói szektorok között. Ezeket a problémákat már jól lehetett érzékelni abból a memorandumból, amelyet az UEAPME tagjai dolgoztak ki az európai ipari miniszterek számára. Ez a memorandum részletesen foglalkozik az Európai Közösség kibővítésével problémáival a kis- és középvállalkozások szempontjából.

Egyértelművé tették számunkra, hogy az európai csatlakozási folyamat egy sor konkrét szakmai problémát fog jelenteni a kis- és középvállalkozások számára. A normatívák bevezetésével, az élesedő versennyel létük vagy nem létük forog kockán. Ezért sürgősen olyan hatékony szolgáltatási struktúrát szeretnénk kiépíteni, amelyen keresztül el tud jutni az európai szakmai információ a konkrét szakmákhoz, a konkrét szakmák jelzései pedig el tudnak jutni az illetékesekhez. A problémák kezelésének és egyeztetésének egyik leghatékonyabb módja, ha a magyar szakmai szövetségek belépnek azokba az európai szakmai szövetségekbe, ahol a már európai közösségi országok megtalálhatók. Így közvetlen kapcsolat útján válnak majd kezelhetővé a problémák.

A munkaadói érdekképviselő mellett nagyon fontos, hogy információval bírjunk az egyes szakmacsoportokkal kapcsolatos szabályozókról. Az IPOSZ 1998 szeptemberében belépett az Európai Fémipari Unióhoz, valamint a Világ Kézművestanács Európai Tagozatához. Összegyűjtöttük továbbá több szakmai szövetségünk belépési, illetve tagsági szándékát is.

A nemzetközi területen tehát megtettük azokat a lépéseket, amelyek szövetségünket nem kormányzati oldalról, hanem az integráció után a kooperáló, de konkuráló oldalt is jelentő szervezetekhez kapcsolja.

A következő időben ezeknek az ismereteknek és információknak ismeretében el szeretnénk kezdeni a vállalatok konkrét felkészítését arra, hogy a csatlakozás utáni időben ne legyenek vesztesek. Tenni kell azt különösen azért, mert a magyar gazdaság szereplőinek 97,6 százaléka a 10 főnél kevesebb alkalmazottat foglalkoztató kisvállalkozás, az ún. mikrovállalkozó. Ezek a vállalkozások adják a GDP közel 30 százalékát, az export 7 százalékát, biztosítják a munkahelyek 33 százalékát és a lakossági szolgáltatások túlnyomó részét. Ezekben az üzemekben történik a fiatal szakmunkások nevelése is.

Az európai uniós belépés közeledtével úgy ítéljük meg, hogy van a feladatoknak egy olyan csoportja, amelyben a tennivaló még nagyon sok, sőt késésben vagyunk. Ezek a következők.

A kisüzemek nagy része a magyar szakhatósági előírásoknak megfelel, az EU-előírásoknak azonban már kevésbé. Ha csatlakozásunkig ezek az üzemek nem érik el az EU szakhatósági előírásainak szintjét és ezen előírások kötelezőek lesznek, a következmények az alábbiak lehetnének.

- Az EU-ba való belépésünk után kezdik el ezen műhelyek felzárkózásukat az EU-előírásokhoz, versenyhelyzetük gyengül, a piacokról kiszorulnak.

- Az üzemek feladva a reménytelen küzdelmet vagy bezárnak, vagy a szakhatóság nem újítja meg működési engedélyüket.

Mindkét változat akár 150–400 ezer fő azonnali munkanélküliséget okozhat. Véleményünk szerint ezért egy programot kell indítani. Ki kell választani a leginkább veszélyeztetett szakmákat – ide tartozik az élelmiszer-feldolgozás is –, az EU szakhatósági előírásokat bekérve az adott szakemberekkel meg kell vizsgálni, hogy van-e eltérés az EU és a magyar szabványok között.

A projekt sikeres megvalósítása esetén a magyar gazdaság érintett szereplői megkapják a szükséges információt és időben felkészülhetnek a feladatokra. Megszűnik a gazdaság legnagyobb számú, de legsérülékenyebb szereplőinek ma még indokolt féltelme az EU-ba való belépés várható következményeivel kapcsolatban. A kormány is megfelelő szakmai alátámasztást kap így a tárgyalási pozícióikhoz. A pénzügyi kormányzat hathatós segítséget adhat a kisüzemek talpon maradásához, továbbműködéséhez, versenyképességük növeléséhez. A felkészült vállalkozások nagyobb számban lesznek képesek beszállítóként, alvállalkozóként együttműködni az itt lévő nagy cégekkel. A projektnek, ha lehetséges, még 2000-ben be kell fejeződnie. Ha ez időben nem lehetséges, úgy a projekt olyan előrehaladottsága szükséges, amely a pénzügyi, politikai kor-

mányzat részére a szükséges információkat rendelkezésre bocsátja, és így a vállalkozások felkészítése megkezdődhessen.

A program hármas célt kell, hogy elérjen.

1. A kormány és a pénzügyi vezetés számára megközelítőleg pontos információval kell rendelkeznie a kisvállalkozásokra kényszerülő beruházások nagyságrendjéről, hogy ehhez támogatást biztosíthasson, melyek lehetnek:

- vissza nem térítendő állami támogatások,
- kamattámogatások,
- adókedvezmények,
- a gyorsabb megtérülés érdekében gyorsított amortizációs leírás.

2. A tárgyaló kormányzati delegáció jelzi azon derogációs igényeket, amelyek a felmérés alapján az adott szektor számára átmeneti idő biztosításával a felkészülést lehetővé teszik.

3. A kisvállalkozások felé konkrét, pontos fejlesztési, alkalmazkodási tervet tudunk ajánlani.

A projekt az EU-felkészülés részeként kerülne megvalósításra. Feltétlen indokolt, hogy a már meglévő Phare-források és a közeljövőben megnyíló előcsatlakozási források szolgálják ezt a több évig tartó felkészülési folyamatot. A csatlakozás előtt elindított programok túlnyúlhatnak a csatlakozás dátumán, akár több évig is. A csatlakozás után azonban már nincs mód gazdaságfejlesztő programok indítására versenysemlegességre való hivatkozással.

Itt a történelmi pillanat egy új stílusú csatlakozási folyamat végzésére. Az elvi politikai döntéseket a konkrét felkészítéseknek kell követnie.

Várhegyi Éva

kandidátus, a Pénzügykutató Rt. tudományos főmunkatársa

A pénzügyi szektorban kimondatlanul is már egy évtizede folyik a felkészülés az Európai Unióhoz történő csatlakozásra. A szektorban működő intézmények (bankok, biztosítók, brókercégek) tevékenységét és működését szabályozó törvények megalkotásakor, már a kilencvenes évek elején, jelentős mértékben támaszkodtak az uniós irányelvekre, azóta pedig minden jelentősebb módosítás ezt a célt szolgálta. A pénzügyi közvetítő intézményeket szabályozó hatályos törvények igen közel állnak ahhoz, amivel be lehet lépni az egységes európai piacra. A szabályozás terén még szükséges harmonizáció kevés kivétellel teljesíthető a csatlakozásig hátralevő években.

A fontosabb hátramaradt lépések között van a betétbiztosítás kártalanítási összegének fokozatos felemelése az EU-ban előírt 20 ezer euróra, azaz mai áron mintegy 5 millió forintra (a jelenlegi egymillióról). Bár ez jelentős költségeket terhel a bankokra, abban lehet bízni, hogy az ország fejlettségi szintjétől elmaradt volumenű bankszolgáltatások bővülése kitermeli ennek fedezetét. Kevésbé látszik reálisnak az, hogy a befektetési szolgáltatók is rövid időn belül képesek vállalni az ötszörösére emelkedő biztosítást, ezért indokolt lehet a befektetvédelem által vállalt kifizetés összegének emelésére haladékot kérni.

További fontos, az Európai Unióban alapvető szabadságjogot, a letelepedés szabadságát érintő kérdés a fiókszabályozás, amelyben a ma még meglévő korlátokat a csatlakozásig el kell távolítani. A tőkekövetelményt nem támasztó, az anyaország szerinti működést megengedő fiókszabályozás a csatlakozás után már nem jelent különösebb veszélyt a hazai bankok, biztosítók és más pénzügyi vállalkozások számára, hiszen ak-

kor már úgyis az EU egységes belső piacán mérettetik meg a magyar pénzügyi szolgáltató rendszer.

Az egységes piacra belépés feltétele az is, hogy kellő mértékben megerősödjön a pénz- és tőkepiaci, valamint biztosítási felügyelet szakmai színvonala, és nemzetközi elismertségük olyan szintre emelkedjen, amely mellett az EU-tagországok felügyeletei is elfogadják a Magyarországról jövő pénzügyi szolgáltatókat, amelyek továbbra is a magyar felügyelet ellenőrzése alatt működnek. Ennek érdekében, de az Európai Monetáris Unióban megfogalmazódó elvárások miatt is fontos lenne a felügyelet (vagy a tervezett összevonás után a közös felügyelet) függetlenségének növelése. Ez azt feltételezi, hogy a felügyelet se a vezetőinek kinevezése, illetve leválthatósága révén, se anyagilag ne legyen függelmi viszonyban a mindenkori kormánnyal vagy annak valamely szervével. Ezért is elhibázott a jelenleg tervezett változás, amely a felügyeletet összevonásával egyidejűleg nem kívánja érdemben lazítani a ma fennálló függőséget. Az ugyanis nem javítana, hanem esetleg még rontana is a helyzeten, ha az új „szuperfelügyelet” nem a Pénzügyminisztérium, hanem a kormány alá tartozna, mivel ezzel a politikai befolyásolás lehetősége inkább nőne, mint csökkenne.

A bankrendszerrel kapcsolatos harmonizációs követelmény a kötelező jegybanki tartalékkövetelmény mértékének csökkentése. A jelenlegi 12 százalékos tartalékráta fokozatos csökkentését mielőbb el kellene kezdeni annak érdekében, hogy az ezzel járó likviditásbővülés ne okozzon különösebb gondot a monetáris politika számára. A lépést nemcsak a monetáris eszközök harmonizációja, hanem a hazai bankrendszer nemzetközi versenyképessége is kívánatosabb teszi, hiszen a magas tartalékráta megdrágítja a pénzügyi közvetítés költségeit.

A monetáris politikai eszköztár ettől eltekintve megfelel az uniós elvárásoknak. A jegybanki függetlenség mértéke azonban még messze van attól, amit az EMU-ba való belépés megkívánna. Ehhez egyrészt az MNB elsődleges céljaul egyértelműen az árstabilitást kell kijelölni, és ki kell iktatni a kormány gazdaságpolitikájának támogatására vonatkozó rendelkezést, másrészt meg kell szüntetni annak lehetőségét, hogy a jegybank átmeneti likviditási hitelt nyújthasson a központi költségvetésnek, és végül – annak érdekében, hogy a monetáris politika alakítóinak érdekkonfliktusa kizárható legyen – szigorítani kell az összeférhetetlenségi szabályokat a jegybanktanács külső tagjainál. Bár a jegybanki függetlenség szigorúan véve csak az EMU követelménye, nyilvánvaló, hogy már az ennek előszobáját jelentő ERM-II-be való belépéshez is eleget kell ennek tenni. Ez utóbbi pedig jó eséllyel nincs túlságosan távol az EU-hoz történő csatlakozás időpontjától.

A csatlakozás fontos előfeltétele a szabad tőke mozgások előtt álló korlátok lebontása, amit egyébként az OECD-tagsággal is föl vállaltunk. A tőke liberalizálás jelentős része már az elmúlt négy évben fokozatosan végbement. A pénzügyi műveletek teljes körű felszabadítását továbbra is fokozatosan célszerű véghezvinni, úgy, hogy a makrogazdaság egyensúlya szempontjából leginkább kényes rövid lejáratú műveletek liberalizálására csak a csatlakozást közvetlenül megelőzően kerüljön sor.

Más országok példái azt mutatják, hogy a pénzpiaci műveletek körében a forintban denominált értékpapírokra és egyéb instrumentumokra célszerű a legtovább fenntartani a korlátozást, míg a többi instrumentum esetében korábban is le lehet építeni azokat. Ez azt jelenti, hogy először a belföldiek pénzpiaci értékpapír-vásárlásait, valamint egyéb eszközökkel történő külföldi kölcsönnyújtásait kellene liberalizálni. A külföldiek forintban denominált értékpapír-vásárlásaira és kölcsönnyújtásaira azonban az EU-csatlakozásig érdemes fenntartani a korlátozást. Mivel a spekulatív tőkebeáramlásokra az ilyen eszközök nyújtják a leginkább kézenfekvő lehetőséget, a liberalizálás halasztása némi védelmet jelent a pénzügyi egyensúlyt veszélyeztető tőke mozgásokkal szemben.

A befektetési jegyekkel kapcsolatos műveletek azonban már rövid távon is liberalizálhatók. Szintén nem járna ma már többletkockázattal a jogi személyek által nyújtott pénzügyi hitelek terén meglévő engedélykötelesség eltörlése, hiszen az értékpapír-műveletek terén megvalósított liberalizálás hasonló kockázatot jelentett.

A rövid távú pénzügyi hitelek körében is hasonló sorrendet lehet követni: elsőként a belföldiek külföldi hitelnyújtását lehet liberalizálni, míg a külföldiek által belföldieknek nyújtott hitelek liberalizálását – a spekulatív tőkebeáramlások fékezése érdekében – későbbi időpontra érdemes elhalasztani. A csatlakozásig érdemes várni a belföldiek forintban külföldi pénzintézetnél végzett számlaműveleteire vonatkozó korlátok feloldásával.

Inkább politikai, mint gazdasági szempontból kényes liberalizációs lépés a termőföldtulajdon-szerzést korlátozó földtörvény módosítása. A hatályos törvény két fontos kört zár ki a szerzésből. Az egyiket a jogi személyek alkotják, beleértve a szövetkezeteket és a hitelező bankokat. A másik, a termőföld lehetséges tulajdonosai közül kizárt csoport a külföldi magán- és jogi személyek köre. A tőkemozgások szabadságának nemzetközi normája, az ún. nemzeti elbánás elve a második kört érinti. Bár a liberalizálásnak számos gazdasági előnye lenne (a termőföldforgalom felerősödése és ezzel a reális földárak kialakulása, a földjelzálog alapú hitelezés alapfeltételének létrejötte és ezzel az agrárszektor pénztőkehiányának orvoslása, a spekulatív földvásárlások visszaszorulása), az erős politikai ellenállás miatt elképzelhető, hogy a jelenlegi kormány ragaszkodni fog a derogációhoz. Ennek azonban az agrárgazdaság korszerűsítésének elmaradásán túl is lesz ára, méghozzá valószínűleg a szabad munkaerőmozgást akadályozó korlátok lebontásának elhalasztása, ami az unió számára fontos politikai kérdés.

Válaszomban én az Európai Unió környezetvédelmi követelményeihez való alkalmazkodás néhány kérdésével, kiemelten az állam szerepével foglalkozom. Az Európai Unió szigorú környezetvédelmi követelményeket támaszt a csatlakozni vágyó országokkal szemben. A követelmények az un. környezetvédelmi acquis-ban szereplő jogszabályokban öltenek testet. Különböző területekre érvényes jogszabályokról van szó: horizontális jogszabályok, levegő minőségét, hulladékgazdálkodást, vízminőséget, természetvédelmet, ipari szennyezés ellenőrzését és kockázatkezelést, vegyszereket és genetikailag módosított élő szervezeteket, járművek és berendezések okozta zajszennyezést, nukleáris biztonságot és sugárvédelmet szabályozó joganyagról. A környezetvédelmi szabályozás több évtizedes múltra tekint vissza. Különböző típusú szabályozások vannak életben. Az egyik csoportba tartoznak a szennyezőanyag kibocsátást szabályozó irányelvek. Az irányelvek másik csoportja a környezethasználatok érdekében megvalósítandó környezeti állapotra vonatkozó követelményeket fogalmaz meg. A környezetvédelmi irányelvek újabb generációjába tartoznak azok a megoldások, amelyek egyszerre szabályozzák a kibocsátást, a környezet minőségét és az alkalmazandó megoldást. Már most látszik, hogy az Európai Unió a csatlakozási tárgyalások során nem sok engedményt fog tenni a környezetvédelemben (ebben piacvédelmi szempontok is szerepet játszanak). Magyarországnak azon kell a legtöbb irányelv adaptálása során gondolkodni, hogy a végrehajtás legolcsóbb, leghatékonyabb módját válassza.

A bevezetés érinti a magyar gazdaság minden szereplőjét (ipar, szolgáltatások, mezőgazdaság, önkormányzatok, lakosság, államigazgatás). Az EU harmonizáció teljes költségére számos becslés vált ismertté. A szükséges kiadások várhatóan meghaladják a 10 millió Euró-t. Az összes kiadás több, mint a fele önkormányzati feladatok ellátására, a települési környezetvédelmi infrastruktúra kiépítésére szolgál: települési szennyvíztisztítás, települési hulladékgazdálkodás, ivóvízminőség javítása. A vállalkozói szférát is érzékenyen érinti a környezetvédelmi jogszabályok bevezetése, különböző típusú intézkedéseket kell megtenniük, fejlesztéseket, technológiai korszerűsítést kell megvalósítaniuk. Az államigazgatást, a környezetvédelmi hatósági munkát is gyökeresen át kell alakítani az Európai Unió elvárásainak megfelelően.

A környezetvédelmi beavatkozások elmaradása kárt okoz a gazdaságban, a környezetvédelmi intézkedések a legtöbb esetben viszont a ráfordításokat messze meghaladó mértékű hasznot hoznak egyes gazdasági, társadalmi szereplők, az egész nemzetgazdaság számára. Az állam feladata, hogy olyan környezetvédelmi szabályozást, finanszírozási rendszert alakítson ki, amelyik érzékelhetővé teszi az un. külső gazdasági hatásokat. Ezt két féleképpen lehet megoldani, vagy mesterségesen (adók, díjak, járulékok) emelni bizonyos tevékenységek költségeit, ezzel megdrágítva a káros környezeti hatást okozó tevékenység folytatását. A másik megoldás pedig támogatási rendszert működtetni ösztönözve a károsító tevékenység megváltoztatását, a preferált tevékenység megvalósítását. E kettő kombinációja a leginkább célravezető.

A továbbiakban a vállalkozói szférára, az önkormányzatokra és az államigazgatásra váró feladatokat foglalom össze, javaslatot téve az állami segítség megoldásokra.

Az un. horizontális szabályozások közül a legnagyobb hatása az iparra az integrált szennyezés megelőzésről és ellenőrzésről szóló irányelvnek van. Ennek való megfelelés egy új szemléletű szabályozás és engedélyezési rendszer kialakítását igényli. A következmények húsba vágóan befolyásolják a magyar gazdaság, elsősorban az ipar versenyképességét, hiszen minden olyan működő és tervezett tevékenységet (létesítményt) érintenek, amelyek a környezetre jelentősebb, értékelhető hatást gyakorolnak. Az önellenőrzési kötelezettség teljesítése is gazdálkodói oldalról sok esetben komoly beruházást igényel.

Hosszú távon az alkalmazkodás a versenyképességet javíthatja egyes szektorokban, más szektorok, vállalkozások hátrányba kerülnek. Rövid távon komoly összeget kell költeni a versenyszférában is környezetvédelmi célokra.

Ahhoz, hogy az új követelményrendszer minden területen a gyakorlatban is megvalósuljon és számonkérhető legyen szükséges, hogy lényegesen változzon a finanszírozás rendszere, kialakuljon egy stabil, következetes gyakorlat. Azokon a területeken, ahol a gazdaság szereplőire rendkívüli terhek hárulnak, ott az állam átmenetileg, vagy véglegesen be kell, hogy avatkozzon és speciális gazdasági eszközeivel (támogatás, kedvezményes hitel, adókedvezmények) elő kell, hogy segítse az új követelmények teljesítését. Ennek stabil pénzügyi feltételrendszerét kell létrehozni. Sajnos az elmúlt évek gyakorlata megmutatta, hogy a környezetvédelem állami finanszírozása csak korlátozottan működött a különböző okokból fellépő forráshiány és a megfelelő prioritási rendszer érvényesülésének elmaradása miatt.

Sok esetben várhatóan azoknak a kis- és közepes vállalkozásoknak jelent majd szinte elviselhetetlen terhet az új környezetvédelmi szabályozáshoz való alkalmazkodás, amelyek jelenleg nem rendelkeznek semmiféle tisztítási technológiával. Várhatóan ezek fogják igényelni a legtöbb állami segítséget.

Megállapítható és a nemzetközi gyakorlat, az EU országok gyakorlata is igazolja, hogy a „szennyező fizet”, a „felhasználó fizet” elvet teljes mértékben hosszabb távon lehet csak érvényesíteni.

Az új környezetvédelmi szabályozás megvalósulásának feltétele, hogy a speciális létesítmények, berendezések, gépek, technológiák elérhetők legyenek éppúgy, mint az ún. integrált környezetvédelmi berendezések, technológiák. A környezeti piac bővülése, és ennek alapján a környezetvédelmi ipar fejlődése Magyarországon és a világgazdaságban az átlagosnál nagyobb dinamikájú. Hatékony ösztönző rendszer nélkül, azaz adókedvezmények, támogatások, kedvezményes hitelek biztosítása nélkül - a hazai környezetvédelmi ipar fejletlenségéből adódóan - a növekvő igény a nem magyar telephellyel rendelkező cégeknek jelent majd keresletet.

A környezetvédelmi ipar fejlesztésének célja, hogy a jelentősen növekvő környezetvédelmi szükségleteknek minél nagyobb hányadát (minimálisan a jelenlegi hányadát) lehessen hazai termékekkel és szolgáltatásokkal kielégíteni.

A környezetvédelmi ipar fejlődése progresszív technológiai változásokat feltételez a termelésben, fejlesztésével jelentős mennyiségű új munkahely hozható létre, még a válságövezetekben is. Mindez alátámasztja „húzóágazat” jellegét az iparpolitikában általában. E húzóágazat szerepének erősítése a magyar gazdaság jelen fejlődési szakaszában különösen időszerű és szükséges.

Önkormányzati szféra

A települési környezetvédelmi közszolgáltatások fejlesztése, az önkormányzatok szennyvízelvezetési, tisztítási, ivóvízminőségjavító és hulladékgazdálkodási célú beru-

házásainak megvalósítása egyszerre szolgálja a környezetvédelem, a terület- és gazdaságfejlesztés érdekeit.

Megállapítható, hogy a jelenlegi önkormányzati beruházási ütem nem tartható, a mainál lényegesen több állami, nemzetközi (pl. ISPA), és önkormányzati forrásra lesz szükség ahhoz, hogy az Európai Unió követelményei teljesülhessenek. Az önkormányzatok csak nagy arányú állami, nemzetközi segítséggel lesznek képesek különösen az első években a gyors ütemű fejlesztések megvalósítására. E területen nagyon fontos a megfelelő ütemezés elérése annak érdekében, hogy ne háruljanak elviselhetetlen terhek az önkormányzatokra, a költségvetésre, a lakosságra.

Nyilvánvaló, hogy az önkormányzati feladatok ellátásához az állami segítséget is biztosítani kell.

Ezt igazolja a nemzetközi gyakorlat. Az önkormányzati beruházások valamennyi fejlett országban a központi költségvetésből támogatást kapnak. Az utóbbi években az Európai Unióban a hangsúly eltolódott a szennyvíztisztítás szubvencionálása irányába. A támogatásokról elmondható, hogy a nyugati európai kormányok nagy mértékben támogatották rendszerint vissza nem térítendő formában a települési rendszerek kiépítését az 50-es, 60-as években, esetleg a hetvenes években. Az alapvető rendszerek kiépítése után viszont fokozatosan áttértek, illetve áttérnek az önfinanszírozás elvének megvalósítására, amit viszont teljes mértékben még egyetlen EU tagország sem ért el. Tehát még ma is léteznek támogatási formák egyes országokban, de azok általában kisebb mértékűek, mint a korábbiak.

Látni kell, hogy Magyarország legalábbis a szennyvízelvezetés-tisztítás, hulladékgazdálkodás vonatkozásában még csak a rendszerek kiépítésénél tart, ezért itt különösen indokolt a támogatások fenntartása és fejlesztése.

A környezetvédelmi követelményeket lényegesen drágább szolgáltatásokkal lehet csak teljesíteni, ez a lakossági fizetési képességet és fizetési hajlandóságot lényegesen módosítja. Hosszabb távon lehet csak követendő a teljes mértékben önfinanszírozó a beruházási igényeket is fedező szolgáltatási díjak alkalmazása. Ez még az Európai Unióban sem jellemző (pl. Írországban a lakosság számára a csatornázás ingyenes szolgáltatás!).

A költségek teljes megfizettetését feltételezve a szolgáltatási díjak nagy, várhatóan a lakossági fizetőképességet meghaladó mértékben nőnének a korszerű települési hulladékgazdálkodás megvalósítása esetén. Az ÖKO Rt. által végzett elemzések szerint a beruházások és hulladékkezelési rendszer teljes költségének megfizettetése maximális esetben (ott, ahol bevezetnék a szelektív hulladékgyűjtést) közel két és félszeresére nővelné a jelenleg érvényben lévő lakossági hulladékdíjakat, de a korszerű hulladékgazdálkodási rendszerekre (korszerű lerakó, komposztálás) való áttérés is kb. 10-50 %-os emelkedést okozna. A szennyvíztisztítási irányelv követelményeiből adódó díjnövekedés a települések típusától és a jelenlegi ellátási színvonal függvényében rendkívül szóródik, 25-125% között alakul. Az ivóvízminőség javítási beavatkozások az érintett településeken 25-100%-os költségnövekedést is okozhatnak.

A díjak a lakosság egy részénél nem jelentenek kifizethetetlen terheket. Más a helyzet azonban az első tizedbe (a lakosság legszegényebb 10%-a) eső lakosság esetében.

Az áremelkedések miatti várható társadalmi ellenállást csakis megfelelő politikai elkötelezettséggel, hatásos tájékoztatással, jó értelemben vett propagandával és az érintettek bevonásával, végül nem utolsó sorban hatékony támogatási rendszer működtetésével lehet csökkenteni, esetleg megszüntetni.

Fontos az önkormányzatokra háruló környezetvédelmi feladatok komplex támogatási rendszerének kialakítása, a jelenlegi támogatási rendszerek továbbfejlesztése. A módosítások lényegi elemei:

- Új támogatási célok meghatározása (pl. szelektív hulladékgyűjtés, válogatás, újrahasznosítás, termikus hasznosítás, komposztálás ivóvízminőség-javítás, korszerű közműpótlók, egyedi szennyvízelhelyezés támogatása)
- A prioritások változtatása (pl. a nagyvárosi, Budapesti szennyvíztisztítási programok a mainál nagyobb arányú támogatása hazai és nemzetközi forrásokból, a csatornázás vonalán a 2000 fő feletti települések fejlesztéseire való koncentráció)
- A hatékony fejlesztések támogatási garanciáinak megerősítése, a pazarlás megszüntetése
- A jelenlegi sok-csatornás, sokszor különböző szempontokat érvényesítő támogatási rendszerek összehangolása, egységesebb támogatási rendszer kialakítása
- Az államilag nagy arányban támogatott beruházások ellenőrzési, szervezési, menedzselési, intézményi rendszerének javítása
- Feladat ellátási színvonalától függő működtetési támogatások bevezetése korlátozott időszakokra (pl. szelektív hulladékgyűjtés, harmadik fokozatú szennyvíztisztítás)
- A feladatok ellátására képes szolgáltató szervezetek kialakításának ösztönzése

Államigazgatás

Az új környezetvédelmi szabályozások bevezetésével lényeges változások lesznek a környezetvédelmi követelményekben és ezek érvényesítési módjában.

Hatósági szinten, szinteken a jelenleginél nagyságrendileg több adminisztrációs költségek merül majd fel. A hatósági engedélyezés idő, szakember, műszer és pénzigényes folyamat.

A szűrőpróbaszerű ellenőrzések, az új határértékrendszerek, az integrált környezetvédelmi engedélyezés, az egyedi határértékek megállapítása, az üzemi belső folyamatokkal való foglalkozás, stb. mind komoly személyi és tárgyi feltételeket igényelnek. Az ellenőrzések száma is növekedni fog, az adatgyűjtés, adattárolás, adatfeldolgozás komoly plusz munkát jelent elsősorban a környezetvédelmi hatóságoknak, de többletfeladata lesz az önkormányzatoknak és egyéb állami szervezeteknek is. Az Európai Unió tagországaiban erős környezetvédelmi hatóságok működnek, amelyek megfelelő személyi és anyagi feltételekkel rendelkeznek.

Kérdéses azonban, hogy a feladatok ellátására a környezetvédelmi hatóságok és egyéb szervezetek erre a megkívánt határidőig önmagukban képesek lesznek-e. Központilag segíteni kell abban, hogy feladataikat az érintett hatóságok megfelelő módon tudják ellátni.

Összefoglalóan megállapítható, hogy az egyik legfontosabb, jelen pillanatban még hiányzó feltétele a tényleges eredmények elérésének az, hogy kialakítsuk a környezetvédelem működőképes finanszírozási stratégiáját. El kell dönteni, hogy a környezetvédelmi célú állami támogatások biztosítása az általános adókból, a költségvetési kiadások átcsoportosításával történik-e, bevezetésre kerülnek-e környezetvédelmi díjak (környezetterhelési díj, környezetigénybevételi díj, új termékdíj), új ökoadó stb. Meg kell határozni, hogy milyen ütemben és módon érvényesíti Magyarország a „szennyező fizet”, a „felhasználó fizet” elveket. E kérdések tisztázása nélkül a jogharmonizáció ugyan megvalósulhat, de a valódi jogérvényesítés, a végrehajtás hiányos lesz.



EURÓPAI UNIÓ

A rovat a Külügyminisztérium támogatásával jött létre

A közép- és kelet-európai országok árfolyam-politikája az európai Gazdasági és Monetáris Unió összefüggésében

KOPITS GYÖRGY

*Ez a cikk az európai uniós csatlakozásra való felkészülés jegyében az európai Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) második szakaszának követelményeit szem előtt tartva vizsgálja az élenjáró közép- és kelet-európai tagjelölt országok készségét és képességét az új árfolyamrendszerben, az ERM2-ben való részvétel és végső soron a GMU-hoz való csatlakozás szempontjából. A jelöltek többsége számára a várható előnyök valószínűleg meghaladják a részvétel hátrányait. Az alapfeltételek (rugalmas bérpolitika, prudens fiskális és monetáris politika, kellően megalapozott pénzügyi rendszer) sikeres teljesítése esetén ezen tagjelöltek kivétel nélkül képesek lesznek lépést tartani az euróval, ami azt jelenti, hogy az ERM2-ben való formális részvételt megelőzően valutáik középfárfolyama nagyobb kilengésektől mentesen követi az euró árfolyamának az alakulását. A cikk következtetéseiben egy kettős gazdaságpolitikai dilemmát tár fel, illetve elemez.**

A közép és kelet-európai országok, különösen azok, amelyek csatlakozni kívánnak az Európai Unióhoz, nem hagyhatják figyelmen kívül az európai Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) felállításának a tényét. Bár a GMU-ban való részvétel formálisan nem követelmény az uniós csatlakozás szempontjából, nagyon is ésszerű az a feltételezés, hogy ezen országoktól elvárják azt, hogy a csatlakozás idejére legalábbis megközelítsék a GMU-ban való részvétel alapkövetelményeit.¹ Valójában az új tagállamoknak meg

* A cikk a WIIW által szervezett, az Új Európa formálódása című konferenciára készült (1998. november 11–13.). Egy korábbi változatot megvitattak a Banca d'Italia, a Magyar Nemzeti Bank és az Európai Bizottság különböző szemináriumain. A szerző kutatásait a Università degli Studi di Siena egyetem vendégprofesszoraként végezte. Hasznos kiegészítéseket és kritikai megjegyzéseket kapott a konferencia és a felsorolt szemináriumok résztvevőitől, főként: P. Clarktól, H. Flickenschildtől, E. Hochreiter-től és Oblath Gábortól.

¹ Az 1993. júniusi koppenhágai csúcson az Európai Tanács kinyilvánította, hogy a tagjelölt ország általánosságban „képes kell legyen a tagságból fakadó kötelezettségek vállalására, beleértve a politikai, a gazdasági és monetáris uniós céljainak az elfogadását is”. Ezzel egyidejűleg azt is elismerték, hogy „a gazdasági és monetáris uniós célját tekintve nem valószínű, hogy a jelöltek képesek lesznek azonnal csatlakozni az euróövezetbe (a GMU 3. szakasza)”. Lásd: European Commission [1997. 57. o.].

kell felelniük a GMU második szakaszában érvényes közösségi vívmányoknak (*acquis communautaire*), ami a Stabilitási és Növekedési Megállapodás releváns előírásainak az elfogadását is jelenti. Ugyancsak elvárják tőlük a tőkemozgások liberalizálását, továbbá azt, hogy bekapcsolódjanak az új árfolyamrendszerbe, az ERM2-be, és hogy elkerüljék a túlzott mértékű árfolyamkilengéseket.²

A megállapodás szerint a GMU-ból kimaradt vagy kihagyott uniós tagállamoktól megkivánják, hogy évente terjesszék elő középtávú konvergenciaprogramjukat, amelyet azután a tanács felülvizsgál. Ezen felül csatlakozniuk kell az ERM2 árfolyamrendszerhez, amely előírja, hogy a belföldi valuták európaritása legfeljebb a ± 15 százalékos sávhatáron belül ingadozhat – a GMU harmadik szakaszába való belépést megelőző legalább két éves periódusban. Tehát az unióhoz történő csatlakozás alapvető, ámbar nyíltan ki nem mondott (implicit) előfeltétele az, hogy a majdani tagországoknak demonstrálniuk kell képességüket az ERM2-ben és a GMU-ban való részvételre. Ez egyben feltételezi azt is, hogy a jelölteknek hitelesen kell bizonyítaniuk, hogy megközelítik a költségvetési hiányra, az államadósságra, az inflációra és kamatszintre vonatkozó uniós referenciaértékeket.

Ez a tanulmány azokra a kérdésekre keresi a választ, amelyek a GMU keretén belül az EU-csatlakozásra váró közép- és kelet-európai jelöltek árfolyam-politikájára vonatkoznak. Érvényes-e a GMU-hoz való csatlakozás az optimális valutaövezet elméletének alapján? Ha igen, akkor készek-e a jelöltek magukévá tenni a keményvaluta-stratégiát, vagy ennél még pontosabban: csatlakozni az ERM2-höz? És mindenekelőtt: milyen feltételeket kell teljesíteni ahhoz, hogy a jelöltek beléphessenek az ERM2-be és képesek legyenek az együttműködésre. A tanulmány végső következtetéseiben kísérletet tesz arra, hogy feltárja az ERM2-höz való közeledés menetrendjét és módszereit. Bár e tanulmányban elsősorban az élenjáró tagjelölt országokra (Csehország, Észtország, Magyarország, Lengyelország és Szlovénia) vonatkoznak a fő következtetések, ezek – *mutatis mutandis* – éppen úgy alkalmazhatóak a többi jelőltre is. Sőt, számos tekintetben az állítások relevánsak a térség valamennyi rendszerváltó gazdaságára.

A Gazdasági és Monetáris Unióban való részvétel

Az ERM2-höz való csatlakozás és a GMU-ban való részvétel gazdasági oldalról az optimális árfolyamövezet teóriáján nyugszik, feltéve, hogy a GMU egy optimális árfolyamövezetként fogható fel.³ Ennek az elméletnek a relevanciája a csatlakozó országok szempontjából meghaladja a rögzített, illetve rugalmas árfolyamrendszer kérdése körüli viták határait is a rendszerváltó gazdaságra vonatkozólag.⁴ Az uralkodó nézet ebben a vitában az, hogy a központi tervgazdálkodásból a piacgazdálkodásra való áttérés során a fix árfolyam a makrogazdasági stabilizáció eszközeként – azaz horgonyként – szolgál abban az időszakban, amikor a szükséges intézményi keretek, azon belül is a piaci meg-alapozottságú kemény költségvetési korlátok még csak kialakulóban vannak. Az alterna-

² Pontosabban: az *acquis* tartalmazza a központi bank függetlenségének követelményét, továbbá a makrogazdasági politika összehangolásának a szükségességét, tiltja az állami szektor közvetlen jegybanki finanszírozását és a pénzintézetekhez való különleges kapcsolatát. Így tehát kezdetben az uniós tagság a vámunióban és az egységes piacban való részvételre korlátozódik. A feltételek között nem szerepel a valutaövezetben való részvétel, csupán az oda vezető konvergenciakritériumok fokozatos közelítése.

³ E feltételezés alátámasztására vonatkozó alapvető érvelést és minősítést lásd például *Mundell* és mások dolgozataiban (*Blejer és társai*, 1997). Továbbá a 5. lábjegyzetben, a gyakorlati eredmények rövid összegzésében.

⁴ Lásd például *Sachs* [1996].

tív álláspont szerint a rugalmas árfolyam jól szolgálhatja a külpiazi versenyképesség fenntartását, és mint ilyen, egyúttal a makrogazdasági fegyelem pontos mércéje is. A rugalmas árfolyam további előnye, hogy nem korlátozza a gazdasági átalakulás folyamatát. Ma ezek az érvek kevésbé vonatkoztathatóak az élenjáró tagjelöltekre, sokkal inkább a többi rendszerváltó gazdaságra, ahol még mindig számottevő destabilizáló erő működik, miközben intézményi rendszerük és gazdaságpolitikai eszköztáruk fejletlen maradt.

Az optimális valutaövezet elméletének alkalmazhatóságát tekintve szükséges megvizsgálni azokat a lehetséges előnyöket és költségeket, amelyeket a GMU-árfolyam-övezethez való csatlakozás rejt magában ezen országok számára. (Ezek kétségtelenül túlmutatnak az EU-hoz mint vámunióhoz vagy az egységes európai piachoz való csatlakozás nyújtotta előnyökön.) Közismert tény, hogy az előnyök alapvetően a valutaövezet és az újonnan csatlakozó országok közötti gazdasági tranzakciók (kereskedelem, beruházások, szolgáltatások) költségeinek a csökkenéséből fakadnak. Hasonlóképpen az árfolyam-kockázati prémium is csökken, sőt végleg megszűnik a csatlakozó országok számára. A költségek csökkenése és a mérséklődő kockázati prémium a kereskedelem, a beruházások, a foglalkoztatottság és a növekedés élénküléséhez vezet.

Az árfolyamövezethez való csatlakozás lehetséges költségei közül az egyik legfontosabb az, hogy – egyedi, független monetáris és árfolyam-politika híján – az érintett országnak abszorbeálnia kell a reálgazdaságból kiinduló aszimmetrikus sokkokat.⁵ Ez az, ami a legtöbb uniós tagállam esetében ugyancsak kétséges. Elvileg ugyanis a makrogazdasági stabilitást fenyegető veszély korántsem hanyagolható el azoknak a rendszerváltó országoknak a szempontjából, amelyeknek a csatlakozás során költségvetési feszültségekkel kell megküzdeniük. Ezek az országok ugyanis középtávon egyszerre kell hogy megkíséreljék az egységes piac követelményeiből fakadó kiadások finanszírozását és a költségvetési egyensúly megközelítését – de feltétlenül a 3 százalékos költségvetési hiány/GDP arányon belül. Ez esetben az is előfordulhat, hogy a tagjelölt ország kénytelen lesz prociklikus költségvetési politikához folyamodni, ha egy negatív aszimmetrikus sokk éri.⁶ Ráadásul a szóban forgó ország áru- és munkaerőpiaca nem biztos, hogy kellő rugalmassággal rendelkezik⁷ ahhoz, hogy képes legyen valamelyest ellensúlyozni a sokkot.

Általában azonban az optimális valutaövezethez való csatlakozás nettó hozadéka annál nagyobb, (a) minél kisebb az ország mérete az unióhoz képest, (b) minél nagyobb fokú, szorosabb a jelölt integrálódása az uniós gazdaságba, illetve a politikai struktúrába, (c) minél jobban hasonlít gazdasági szerkezete az unióéhoz, (d) és minél nagyobb az állam eladósodottsága. Az (a), (b) és (c) pontban felsorolt jellegzetességek csökkentik az olyan aszimmetrikus sokkok valószínűségét, amelyeket az egyes országok szintjén

⁵ Több gyakorlati elemzés (például *Bayoumi és Eichengreen*, 1993) – amelyek az uniós tagországok és az USA régiói esetében vizsgálják a keresleti és kínálati sokkok hatását a termelés változásaira – arra enged következtetni, hogy számos, az unió periferiájára szorult tagország destabilizáló tényezőként éli meg az önálló árfolyam-politikának mint gazdaságpolitikai eszköznek a GMU-ba való belépést követő elvesztését. Hasonló megállapításra jutnak *Calmfors* és társai [1997]. Ezzel szemben *Canzoneri, Valles és Vinals* [1996] szerint azok a sokkok, amelyek az unión belüli termelésingadozásokat okozták, nem vezettek a nominálárfolyamok kilengéseihez, míg azok a sokkok, amelyek kifejezetten árfolyam-ingadozásokat okoztak, alapvetően monetáris természetűek. Összességükben a valutaárfolyamok, ahelyett hogy elnyelték volna a sokkokat, eszközérték módjára (asset price) viselkedtek. Eszerint a GMU-hoz tartozás az uniós tagországok számára nem jár jelentős károkkal, azaz nem veszélyezteti a gazdaság stabilitását. Az egyetlen lehetséges kivétel ez alól Olaszország.

⁶ Ilyen helyzet akkor állhat elő, ha a szóban forgó ország egyik jelentős kereskedelmi rendszerváltó partnerénél bekövetkezett gazdasági recesszió miatt a tagjelölt ország termelésnövekedése a trend alá kerül, de a 2 százalékos termelészsugorodás nélkül, ami a Megállapodás értelmében még nem jár felmentéssel.

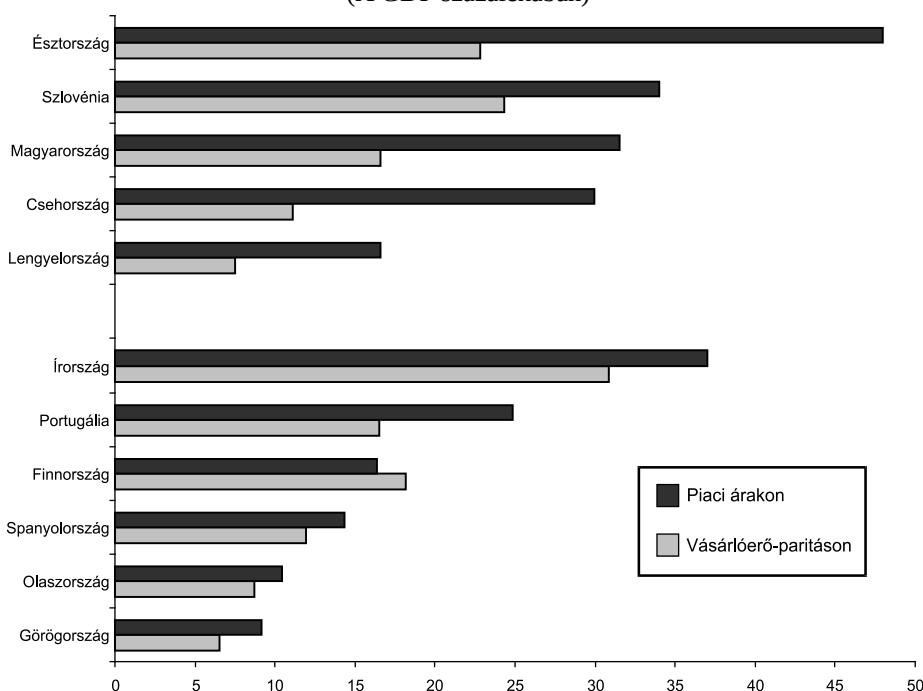
⁷ Például a munkaerő-mobilitás hiánya miatt, ami egyrészt a lakáspiac fejletlenségéből, másrészt a tömegközlekedés hiányosságából adódik.

egyedi gazdaságpolitikai beavatkozással kellene ellensúlyozni. További számottevő előny származik – az árfolyam-kockázati prémium számottevő csökkenéséből – a (d) esetben a konvergencia-időszakban, mint azt Olaszország példája is igazolta.

Figyelembe véve a rövid és történelmi előzményeket nélkülöző posztoszocialista átalakulási folyamatot, nagyon nehéz megjósolni, hogy milyen irányba billen a mérleg nyelve az első jelöltek GMU-s csatlakozása nyomán. Az uniós valutaövezethez való kapcsolódás lehetséges következményeinek számszerűsítésére irányuló kísérletek arra engednek következtetni, hogy a legmagasabb jövedelemszinttel bíró jelölt, Szlovénia minden bizonnyal nettó haszonélvezője lehet ennek a lépésnek.⁸ Mindamelllett, bizonyos mértékben mind az öt tagjelölt nyerhet az (a), (b), (c) pontokban felsorolt tulajdonságok fennállásából, s legalább egy jelölt a (d) pont alapján.

1. ábra

**Az unióval folytatott kereskedelem részaránya
néhány európai ország áruforgalmában 1997-ben
(A GDP százalékában)**



A szóban forgó öt gazdaság ugyanis viszonylag kis méretű, s mostanára jelentős eredményeket ért el az integráció fokát tekintve, amit az unióval folytatott kereskedelem GDP-hez mért aránya is tükröz (lásd az 1. ábrát). Ezek az országok legalább olyan nyitottak az unió viszonylatában, mint némely kevésbé érett tagállam, és nyitottabbak, mint Görögország vagy éppen Olaszország. A termelési tényezők áramlása alapján mért integráció foka

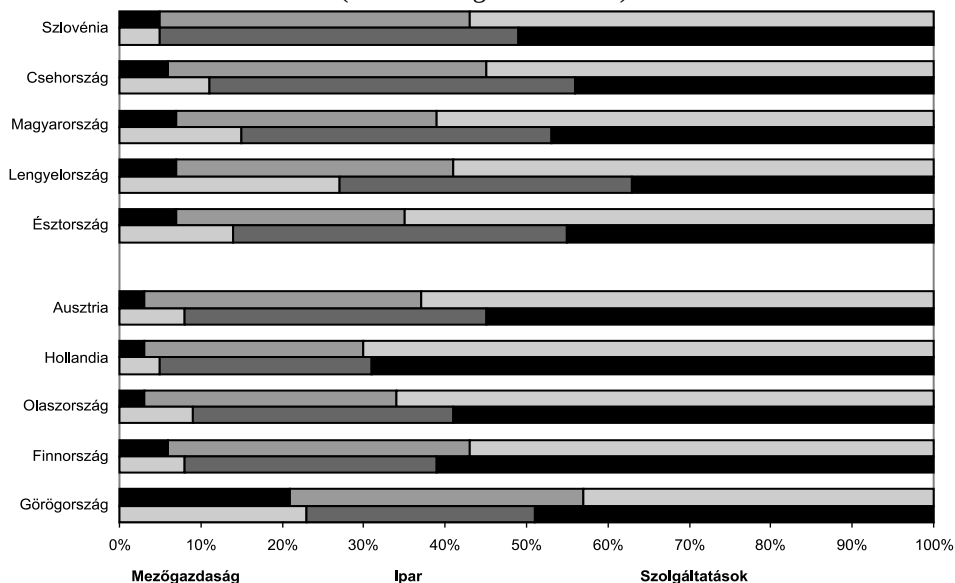
⁸ Az aszimmetrikus sokkok hatására vonatkozó becslésekben – amelyek alternatíván a GDP-t, az ipari termelést és a foglalkoztatottságot alkalmazzák függő változóként – a tagállamokra és Szlovéniára vonatkozó adatok (De Grauwe és Aksoy [1997] szerint) – azt jelzik, hogy Szlovénia Németországhoz hasonlóan reagált a sokkokra.

kevésbé imponáló, bár néhányan közülük (Észtország és Magyarország) fontos célországai az unióból származó közvetlen befektetéseknek. Ami viszont a munkaerő-mobilitást illeti, az többnyire az informális csatornákra korlátozódik. Emellett fontos lépések történtek – például az OECD- és a NATO-tagság révén – a politikai integráció irányába, legalábbis három jelölt, Csehország, Magyarország és Lengyelország részéről.

2. ábra

A hozzáadott érték és a munkaerő ágazonkénti megoszlása 1996-ban

(Az összes ágazat = 100%)



Megjegyzés: Országonként az első sor a hozzáadott érték megoszlását, a második sor a munkaerő megoszlását mutatja ágazonként.

Ha rangsorolunk (csökkenő sorrendben) az egy főre jutó GDP szerint, a jelölt országok gazdasági szerkezete – a bruttó hozzáadott érték és a foglalkoztatottság szektorális megoszlása alapján – a mezőgazdaság és az ipar részaránya csak árnyalatnyival tér el a kevésbé érett uniós tagországokétól, eltekintve Görögországtól (lásd a 2. ábrát).⁹ Ez a szektorális megoszlás túl durva ahhoz, hogy tekintetbe vegye a tagjelölt diverzifikált feldolgozóipari bázisát, ami tovább csökkenti az aszimmetrikus sokkok valószínűségét.¹⁰ A méretük, az integrációjuk foka és a gazdasági szerkezetük alapján tehát a jelöltek többsége valószínűleg profitálni fog a GMU-s valutaövezethez történő csatlakozás révén. A másik három országgal összehasonlítva főként Magyarország, de Lengyelország számára is további nyereséget jelenthet az árfolyam-kockázati prémium hanyatlása és az államadósság relatíve magas szintjével összefüggő kamatkiadások csökkenése.

⁹ Ez egyáltalán nem meglepő, megfelel az elmúlt évtizedek világviszonylatban hanyatló trendjének, ami elsőként a mezőgazdaságban, majd az iparban is jelentkezett a termelés és a foglalkoztatottság terén, lásd: IMF [1997].

¹⁰ Itt jegyezzük meg, hogy az összes jelöltnek fejlettebb és diverzifikáltabb a gazdasági szerkezete, mint a CFA-frank zóna országainak, amelyek automatikus részt vesznek a GMU harmadik szakaszában.

Mindamellet az aszimmetrikus sokkokkal szembeni érzékenység becslése történelmi tapasztalatok alapján és hosszú idősorok tanulmányozásával, bármely országról van is szó, megkérdőjelezhető. A legújabb eredmények ugyanis azt sugallják, hogy az áruforgalom és a termelési tényezők áramlása, éppen úgy, mint a jövedelem- vagy termelési korrelációs mutatók – akár a valutaövezet tagjairól, akár a csatlakozni szándékozókra van szó – endogén tényezőknek tekintendők a valutaövezethez való tartozással szemben. A megfigyelt szoros kapcsolat a kereskedelem intenzitása és a konjunktúraciklusok korrelációja között egy önmagát erősítő folyamatot sugall: minél intenzívebb a kereskedelem, annál kisebb a valószínűsége az aszimmetrikus sokknak, és úgyszintén: a valutaövezethez való tartozás serkenti a kereskedelem fejlődését, ami viszont a ciklusok mind tökéletesebb szinkronizálódásához vezet.¹¹ Ezen felül valószínű, hogy ha belátható időn belül nem is lenne kilátás az unióhoz való csatlakozásra, a jelöltek és az EU-tagok közötti hasonlóságok és maga az integrációs folyamat akkor is tovább erősödne. Összegezve: az öt jelölt szempontjából – középtávon – a csatlakozás előnyei előreláthatólag meghaladják annak hátrányait.

Árfolyamrendszer és a makrogazdasági keret

A központi tervgazdálkodás összeomlását követően a legtöbb rendszerváltó ország gazdaságában az árak, továbbá az árfolyam, a kamatok és a bérék felszabadtásával, valamint a kereskedelem liberalizálásával kívánták megszüntetni a túlzott pénzbőséget (monetáris overhang), továbbá elérni a monetáris expanzió lefékezését és azáltal a költségvetési hiány visszaszorítását. Ezeket a lépéseket eleinte drasztikus leértékelés kísérte. Így az átalakulás korai szakaszában számos ország, köztük is elsősorban Csehország, Észtország és Lengyelország – szembesülve az inflációs nyomással, továbbá közvetett makrogazdasági eszköztár hiányában – a rögzített árfolyamrendszert alkalmazta gazdaságpolitikai horgonyként. Mások, így Magyarország és Szlovénia – a makrogazdasági egyensúlyhoz közelebbi állapotban – rugalmasabb árfolyamrendszert vezettek be.

A rögzített árfolyamon alapuló stabilizációs programok hozzájárultak a belföldi egyensúly helyreállításához, bár néhány esetben ennek a folyó fizetésimérleg-hiány felduzzadása lett az ára, amit többnyire csak adóssággerjesztő tőkebeáramlással tudtak finanszírozni. Lengyelország és Csehország egyaránt rákényszerült a rögzített árfolyamrendszer feladására: az előbbi már az átalakulás kezdeti időszakában, az utóbbi csak jóval később, mégpedig a valutaválság kényszerítő hatására – ez az epizód a gazdasági átalakulás hiányosságait tükrözi, amelyek fokozzák a spekulatív támadásokkal szembeni sérülékenységet.¹² A tarthatatlan külgazdasági és belső, költségvetési egyensúlyhiánnyal konfrontálódva és a gazdaságpolitika hitelességének erodálódása miatt a 90-es évek közepére Magyarország nem volt képes tovább fenntartani a korábbi időszakonként kiigazított árfolyamot. Így a stabilizációs program részeként áttért – a Lengyelország által korábban bevezetett gyakorlathoz hasonlóan – az előre bejelentett csúszó árfolyamrendszerre.

¹¹ Évekre lebontott országonkénti adatok alapján *Frankel és Rose* [1996] vizsgálatai cáfolják azt a hipotézist is, amely szerint a kereskedelmi integráció mélyülése fokozná az egyes országok ipari specializációját, és így módon aszimmetrikus kínálati sokkok kialakulásához vezetne; lásd: *Krugman* [1991].

¹² A cseh példa megvitatását lásd *Begg* [1997] és az OECD [1998] publikációiban.

Az uniós tagjelöltek árfolyamrendszere 1999 januárjában

Ország	Árfolyam-rendszer ¹	A havi csúszás mértéke (%) ²	Árfolyamsáv +/- (%)	A valutakosár összetétele	Monetáris politika
Csehország	Irányított lebegtetés (1997. május)	-----	-----	-----	Inflációs célkitűzés
Észtország	Fix árfolyam (1992. június)	0	0	Euró	Valutatanács
Magyarország	Bejelentett csúszó árfolyam (1995. március)	0,6 (1,9)	2,25 (2,25)	70% Euró, 30% USD	Implicit inflációs célkitűzés
Lengyelország	Bejelentett csúszó sáv ³ (1991. október)	0,5 (1,8)	12,5 (0,5)	55% Euró, 45% USD	Inflációs célkitűzés
Szlovénia	Irányított lebegtetés (1991. október)	-----	-----	-----	M3 célkitűzés

¹ Zárójelben a bevezetés ideje.² A kezdő ráták zárójelben.³ 1995 májusát megelőzően havi csúszó árfolyam.

A tanulmány írásakor az uniós csatlakozásra aspiráló országok különféle árfolyamrendszereket működtetnek. A spektrum egyik végén Csehország irányított lebegtetést alkalmaz (1. táblázat), amely a központi bank által kijelölt inflációs célnak van alárendelve. A szlovén tolár egy nyilvánosságra nem hozott sávon belül lebeg a német márkával szemben, miközben a jegybank egy szélesen értelmezett monetáris aggregátum alakulását tekinti célnak. Közbenső eset Magyarország és Lengyelország, amennyiben mindkét ország előre bejelentett mértékben több-kevesebb rendszerességgel csökkenti a csúszó leértékelés havi ütemét, azzal a kinyilvánított céllal, hogy fokozatosan csökkenteni kívánja a valuta leértékelésének a mértékét. Magyarország fenntartotta az induláskori szűk árfolyamsávot, úgy, hogy az inflációs célkitűzést valójában a csúszás mértéke is meghatározza. Lengyelország viszont jelentősen kiszélesítette az árfolyamsávot, lényegében áttért az előre bejelentett csúszó sáv alkalmazására, ami figyelemre méltó mozgásteret biztosít az inflációs célkitűzésnek. A skála másik végén áll Észtország, amely sikeresen alkalmazza a valutatanácsi rendszert, azaz szigorúan köti valutáját a német márkához. Így azt is mondhatjuk, hogy Észtország automatikusan az euróvezet tagjává vált.

Az árfolyamrendszerek közötti eltérések ellenére az öt jelölt már az átalakulási időszak kezdeti stádiumában jelentős mértékben liberalizálta a folyó fizetési tranzakciókat, azaz eleget tett a Valutaalap VIII. cikkelyének, és Észtország kivételével valamennyien WTO-taggá váltak. Az átlagos nominális és effektív vámvédelmi rátájuk a nemzetközi szint alatt marad.¹³ Csehország, Magyarország és Lengyelország eltérő időpontokban és csak átmenetileg folyamodott vámpótlék bevezetéséhez. A jelöltek többsége

¹³ A kereskedelmi forgalommal súlyozott átlagos vámtarifa Magyarország esetében 3 százalékos, Lengyelország és Szlovénia esetében eléri a 6, illetve 11 százalékot. A vámvédelem átlagos effektív rátáját Magyarország esetében 5 százalékra, Szlovénia esetében 7 százalékra becsülik. Észtországban a nominális és az effektív ráta egyaránt közelít a nullához. Bár nehéz kvantifikálni, a nem vámjellegű korlátozások minden csatlakozni készülő országban számottevően enyhültek.

mostanára számottevő nyitottságot tanúsít a tőkeáramlások vonatkozásában is. Csehország, Magyarország és Lengyelország esetében ez a lépés feltétele volt az OECD-tagság elnyerésének. A még fennálló megkötések a rövid lejáratú tőkemozgásokra korlátozódnak. Észtország tart legelőbb a korlátozások feloldásában. A kezdeti liberalizálási erőfeszítések részleges visszavonása következett be Szlovéniában, ahol 1995 derekától folyamatosan szigorították a tőkebeáramlás ellenőrzését.

2. táblázat

Az uniós jelöltek néhány gazdasági mutatója 1993–1997-ben
(Évi százalékos növekedés)

	1993	1994	1995	1996	1997 ¹
<i>Csehország</i>					
GDP reálnövekedés	0,6	3,2	6,4	3,9	1,0
Termelékenységnövekedés a feldolgozóiparban	3,7	4,9	11,1	9,6	11,1
Fogyasztóiár-infláció (év végén)	18,2	9,7	7,9	8,6	10,0
Munkanélküliségi ráta (a foglalkoztatottak százalékában)	3,5	3,2	2,9	3,5	5,2
Folyó fizetési mérleg egyenlege (a GDP százalékában)	0,3	-0,1	-2,7	-7,6	-6,1
Működőtőke-beáramlás (a GDP százalékában)	1,8	2,0	4,8	2,5	2,5
<i>Észtország</i>					
GDP reálnövekedés	-9,0	-2,0	4,3	4,0	11,4
Termelékenységnövekedés a feldolgozóiparban	...	6,7	0,4	3,7	17,8
Fogyasztóiár-infláció (év végén)	35,6	42,0	28,8	15,0	12,0
Munkanélküliségi ráta (a foglalkoztatottak százalékában)	6,5	7,6	9,7	10,0	10,5
Folyó fizetési mérleg egyenlege (a GDP százalékában)	1,3	-7,3	-4,7	-9,2	-12,0
Működőtőke-beáramlás (a GDP százalékában)	9,3	9,5	5,6	2,6	2,7
<i>Magyarország</i>					
GDP reálnövekedés	-0,6	2,9	1,5	1,3	4,4
Termelékenységnövekedés a feldolgozóiparban	6,5	7,3	11,2	9,1	14,5
Fogyasztóiár-infláció (év végén)	21,1	21,2	28,3	19,8	18,4
Munkanélküliségi ráta (a foglalkoztatottak százalékában)	12,1	10,4	10,4	10,5	10,4
Folyó fizetési mérleg egyenlege (a GDP százalékában)	-9,0	-9,4	-5,6	-3,7	-2,2
Működőtőke-beáramlás (a GDP százalékában)	5,9	2,6	10,1	4,3	4,6
<i>Lengyelország</i>					
GDP reálnövekedés	3,8	5,2	7,0	6,1	6,9
Termelékenységnövekedés a feldolgozóiparban	15,0	13,9	7,0	9,9	13,9
Fogyasztóiár-infláció (év végén)	37,6	29,4	21,6	18,5	13,2
Munkanélküliségi ráta (a foglalkoztatottak százalékában)	16,4	16,0	14,9	13,2	10,5
Folyó fizetési mérleg egyenlege (a GDP százalékában)	-0,7	2,5	4,6	-1,0	-3,1
Működőtőke-beáramlás (a GDP százalékában)	0,6	0,5	0,9	2,1	2,2
<i>Szlovénia</i>					
GDP reálnövekedés	2,8	5,3	4,1	3,1	3,8
Termelékenységnövekedés a feldolgozóiparban	5,8	11,4	7,2	6,6	5,2
Fogyasztóiár-infláció (év végén)	22,8	19,5	9,0	9,0	8,8
Munkanélküliségi ráta (a foglalkoztatottak százalékában)	14,4	14,4	13,9	13,9	14,4
Folyó fizetési mérleg egyenlege (a GDP százalékában)	1,5	4,2	-0,1	0,2	0,2
Működőtőke-beáramlás (a GDP százalékában)	0,9	0,9	0,8	1,0	1,7

Forrás: EBRD, IMF, OECD.

¹ Becslés.

A monetáris politika érvényesítése és a fennálló árfolyamrendszer fenntartása egyre inkább a közvetett piaci eszköztár alkalmazásán keresztül történik. A központi bank

függetlenségének megvalósításával egyidejűleg szigorúan korlátozták vagy be is tiltották a költségvetési hiány közvetlen finanszírozását. Minden jelölt rendelkezik a megfelelő tartalékolási előírásokkal. A központi bankok aktívan alkalmazzák a visszavásárlási megállapodások rendszerét és a nyíltpiaci műveleteket. Szükség szerint élnek a devizapiaci intervencióval, és ezentúl, a tőkemozgások monetáris hatásának semlegesítése érdekében sterilizált intervenciót is alkalmaznak. Míg Magyarországon a sterilizáció fő eszköze a rövid lejáratú visszavásárlási megállapodások kamattételének a változtatása, másutt, így Lengyelországban és Szlovéniában a rövid lejáratú kamatok változtatásán kívül más eszközök, így például az állami és a központi bank által kibocsátott kötvények és más papírok aukciós mennyiségének a korlátozásához is folyamodnak. A tőkemozgások liberalizálása miatt azonban az ilyen intervenciók gyakran csak korlátozott sikert hoznak, miközben jelentős költségekkel járnak.¹⁴

A csatlakozni kívánó országokat egyrészt a termelékenység gyors ütemű emelkedésén alapuló tartós gazdasági növekedés, másrészt a két számjegyről egy számjegyre lassuló infláció jellemzi: Magyarország és Lengyelország esetében a folyó fizetési mérleg – jórészt közvetlen működőtőke-befektetésekkel finanszírozott – mérsékelt egyensúlyhiánya a jellemző, miközben Szlovéniában aktív a folyó fizetési mérleg (lásd a 2. táblázatot). Csehország nemrég lábalt ki egy valutaválságból, amit egy viszonylag lassú és számottevő külső deficittel fémjelzett szerkezetátalakítási folyamat előzött meg. Mindez a termelésre és az áralakulásra egyaránt kedvezőtlenül hatott. Az előbbiektől teljesen eltérően Észtország viszonylag magas külső folyómérleghiánya mögött gyors gazdasági növekedés és a beruházási javak iránti erőteljes importkereslet húzódik meg, amelyet stabil tőkebeáramlás finanszíroz.

A szóban forgó országok többségében az árfolyam-politika egyre inkább az árstabilitás és a külső versenyképesség kettős célját szolgálja, általánosabb megfogalmazásban a gazdaságpolitika hitelességének a megerősítését. Ebből a szempontból Magyarország és Lengyelország egyaránt és alapvetően sikeresnek bizonyult a versenyképesség és a hitelesség helyreállításában, az előre bejelentett csúszó árfolyamrendszer alkalmazása és kisebb különbségek ellenére. Magyarország óvatosabb alkalmazásával ellentétben Lengyelország több ízben is visszalépett, egyszeri árfolyam-módosításokat hajtott végre,¹⁵ és legutóbb agresszíven csökkentette a leértékelés mértékét, miközben kiszélesítette az árfolyamsávot. Mindkét ország növekvő hitelét bizonyítja az a tény, hogy a határidős jegyzések gyorsan közelítettek az előre bejelentett leértékelési mértékhez, valamint az is, hogy a belföldi kamatszint csökkenése alátámasztja az állampapírok hozamgörbéjének a hosszabb lejáratok felé való eltolódását¹⁶ és a többéves futamidejű kötvények piacának a kiterjedését. A szlovén árfolyamrendszer bevezetésének – miközben összetettebb és kevésbé áttekinthető – is vannak hasonlóan kedvező következményei. Bár a jelenlegi cseh árfolyamrendszer aránylag rövid ideje van életben ahhoz, hogy hatását kellőképpen fel tudnánk mérni, egyelőre úgy tűnik, hogy sikerült helyreállítani az árfolyam-stabilitást. Észtország esetében különösen figyelemreméltó a rögzített árfolyam fenntartásának hosszú időszakában a növekedési és inflációs teljesítmény.

¹⁴ Magyarországon például a sterilizáció évi átlagos nettó költségei megközelítik a GDP kettőtizedét százalékát – lásd Szapáry és Jakab [1998]. A sterilizált intervenció hatékonyságára vonatkozólag a legfrissebb IMF-becslések a cseh, a magyar és a lengyel megfelelő koefficienseket – 0,4 és 1 közé teszik.

¹⁵ 1992-ben és 1993-ban Lengyelország két lépésben összesen 19 százalékkal értékelte le a zlotyt, majd 1995-ben három ízben összesen 18 százalékos felértékelést hajtott végre.

¹⁶ Lásd: Kopits [1995].

Mi határozza meg az árfolyammozgásokat?

Ahhoz, hogy megbecsüljük, hogy a csatlakozásra váró országok milyen mértékben lesznek képesek az ERM2 árfolyamrendszer feltételei szerint működni, szükséges számba venni egyrészt a lehetséges feszültségforrásokat, másrészt azok lehetséges hatását a megengedett sávon belüli nominális árfolyam alakulására. E célból mindenekelőtt le kell szögezni, hogy a külső nyitottság jelentős szintjének megvalósítása ellenére még egyik tagjelölt ország esetében sem lehet állítani, hogy lezárult az átalakulási folyamat. Különösen Csehországra és Szlovéniára, de bizonyos tekintetben Lengyelországra is jellemző, hogy még jelentős szerkezetátalakítási feladatok állnak előttük. Ilyen körülmények között a nominális árfolyam alakulásának legfőbb befolyásoló tényezője: a termelékenység és a bérek alakulása, a fiskális és monetáris politika, a pénzügyi intézmények működése és természetesen a külső sokkok.

Közismert tény, hogy a viszonylag alacsony jövedelmű országokban a hosszú távú egyensúlyi reálárfolyam alakulása erősen függ a külkereskedelemben részt vevő termékeket (*tradable*) előállító szektor termelékenységétől. Ezen szektor termelékenységének a növekedése egyszerre vezet béremelkedéshez itt és a külkereskedelemben nem szereplő (*non-tradable*) szektorban, amely utóbbi növeli a hazai árszintet a külföldihez képest, s ez tükröződik a relatív áralapon számított reálárfolyam felértékelődésében is. A valuta reálfelértékelődése abban nyilvánul meg, hogy felfelé nyomja a nominális árfolyamot vagy az árakat vagy egyszerre mindkettőt. A termelékenység hatása vagy torzítása – a *Harrod–Balassa–Samuelson*-féle hatás – jól megfigyelhető az alacsony jövedelmű országok gyors felzárkózása esetében.¹⁷ Ez a hatás valószínűleg sehol máshol nem érvényesült ilyen mértékben, mint éppen a rendszerváltó országokban, ahol a központi tervgazdálkodás időszakában évtizedeken keresztül hatékonysági gondokkal, pontosabban a hatékonyság hiányával küszködtek.¹⁸ A hatékonyság jelentős javulásával számottevő lehetőség nyílik meg az export- és importversenynek kitett ágazatok előtt, mely lehetőségek a külgazdasági nyitás révén realizálhatóak. A hatást közvetíti és egyben fokozza a külföldi működőtőke-beáramlás felgyorsulása. A működőtőke-befektetések nagy része – elsősorban az átalakulásban élen járó országokban – a *tradable* szektorba jut, amelyek ily módon gyors ipari szerkezetváltást hajtanak végre. Másfelől ezek az országok egyúttal a kínálat általános növekedését élik meg a gazdaságszerte megélnéknél építési és más infrastrukturális fejlődés során, ami viszont leszorítja a belföldi árszintet, s ezen keresztül a valuta reálfelértékelődésében tükröződik. Hacsak a termelékenység növekedését nem kíséri a bérek gyors ütemű emelkedése, a valuta leértékelődése részben ellentételezheti azt a

¹⁷ Lásd *Obstfeld és Rogoff* elemzését [1996, 4. fejezet] és *MacDonaldnál* [1997] a fejlett ipari országokra vonatkozó becsléseket. Továbbá a délkelet-ázsiai országokra vonatkozó megállapításokat, lásd: *Chinn* [1998]. Talán a legközismertebb a háború utáni Japán esete, amikor a jen felértékelődését (reálértelemben az időszak egészében, nominálisan a hetvenes évek közepétől, azaz a fix árfolyamrendszer megszűnésével) nagyrészt a *tradable* szektorban bekövetkezett termelékenység-növekedés okozta. *Masson* [1998] bemutatta, hogy a termelékenységnövekedésnek tulajdonítható valuta felértékelődés mértéke nagyjából megegyezik a *tradable* szektorban elért műszaki fejlődés relatív rátájával, ami viszont nagyban függ attól, hogy mekkora a *non-tradable* szektorok részesedése a teljes termelésben.

¹⁸ A rendszerváltó országok esetében e hatások mérésére tett kísérleteket *Halpern és Wyplosz* [1997], továbbá *Krajnyák és Zettelmeyer* [1998]. Magyarországra vonatkozóan *Simon és Kovács* [1998] 3 százalékra becsülte a felértékelődés évi ütemét hosszú távon.

felértékelési hatást, amely – mint láttuk az előbb – a tradable szektorra korlátozódó termelékenységnövekedésből fakad.¹⁹

A béralkulás jelentősen befolyásolni tudja a nominális árfolyamot, anélkül, hogy az szükségszerűen hatna a reálárfolyamra is. A béremelkedés, amely szisztematikusan meghaladja a termelékenység növekedésének az ütemét – különösen a visszatekintő bérindexálási gyakorlatban – beépül a várakozásokba. Az ilyen béremelkedés, különösen ha azt a monetáris politika maga is jóváhagyja, a versenyképesség megőrzését szolgáló nominális leértékelődés irányába hat. (Ennek alternatívájaként, egy rögzített árfolyamrendszerben az egyensúlyi árfolyamot meghaladó reálfelértékelődéshez vezet, ami viszont a leértékelésen keresztül kikényszeríti az egyensúlyi árfolyamhoz való visszatérést.) A fejlődő országok esetében a magas infláció periódusaiban éppen a bérindexálás rendszere képezte az infláció forrását, s ezek az esetek árfolyamalapú stabilizációs programok bevezetésével értek véget. Kevésbé drámai annak a két mediterrán uniós tagállamnak (Görögország, Olaszország) a tapasztalata, ahol a bérindexálás rendszere a valuta folyamatos devalválását tette szükségessé. Bár a közép- és kelet-európai országok közül egyik sem alkalmazza a teljes és formális bérindexálás rendszerét,²⁰ vannak olyan jelöltek, ahol az implicit bérindexálás különböző formái vagy a többlet bérkiáramlás (*wage drift*) megjelentek a gyakorlatban.²¹

A költségvetési politika hatása a valutaárfolyamra elsősorban a *Mundell–Fleming* modell szerint attól függ, hogy a hiányt monetizálják, avagy nem. Ha a hiányt monetizálják, mint ahogy az néhány jelölt esetében egy ideig jellemző volt, akkor az expanzív költségvetés lefelé nyomja az árfolyamot. Ha viszont nem történik meg a monetizálás, akkor az állam hitelszükséglete középtávon felfelé nyomja a kamatszintet és persze az árfolyamot is, kizsírítva ezzel a hitelpiacról egyrészt a belföldi beruházókat, másrészt a nettó exportőröket is. Mindazonáltal, a várakozásokra jellemző bizonytalanság és az időközben fellépő költségvetési korlátok esetében a tartós fiskális expanzió a reál- és nominális árfolyam leértékelődéséhez vezet.²² A költségvetési hiány növekedése – ami előrevetíti az állami eladósodást és az adósság jövőbeli monetizálását – növeli az árfolyam-kockázati és csőd-kockázati prémiumot, ami megjelenik a kamatszintben is. A kockázatosabb eszközök állományának keresletcsökkenése megemeli a kamat-

¹⁹ A rendszerváltás időszakában a minden szektorra kiterjedő kiegyensúlyozott termelékenységnövekedésnek jó feltételeket teremt az oktatási, egészségügyi és nyugdíjrendszer, továbbá az állami adminisztráció korszerűsítése csakúgy, mint a szállítási, a távközlési és a környezetvédelmi infrastruktúra korszerűsítése. A gazdaság egészére a tradable szektorra korlátozódó termelékenységnövekedés ellentétes hatásaira vonatkozóan lásd *Krugman és Obstfeld* [1997, 242. o.]. A termelésnövekedésnek a nominális árfolyamra gyakorolt nettó hatásai nem egyértelműek. Sok függ attól, hogy a termelés növekedése növeli-e a pénz iránti tranzakciós keresletet, hosszú távon leszorítva a belföldi árszintet.

²⁰ A bértárgyalások kezdetben mindenütt a szociális partnerek, nevezetesen a munkáltatói szervezetek, a szervezett foglalkoztatotti érdekképviselők és a kormány háromoldalú megbeszéléseivel indulnak, melynek során kijelölik a béremelés felső vagy alsó határát – többnyire az infláció tervezett/várható mértékét véve alapul –, mely többé-kevésbé egyaránt vonatkozik a magán- és az állami szektorra. Az állami alkalmazottak esetében a bérmegállapodást a költségvetés helyzete dönti el. A másutt alkalmazott munkaesetében a háromoldalú megállapodásban rögzített infláció „túlhaladása” lehetőséget adhat további bérkorrekcióra, még abban az esetben is, ha a bértárgyalások decentralizált formában zajlanak.

²¹ A lengyelországi, főként az állami szektorra jellemző rendkívül hatékony bérindexálási tapasztalatokról lásd *Pujol és Griffiths* [1998] munkáját. A bérindexálás kevésbé terjedt el Szlovéniában. Magyarországra vonatkozóan lásd: OECD [1997]. Az explicit vagy implicit árindexálás nélkül, így például a magyar energiaszektorban megközelítőleg azonos hatást eredményezhet.

²² Lásd az Olaszországra vonatkozó szimulációs eredményeket, amelyek figyelembe veszik a kockázati averziót, és az Egyesült Államokra vonatkozó bizonytalanságoktól mentes példát *Clark és Laxton* kifejtésében [IMF, 1995 annex]. A két említett példa közötti különbség elhanyagolása kellő magyarázatként szolgál a fiskális politika és az árfolyammozgások közötti bonyolult empirikus kapcsolat feltárásának a nehézségére.

szintet, és leértékelődési nyomást gyakorol az árfolyamra. Ez utóbbi magyarázat tűnik a leginkább relevánsnak a jelöltek szempontjából, különösen azokban az esetekben, amikor az államadósság/GDP aránya növekszik és meglehetősen magas. Bár a múltban jelentős volt, ma a költségvetési hiány monetizálása egyre kevésbé járható út ezen országok számára, kivéve azokat a kvázi költségvetési tevékenységeket, amelyeket végső soron a központi bank finanszíroz.

Az árfolyamot még a belföldi magánfogyasztás alakulása is befolyásolja, amennyiben az utóbbit külföldi tőkebeáramlás finanszírozza. Ha a belföldi kereslet fellendülése elsősorban a non-tradable termékekre irányul, ez az árfolyam felértékelődéséhez vezethet. Ebből az is következik, hogy az átalakulási időszak kezdetén a külföldi befektetések – főképpen ha azok portfólióformát öltöttek és a magánfogyasztást szolgálták, méghozzá a non-tradable szektorban – részben megmagyarázzák a kelet-közép-európai valuták kezdeti felértékelődését.²³ Mostanára azonban a külföldi működő tőke mennyiségének és szerepének (relatív súlyának) a növekedése az élen járó tagjelölt országokat tekintve főként a gép- és berendezésimport finanszírozását szolgálja, s így ez nem gyakorolhat ilyen jellegű árfolyamhatást.²⁴

Az árfolyam-ingadozások ennél teljesebb, pontosabb magyarázata szükségessé teszi a hosszabb és rövidebb távon ható tényezők együttes számbavételét. A fenti tényezőkön kívül ugyanis az árfolyamot a hazai és külföldi valutában denominált pénzügyi aktívák – eltérő kockázattal bíró – megtérülési mutatói is befolyásolják.²⁵ Így azután a kockázat megítélésében bekövetkező bármilyen hirtelen fordulat, a nominális kamatlábak változatlanul hagyása mellett, hozzájárulhat egyrészt a tőkemozgások, másrészt az árfolyam volatilitásának a fokozódásához. Ez egyáltalán nem tekinthető szokatlan helyzetnek az ún. felemelkedő piacokon, közöttük is a rendszerváltó gazdaságokban akkor, ha a tőkeműveletek viszonylagos szabadsága megvalósult. A kockázati prémiumban bekövetkező változásokat új információk vagy éppen a fundamentumoknak a korábbiól eltérő értékelése okozhatja, de a gazdaság szerkezeti változásai is motiválhatják. E tekintetben elsődleges jelentőségű a pénzügyi rendszer állapota, a reálgazdaságra gyakorolt hatása is. Bár a privatizáció révén sikerült eredményeket elérni a kereskedelmi bankok szerkezetátalakításában, egyes tagjelöltek nem fejezték még be a bankok portfóliójának a rossz vagy behajthatatlan adósságoktól való megtisztítását és hátravan még a költségvetés szigorának érvényesítése a pénzintézetek vonatkozásában.

Az exogén sokkok is – nevezetesen a határokon kívüli fejlemények – jelentős hatást gyakorolnak a befektetői szemléletre és a kockázattertelésre. Ez a helyzet főként a felemelkedő országok esetében jellemző, ahol is egyetlen ország vagy az egész térség pénzügyi válsága (mint például a délkelet-ázsiai válság, avagy az ennél még fontosabb oroszországi krízis) gyorsan áttérjedhet más országokra, amelyeknek hasonló kockázati, megtérülési mutatókat, jellemzőket tulajdonítanak²⁶. Ismét csak a külső nyitottságra mint adottságra hivatkozva, a jelöltek sebezhetőkké válnak a válság terjedésére. A pénzügyi áramlások és kisebb mértékben a kereskedelmi forgalom is közvetíti a válságot.

²³ Ilyen folyamatok zajlottak le Latin-Amerikában. A közép- és kelet-európai országok kezdeti tapasztalatait lásd: *Calvo–Sahay–Végh* [1996] munkájában.

²⁴ A másodlagos hatások – ha a működőtőke-beruházások már beértek – főként az exportnövelő és importhelyettesítő termeléssel, továbbá a profit-hazautalási gyakorlattal összefüggésben jelentkeznek.

²⁵ Lásd az egyensúlyi árfolyamot hosszú és rövid távon meghatározó tényezők közötti kapcsolatot *MacDonaldnál* [1997].

²⁶ A terjedési hatások formáinak és okainak azonosítására irányuló kísérletet lásd: *Kaminsky és Reinhart* [1998].

Az előbbi áttekintés jó kiindulási alapot nyújt ahhoz, hogy felbecsüljük azt, hogy az uniós tagjelölt országok esetében a fentiekben felsorolt tényezők egyike-másika milyen mértékben befolyásolja az árfolyammozgásokat. Egy ilyen becslés rámutat arra, hogy mely tényezők segítik elő s melyek akadályozzák a jelöltek csatlakozását az ERM2-höz. A vizsgálódási időszak rövidege minden egyes ország esetében megakadályozza a statisztikai becslés alkalmazását, az ebből fakadó hiányosságok nem ellensúlyozhatóak kellőképpen az idősorok és az országadatok kombinációjával, már csak a minta különbözősége miatt sem. Ehelyett a befolyásoló tényezők relatív fontosságának a megragadása érdekében a reál- és nominális effektív árfolyam ingadozásait kell pontosan és országonként külön-külön megvizsgálni.

A nominális árfolyam mozgása, még rögzített árfolyamrendszer esetében is, idővel tükrözi, hogy a ránehezedő nyomások összegeződése az egyensúly irányába hajtja az árfolyamot. Ezek a nyomások általában nagyon gyorsan láthatóvá válnak a reálárfolyam alakulásán is. Feltéve, hogy a vizsgálat kiindulásakor fennállt az egyensúly, a reálárfolyam felfelé, avagy lefelé történő elmozdulása – *prima facie* – a felülértékeltséget, illetve a valuta alulértékeltségét jelzi, s ez előbb-utóbb a nominális árfolyam fel- vagy leértékelődéséhez vezet. Viszont a nominális árfolyam elmozdulása változatlan reálárfolyam mellett azt sugallja, hogy az egyensúly a nominális árfolyam változásán keresztül fenntartható. Ez a magyarázat főként akkor helytálló, ha egységnyi bérköltségalapú indexszel számolunk, amely nem tartalmazza a termelékenység torzításait, ellentétben az áralapú indexszel, amely ez utóbbit is tükrözi.

Mindamellet el kell ismerni, hogy a reálárfolyam-index korántsem pontos, inkább csak durva mércéje az egyensúlyi állapottól való eltérésnek, főképp az uniós jelöltek esetében, ahol nagy horderejű strukturális átalakulási folyamat zajlik le.²⁷ Éppen ezért a kiindulási pontot a kezdeti makrogazdasági kiigazítást követő szakaszon túl kell keresni. Tehát értelmesebb az árfolyammozgásokat inkább csak a közelmúltra visszatekintve vizsgálni, feltételezve egyúttal azt is, hogy ebben az időszakban a vizsgált gazdaságok már túljutottak a külső liberalizálás és a belföldi szerkezetátalakítás jelentős részén. Mindezen megfontolások alapján a havi vagy negyedéves indexek esetében, 1993 januárját vagy első évnegyedét választottuk bázisul. Ez azonban, főként a tetemes külső egyensúlyi problémákkal küszködő országok esetében, úgy interpretálható, mint az egyensúlyi árfolyamot nagyjából megközelítő időpont. Hasonlóképpen, a reál effektív indexek ingadozása (lásd a 3., 4., 5., 6., 7. ábrát) is elsősorban az aktuális fejleményeket – inkább csak nagyvonalakban – illusztrálja, s nem mutatja a pontos képét.²⁸ Már most meg kell jegyeznünk, hogy a fogyasztóiár-alapú index következetesen az egységnyi bérköltségalapú index felett húzódik, a különbséget azonban nem lehet kizárólag a termelékenységnövekedés hatásának tulajdonítani. Sőt, az a viszonylag csekély különbség, ami Csehország és Szlovénia esetében megfigyelhető, nem pusztán a termelékenység növekedése terén mutatkozó lemaradást tükrözi (lásd a 2. táblázatot), hanem inkább számos, főként a non-tradable szektorra jellemzően egészen a legutóbbi időig fennálló árkorlátozás következménye.

Mindezekkel az óvásokkal együtt talán a leginkább szembeütő a relatív egységnyi bérköltségindeks és a nominál effektív árfolyamindex változása közötti látszólagos kapcsó-

²⁷ Az ár- és költségalapú versenyképességi mutatók még viszonylag állandó feltételek között is ki vannak téve számos korlátozó feltételnek, úgymint változatlan műszaki paraméterek, keresleti struktúra és termékösszetétel, melyek hosszú távon aligha maradnak változatlanok. Az egységnyi bérköltségalapú index alkalmazásakor azt feltételezzük, hogy minden egyéb termelési költségtényező együtt mozog a bérköltségekkel. A termelési költségek méréséről lásd: *Kopits* [1982]. Az egyéb hiányosság között kell megemlíteni a statisztikai mintavétel problémáit is.

²⁸ Az ábrákon az árfolyamgörbe emelkedése (csökkenése) a valuta felértékelődését (leértékelődését) jelzi.

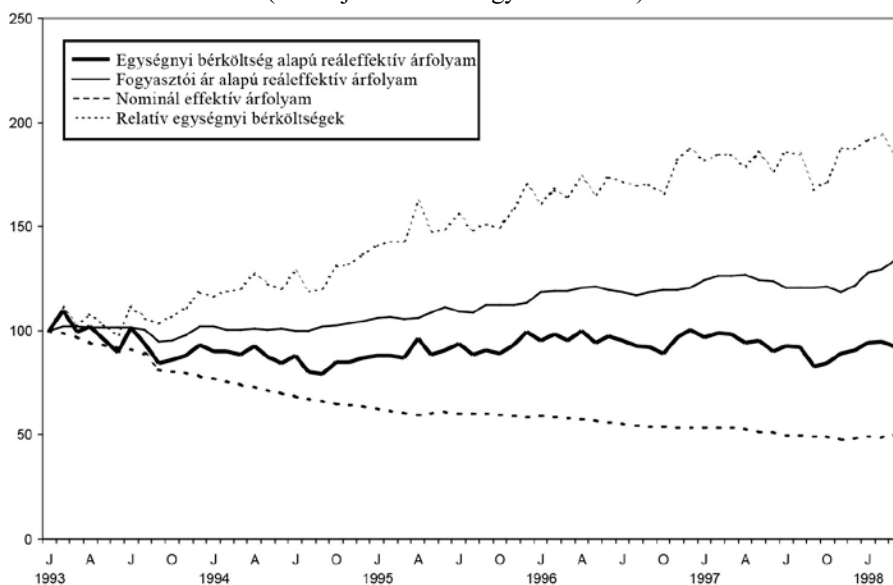
lat. Bár mindegyik országban számottevően emelkedett a termelékenység a feldolgozóiparban, azon belül is főként a tradable szektorban, ezt a növekményt a béremelkedés láthatóan nagyon gyakran nemcsak ellentételezte, de meg is haladta. *Lengyelországban* a relatív bérköltségek az elmúlt öt év alatt – azaz a tanulmány írásáig – megduplázódtak, *Szlovéniában* ugyanebben az időszakban 60 százalékkal emelkedtek, ami kellőképpen illusztrálja azt az erőteljes nyomást, amit a de facto bérindexálás a nominális árfolyamra gyakorol (lásd a 3. és 4. ábrát). Másfelől úgy tűnik, hogy a csúszó árfolyam vagy az irányított árfolyamlebegtetés nyújtotta rugalmasság ösztönözte a bérköveteléseket, és meggátolta a hatóságokat abban, hogy gyakrabban csökkentsék a leértékelés ütemét.

Magyarországon döntően a fiskális politika befolyásolta az árfolyam-ingadozásokat. Az állam nagyarányú eladósodása miatt (lásd a 3. táblázatot) valójában a fiskális intézkedések befolyásolták az általános gazdaságpolitikai irányvonal és az árfolyam-politika fenntarthatóságával kapcsolatos várakozásokat. Bár az 5. ábra alapján nem egészen kézenfekvő, a költségvetés helyzetének a puha monetáris politika által is elősegített jelentős romlása 1995 elejére egyre növekvő nyomást gyakorolt a kiigazítható fix árfolyam leértékelésének az irányába. A külső egyensúlyhiány kiigazításának és az inflációs várakozások lehűtésének az érdekében elindított fiskális konszolidáció szerves részeként – a forint egyszeri devalválását követően – bevezették az előre bejelentett csúszó árfolyamrendszert.

A *cseh* eset elsősorban arra példa, hogy mennyire sebezhető a befektetői bizalom ingadozásaival²⁹ szemben az a nyitott gazdaság, ahol a bankrendszer gyenge, a vállalati szektor nem korszerűsödött, miközben az árfolyamrendszer rögzített, tehát teljességgel

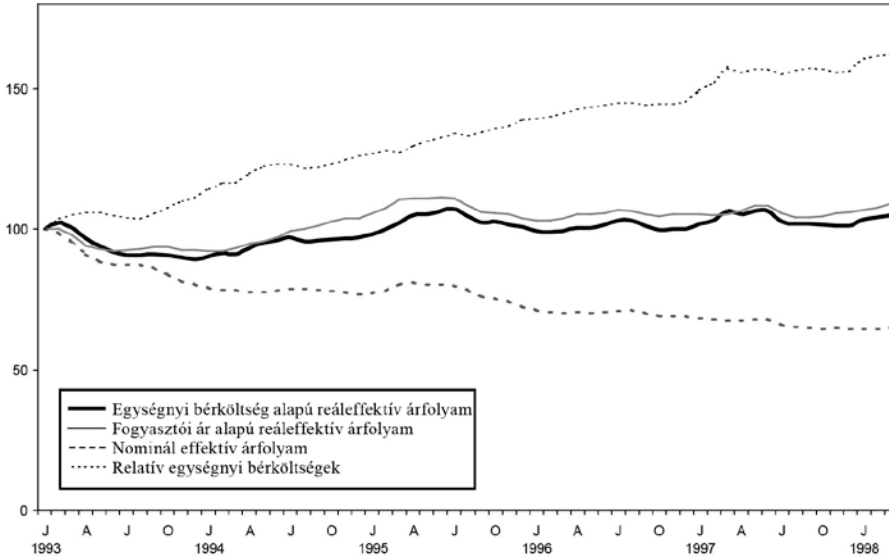
3. ábra

Árfolyam- és bérköltség-alakulás Lengyelországban 1993 és 1998 között
(1993. január/első negyedév = 100)

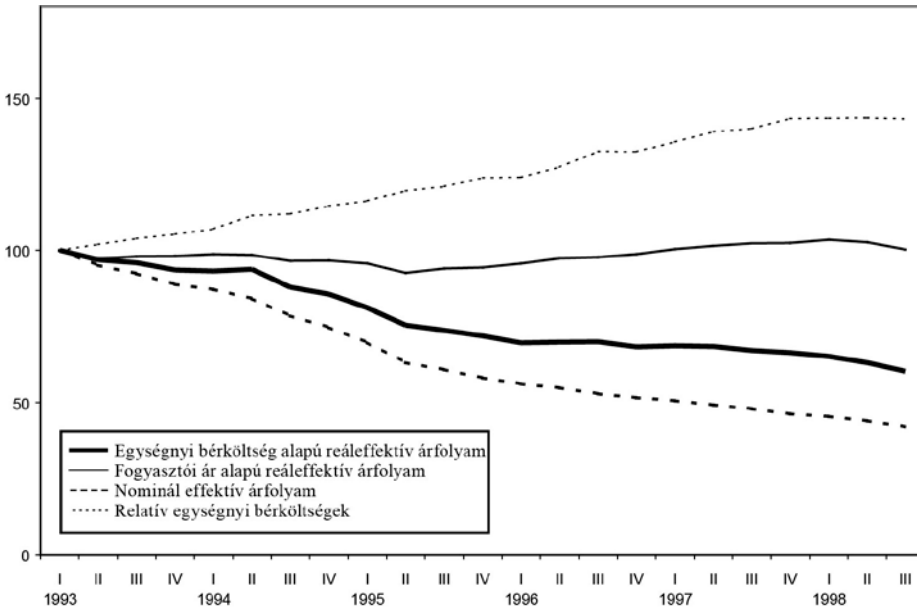


²⁹A sérülékenység eléggé nyilvánvalóan megmutatkozik abban is, hogy 1996 folyamán a szélesen értelmezett pénzellátás (M2) aránya a hivatalos devizatartalékokhoz mérten magas és növekvő (3. táblázat). E mutatót először Calvo [1998] alkalmazta a pénzügyi válsággal szembeni érzékenység mérésére.

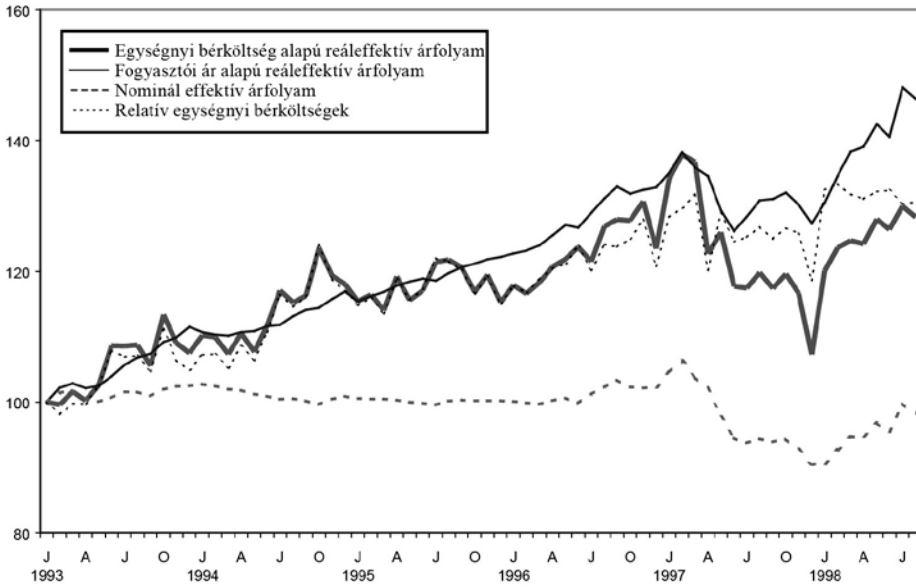
Árfolyam- és bérköltség-alakulás Szlovéniában 1993 és 1998 között
(1993. január/első negyedév = 100)



Árfolyam- és bérköltség-alakulás Magyarországon 1993 és 1998 között
(1993. január/első negyedév = 100)

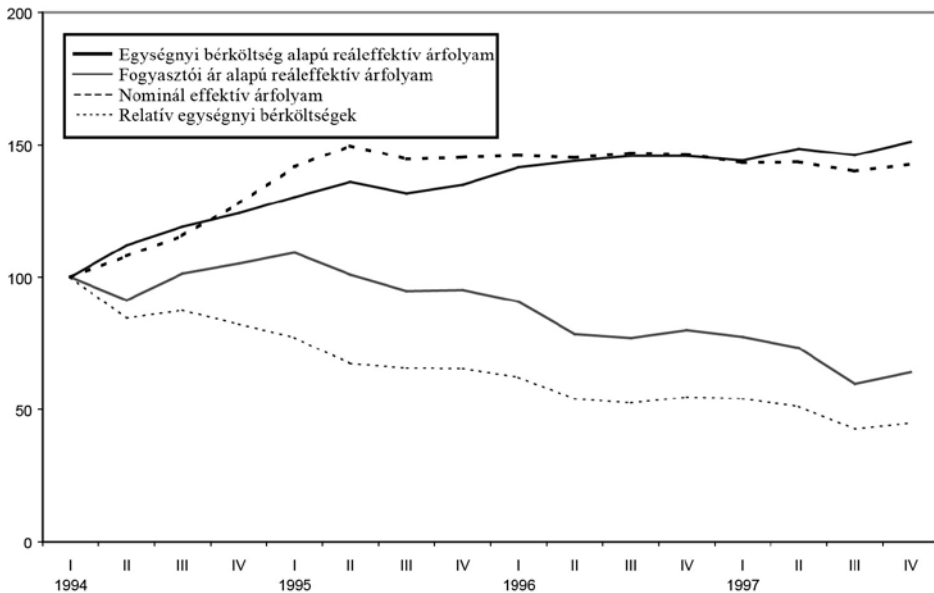


Árfolyam- és bérköltség-alakulás Csehországban 1993 és 1998 között
(1993. január/első negyedév = 100)



7. ábra

Árfolyam- és bérköltség-alakulás Észtországban 1993 és 1997 között
(1994. január/első negyedév = 100)



Az uniós jelöltek néhány pénzügyi mutatója 1993–1997-ben
(A GDP százalékában)

	1993	1994	1995	1996	1997 ¹
<i>Csehország</i>					
Az államháztartás egyenlege ²	0,5	-1,2	-1,8	-1,2	-2,1
Elsődleges egyenleg ²	2,1	0,0	-0,7	-0,2	-0,9
Bruttó adósság ³	15,8	13,8	11,5	10,2	10,9
Rövid lejáratú kamatok (% , év végén)	6,7	12,6	11,0	12,6	17,5
M2/ külföldi devizatartalékok (% , év végén)	3,77	4,10	2,71	3,10	3,19
Kétes követelések aránya (a teljes hitelállományon belül)	23,0	34,0	33,3	30,0	28,8
<i>Észtország</i>					
Az államháztartás egyenlege ²	-0,7	1,3	-1,2	-1,5	2,2
Elsődleges egyenleg ²	-0,6	1,6	-0,8	-1,2	2,5
Bruttó adósság ³	...	...	5,7	6,9	5,6
Rövid lejáratú kamatok (% , év végén)	30,4	25,2	15,3	13,8	14,0
M2/ külföldi devizatartalékok (% , év végén)	1,15	1,43	1,55	1,78	1,79
Kétes követelések aránya (a teljes hitelállományon belül)	7,0	3,5	2,4	2,0	2,1
<i>Magyarország</i>					
Az államháztartás egyenlege ²	-5,5	-8,4	-6,7	-3,5	-4,6
Elsődleges egyenleg ²	-1,0	-1,8	2,3	5,0	4,6
Bruttó adósság ³	89,0	86,2	85,1	74,1	68,0
Rövid lejáratú kamatok (% , év végén)	21,8	31,3	27,8	23,2	19,7
M2/ külföldi devizatartalékok (% , év végén)	2,26	2,29	1,28	1,58	1,75
Kétes követelések aránya (a teljes hitelállományon belül)	29,0	17,6	10,3	7,8	3,6
<i>Lengyelország</i>					
Az államháztartás egyenlege ²	-3,4	-3,2	-3,2	-3,6	-3,2
Elsődleges egyenleg ²	0,1	1,0	1,6	0,4	0,5
Bruttó adósság ³	86,0	69,0	55,5	49,4	48,2
Rövid lejáratú kamatok (% , év végén)	25,2	21,2	24,7	21,2	24,2
M2/ külföldi devizatartalékok (% , év végén)	5,53	4,99	2,78	2,60	2,34
Kétes követelések aránya (a teljes hitelállományon belül)	31,0	28,7	20,9	13,2	10,4
<i>Szlovénia</i>					
Az államháztartás egyenlege ²	0,3	-0,2	0,0	0,3	-1,5
Elsődleges egyenleg ²	1,1	0,7	0,8	1,2	-0,6
Bruttó adósság ³	21,1	18,6	18,8	23,2	23,5
Rövid lejáratú kamatok (% , év végén)	34,7	24,7	15,9	10,2	9,8
M2/ külföldi devizatartalékok (% , év végén)	4,15	3,29	3,25	3,03	2,21
Kétes követelések aránya (a teljes hitelállományon belül)	19,0	22,5	13,2	14,3	12,3

¹ Becslés.² Privatizációs bevételek nélkül.³ Államháztartás.⁴ 3–6 havi hitelek kamata.

Forrás: EBRD, IMF.

rugalmatlan. Ezen körülmények közepette a cseh bankok befagyott, illetve rossz követelésállománya meghaladta a térség többi országában lévő állományt (3. táblázat).³⁰ A vállalati szerkezet átalakításának elmaradás okolható azért, hogy a béremelések meghaladták a termelékenység növekedése által indokolt mértéket, s ez az egységnyi bérköltségalapú reálárfolyam túlértékeltségéhez vezetett (6. ábra). Másfelől, látszólag figyelmen kívül hagyva a pénzügyi szektor fejletlenségét, Csehország mint a gazdasági átala-

³⁰ Részben az előző, szocialista korszakból öröklött kétes, behajthatatlan követelések is jelzik, hogy hiányoznak a rossz hitelek leírásának törvényi feltételei.

kulás sikeres esete került be a köztudatba – némely vonatkozásában leginkább az ázsiai kis tigrisekre hasonlító teljesítményként –, és az ebből fakadó tőkebeáramlás az 1997 derekáig érvényes $\pm 7,5$ százalékos árfolyam-ingadozási sáv felső határára tapasztotta a cseh korona nominális árfolyamát. Ezt követően azonban részben éppen az ázsiai válság terjedésének köszönhetően a befektetők hirtelen ráébredtek arra, hogy a háttérben meghúzódó problémák miatt *Csehország* a feltételezettnél jóval nagyobb kockázatot jelent, s ez számottevő tőkekiáramlásban realizálódott. A nominális árfolyam fenntartására irányuló sikertelen kísérletet követően fel kellett szabadítani a korona árfolyamát, s ezzel egyidejűleg megszigorították a költségvetési és a monetáris politikát. Az a tény, hogy a csatlakozásra elsőként jelölt országok közül sehol máshol nem került sor a valuta elleni hasonló spekulatív támadásra, a tőkeműveletek nagyfokú liberalizáltsága ellenére, megerősíteni látszik azt az állítást, hogy a korszerűtlen és kellő szabályozást nélkülöző pénzügyi szektor potenciálisan mekkora veszélyt jelenthet a valutaárfolyam fenntarthatósága szempontjából.

Észtország esete a fejlettebb csatlakozásra váró országok sorában számos vonatkozásban kivételesnek tűnik az ország geopolitikai helyzete, kis mérete, a történelmi háttér és a makrogazdasági politika miatt. A Valutatanács felállításával összhangban *Észtország* sikeresen megőrizte a költségvetési egyensúlyt (vagy éppen többletet produkált), miközben képes volt fenntartani a bérek rugalmasságát. A rögzített árfolyam és a következetes szerkezetátalakítási erőfeszítések következményeként – részben a központi árkiigazításoknak köszönhetően – kissé megelégnült az infláció.³¹ Ami a külgazdaságot illeti, a jelentős folyó fizetésimérleg-hiány, amelyet a kivitel erőteljes növekedése kísér, sokkal inkább jelzi a belföldi kereslet dinamizmusát, mintsem a versenyképesség romlását – minthogy a fogyasztóiár-alapon számolt reálfektív árfolyam emelkedésének egy része a tradeable szektor termelékenység-növekedéséből adódik (7. ábra).³²

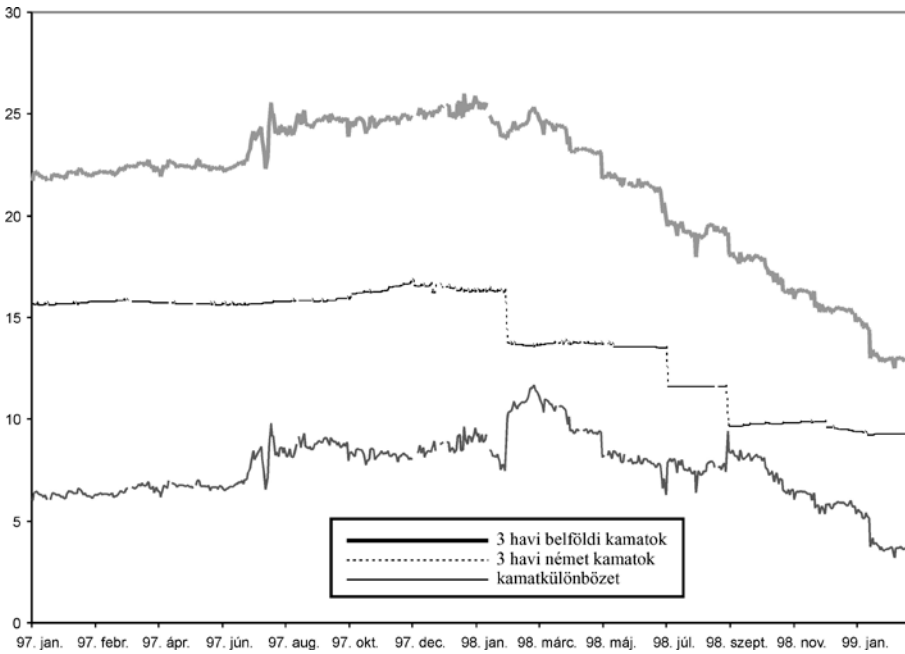
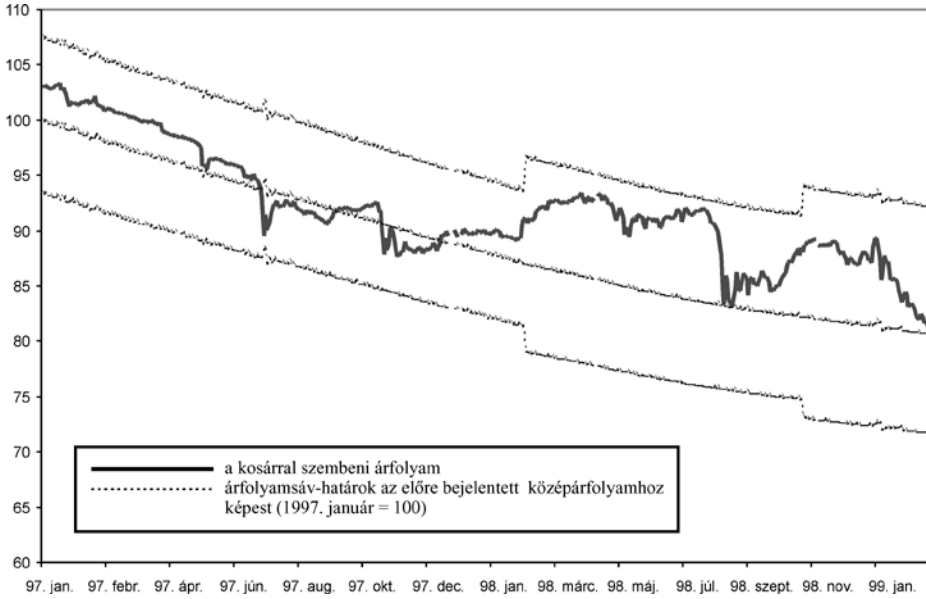
Megkülönböztető figyelmet érdemel az exogén sokkok lehetséges hatása az árfolyamok alakulására és ingadozására. Ebből a szempontból érdemes közelebbről megvizsgálni bizonyos folyamatokat, mint például a nominális árfolyam napi ingadozásait és a rövid lejáratú kamatok alakulását az elmúlt két évben – azaz a tanulmány írásáig –, amikor ezek a gazdaságok ki voltak téve az ázsiai (1997. június), illetve az orosz (1998. augusztus) és brazil (1999. január) pénzügyi válságok hatásainak. Az uniós jelöltek közül az első válság *Csehországot*, a második viszont *Magyarországot* viselte meg a legjobban. *Lengyelország* kisebb mértékben szenvedte meg mindkettőt.³³ *Észtország* és *Szlovénia* viszont immúnisnak bizonyult a válsággal szemben. A brazil válság viszont a tagjelöltek közül egyik országot sem érintette, miközben a német kamatokkal szembeni különbözet alakulásán mért (és az árfolyamcsúszás mértékével kiigazított) kockázati prémium jelentősen csökkent.

³¹ Összehasonlításképpen felhívjuk a figyelmet arra, hogy Argentínában – ahogy ez egy valutatanácsai megállapodás nyomán várható – az inflációs ráta megegyezett a horgonynak tekintett valutaövezetben tapasztalttal, azaz nem érte el az évi 2 százaléket sem.

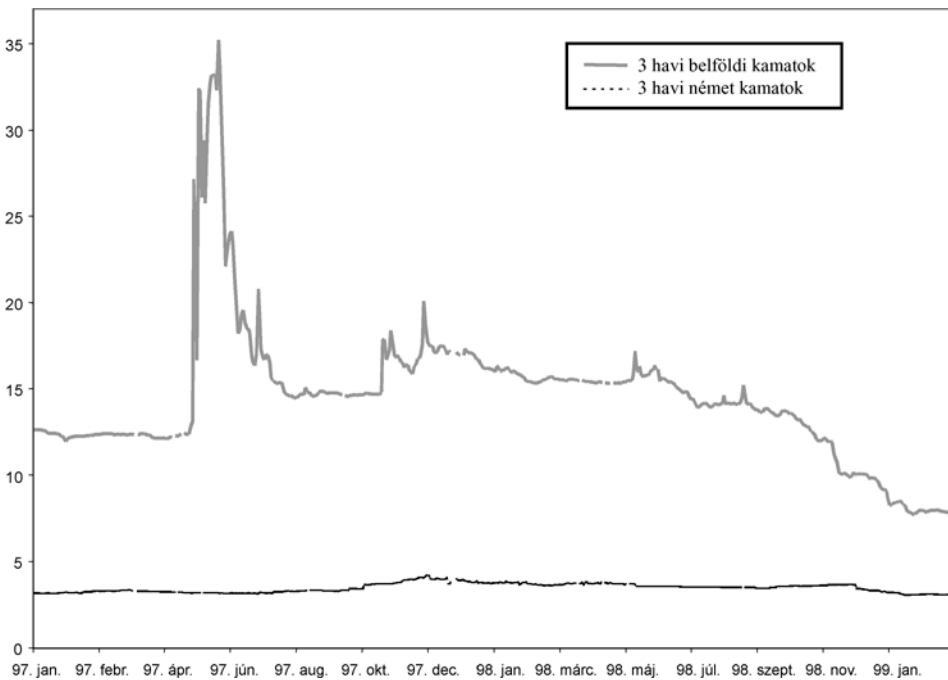
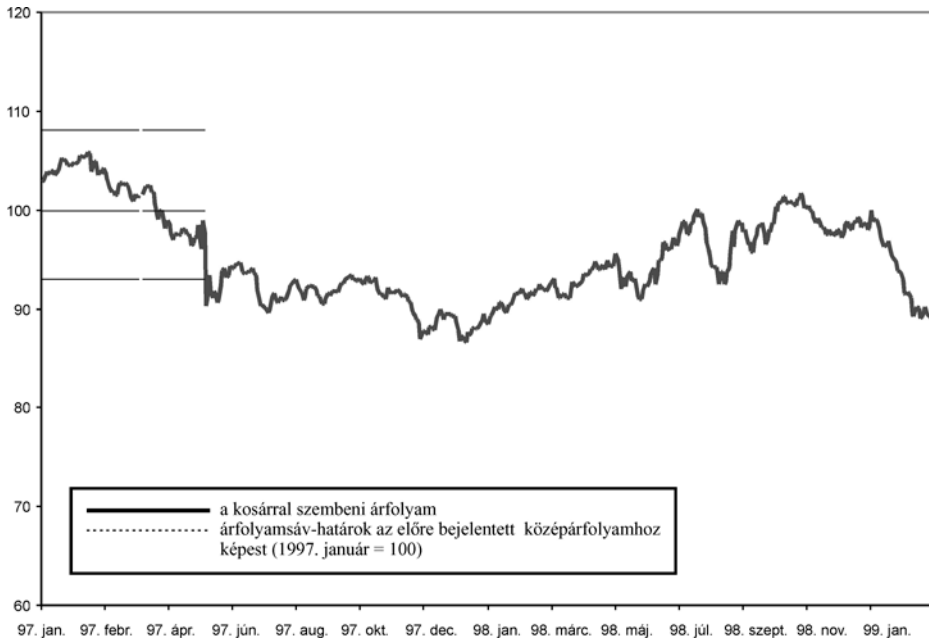
³² *Észtország* esetében nincs megbízható adat az egységnyi bérköltség-alapú reálfektív árfolyam méréséhez.

³³ Szlovákiában mindkét válság hatása sokkal erősebben érvényesült. A rövid lejáratú kamatok 45 százaléka fölé ugrottak és az árfolyam a sáv gyöngye széle alá, tehát több mint 7,5 százalékkal esett, így 1998. október végén fel kellett szabadítani a valutaárfolyamot.

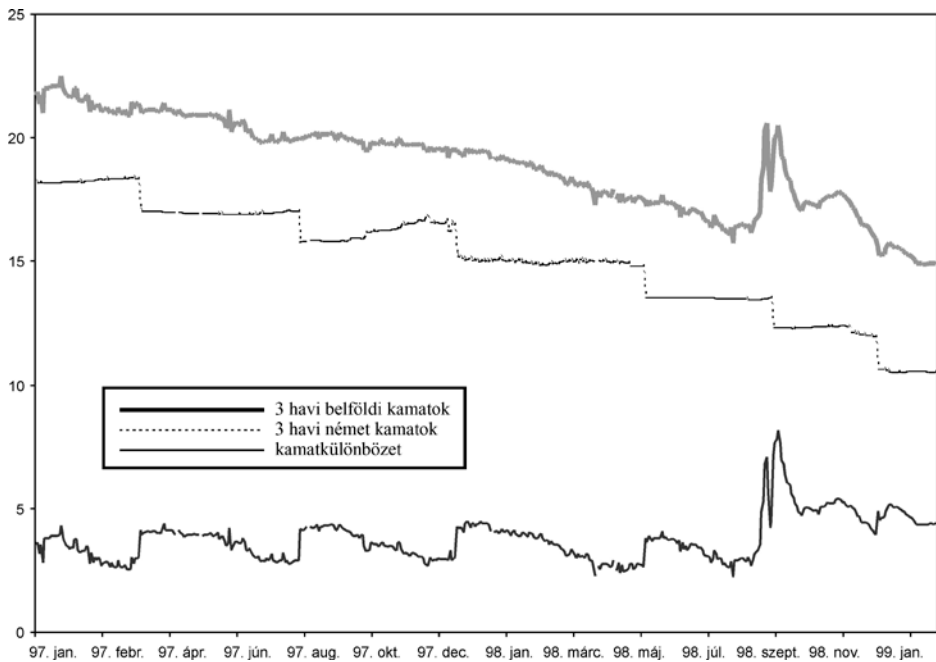
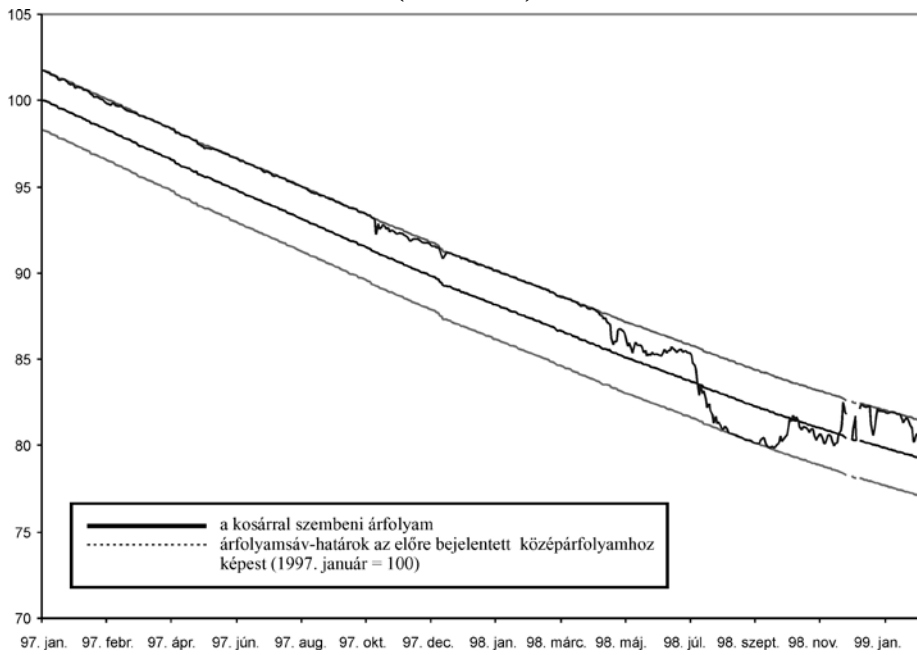
**Árfolyam- és kamatalakulás Lengyelországban
(1997–1999)**



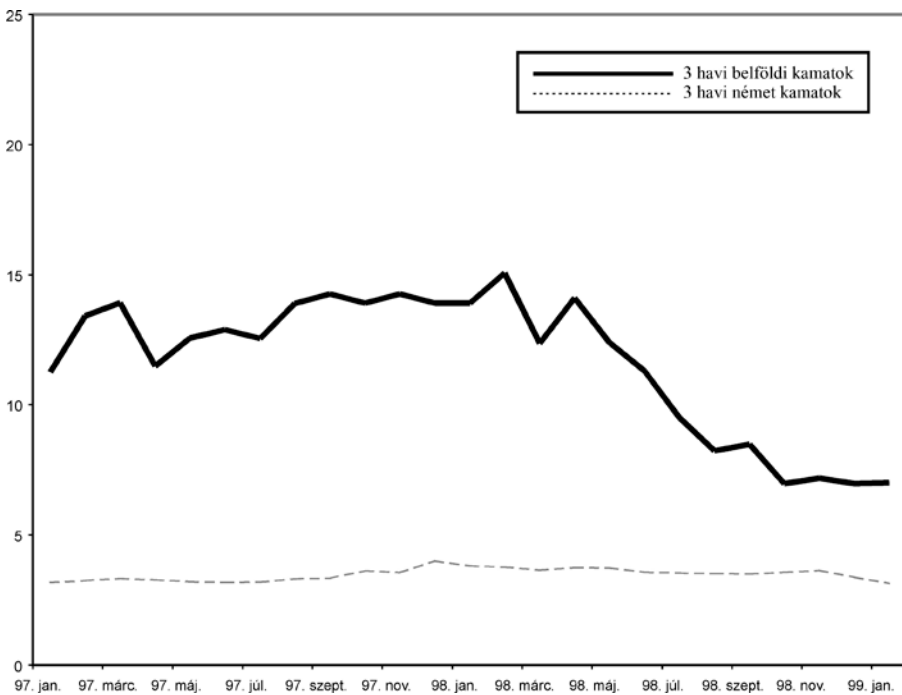
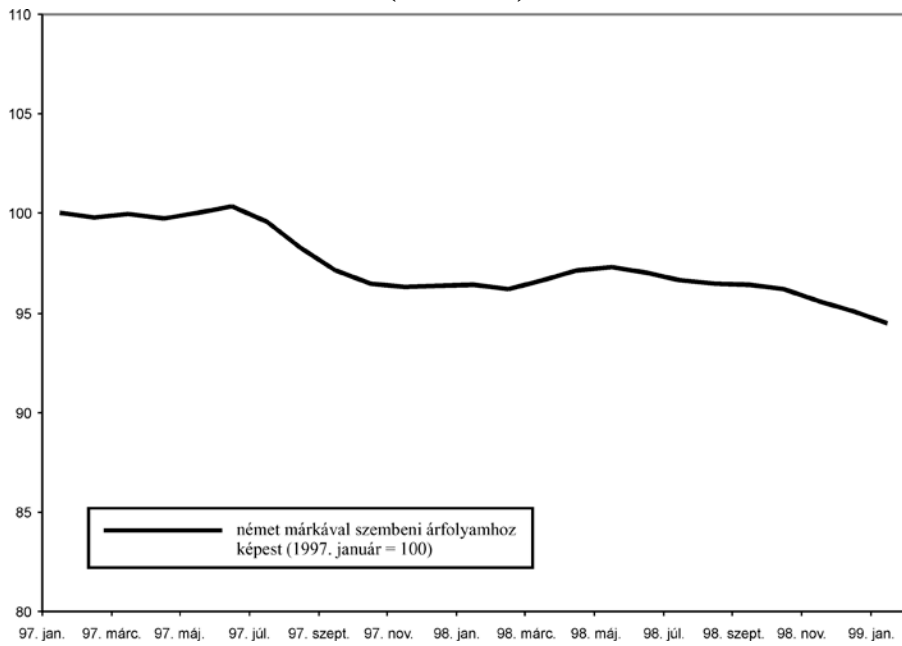
Árfolyam- és kamatalakulás Csehországban (1997–1999)



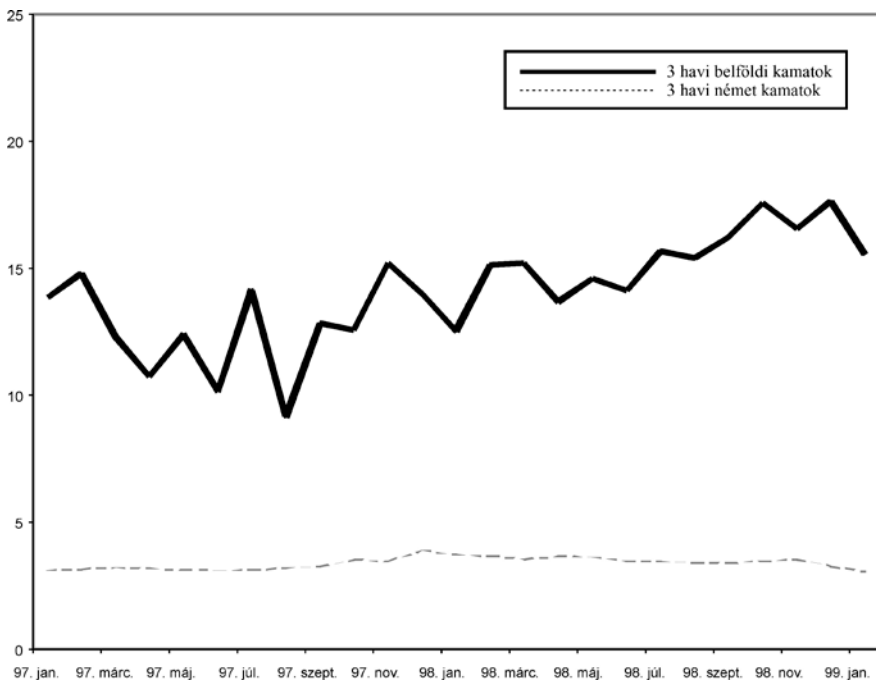
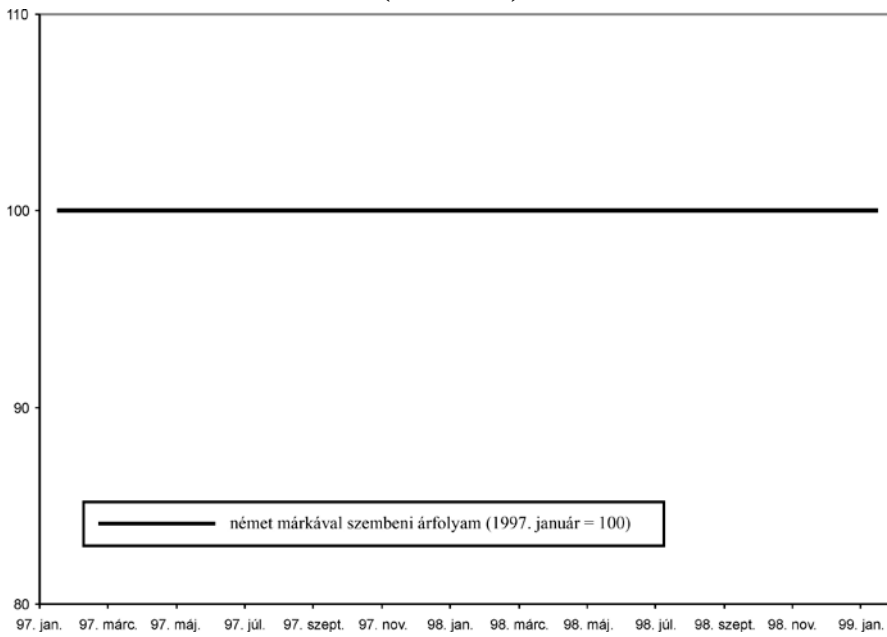
Árfolyam- és kamatalakulás Magyarországon (1997–1999)



Árfolyam- és kamatalakulás Szlovéniában (1997–1999)



Árfolyam- és kamatalakulás Észtországbán (1997–1999)



Lengyelországban a zloty árfolyamára nehezedett nyomás, amikor 1997 második felében a középárfolyam alá esett, miközben a rövid lejáratú bankközi kamatok némileg emelkedtek (lásd a 8. ábrát). Következésképpen az árfolyamsáv kiszélesítése (+/-10 százalékra) és az árfolyamcsúszás mértékének a csökkentése felfelé nyomta a zloty árfolyamát, miközben a márkával szembeni kamatkülönbözet hirtelen megemelkedett. 1998 augusztusában a zloty ismét a hivatalos középárfolyam közelébe esett vissza. Intervencióra nem került sor, és a kamatsökkenés folyamata sem akadt meg, az árfolyamsávot azonban október végén tovább szélesítették, ezúttal +/-12 százalékra. 1997 közepén *Csehország* még képes volt masszív devizapiaci intervenciókkal, a rövid lejáratú kamatok emelkedésével és az árfolyam felszabadításával mérsékelni a korona árfolyamának zuhanását (lásd a 9. ábrát). A rugalmasabb árfolyam- és a pénzügypolitika szigorítása révén helyreállt a korona a korábbi szintre, anélkül hogy az orosz válság nagyobb árfolyamzuhanást váltott volna ki. *Magyarországot* egyáltalán nem érintette az ázsiai válság szele, viszont érezte az orosz válság hatását, amely átmenetileg egészen az árfolyamsáv alá járára tapasztotta a forint devizapiaci árfolyamát (lásd a 10. ábrát). Azonban a rövid lejáratú kamatok jelentős emelkedése azonnal megfordította az árfolyamirányzatot. Az eddigiekben idézett esetek azt sugallják, hogy a megfelelő gazdasági alapokon kívül és a szerkezetátalakítás terén elért eredményeken túl figyelembe kell venni azt is, hogy elsősorban azok az országok képesek könnyebben elviselni, illetve kivédeni a külső pénzügyi sokkok hatására a valutaárfolyamra nehezedő nyomást, ahol rugalmas az árfolyamrendszer, azaz szélesebb az árfolyamsáv vagy lebeg az árfolyam.

Észtország és Szlovénia a havi adatok alapján eltér a fentiekben említett esetektől. E két ország nagyrészt védett volt mindkét válság hatásaival szemben. Szlovénia a tőkekorlátozások szigorításával képes volt elkerülni az árfolyam védelmét szolgáló kamatemeléseket. A szlovén valuta az ázsiai válságot követően kissé leértékelődött; a kamatok azonban tovább csökkentek még az oroszországi válságot követően is (lásd a 11. ábrát). *Észtország* esetében viszont a valuta elleni spekuláció kivédésében nagy szerepe volt annak a bizalomnak és hitelességnek, amit a valutatanács fennállásának hat éve alatt sikerült felépíteni, illetve fenntartani, méghozzá annak ellenére, hogy a tőkeműveletek teljes mértékben liberalizáltak. Ennek ellenére 1998 második felében a kamatok megszilárdultak (lásd a 12. ábrát).

Az ERM2-höz vezető út

Az előbbiekből kibontakozó teljes kép a csatlakozásra váró országokban működő árfolyamrendszerek sokszínűségét és tapasztalatainak sokféleségét jelzi. Az árfolyamalakulás bizonyos mértékig a tradable szektor termelékenység-növekedésének hatásait tükrözi. Jóllehet – rövid vagy középtávon – ezt a hatást mindenütt felülmúlja a gazdaságpolitikai irányítás ereje vagy éppen gyöngesége. Míg Lengyelországban, avagy – kisebb mértékben – Szlovéniában a bérlindexálás okozza a legtöbb problémát, a magyar gazdaság sérülékenységének legfontosabb forrása a költségvetési hiány és az állami eladósodás. A cseh gazdaság sebezhetőségéért a pénzügyi és vállalati szerkezetátalakítás hiányosságai okolhatóak. Kontrasztként említhetjük viszont Észtországot, ahol a gazdaság ereje a bérek rugalmasságában, a költségvetési fegyelemben és a sikeres szerkezetátalakításban rejlik.

Mint ahogy azt a főbb teljesítménymutatók is jelzik, a fennálló árfolyamrendszer mind az öt országban – megfelelő gazdaságpolitikai támogatottság mellett – relatíve jól működik. Ez annál is figyelemreméltóbb eredmény, mivel egyrészt mindegyiküket az átalakulás terhei nyomasztották, másrészt mindezt – nemzetközi mércével mérve is – a gazdaság számottevő nyitottságának megvalósítása, illetve megőrzése mellett sikerült elérniük. Minden tagjelölt elkötelezte magát az ERM2 árfolyamrendszerhez való csatlakozás felé.

kozás mellett: miután a kiindulópont országoként más és más, nincs rá okunk feltételezni, hogy a célba csak azonos úton juthatnak el. Bár különbözőek, egyik árfolyamrendszer sem inkonzisztens az ERM2-höz való közelítés szempontjából.

Mielőtt érintenénk az új árfolyamrendszerbe való belépés gyakorlati aspektusait, beszélnünk kell az előttünk álló kockázatok mértékéről. A keményvaluta-stratégia legnagyobb kockázata abban rejlik, hogy a túlzott mértékű béremelések, az expanzív fiskális politika és a puha monetáris politika lefelé nyomja az árfolyamot. Sokkal kisebb a veszélye annak, hogy a külkereskedelemben részt vevő áruk termelékenységének állandó növekedése felfelé nyomja az árfolyamot. Úgyszintén az árfolyam-stabilitást lényegesen jobban veszélyezteti egy nem biztonságos pénzügyi közvetítő szektor, amely puha költségvetési korlát alatt működő (állami vagy névleg privatizált) vállalatokat kiszolgál, mint a külgazdaság túlzott mértékű liberalizálása.

Világosra számos olyan példával találkozunk – némely uniós tagországok tapasztalatait is figyelembe véve –, amelyek alátámasztják azt, hogy a rögzített vagy az előre bejelentett csúszó árfolyamrendszer inkonzisztens a hátratekintő bérindexálási mechanizmussal vagy a tetemes és tartós költségvetési egyensúlyhiánnyal. Ide sorolható a latin-amerikai országok tapasztalata a hetvenes évek vége felé a rövid életű *tablita*-val.³⁴ Ugyanezen okból mostanáig sem sikerült Görögországnak csatlakoznia az ERM-hez. Olaszország pedig a líra gyakori leértékelésével és a viszonylag magas kamatszint tartós fennmaradásával fizetett meg a csatlakozásért. Épp ezért elengedhetetlen, hogy Lengyelország – mint azt már el is kezdte – időben felhagyjon a bérindexálás rendszerével. Mint ahogy a többi jelölt esetében is szükség szerint fel kell hagyni az ex post béremelések gyakorlatával, ha az figyelmen kívül hagyja a termelékenység alakulását és egyetlen célja a reálbérek megőrzése. Ehelyett a szakszervezetekkel folytatott bértárgyalásoknál szigorúan figyelembe kell venni az árfolyam-politikai célokat, a termelékenységi trendeket is. Ez – különös tekintettel Lengyelország szakszervezetei számára – fokozatos tanulási folyamat. Érdemes itt felhívni a figyelmet arra az erőfeszítésre, amely az elmúlt két évtizedben³⁵ – tehát a GMU-hoz való csatlakozást jóval megelőzően – a rögzített árfolyam és a bérpolitika összehangolását szolgálta, mégpedig az osztrák keményvalutapolitika sikeres fenntartása érdekében. A scala mobile lebontását követően 1993-ban Olaszország az iparági és vállalati béralku rendkívül jól összehangolt módszerét alkalmazta, amelyben a szociális partnerek a bérmegállapodáson kívül beleláthatnak a középtávú gazdaságpolitikai stratégiába, beleértve a költségvetést, a nagyobb horderejű reformterveket (például nyugdíjreform), s mindezt a GMU-feltételek fényében értelmezhetik.³⁶

Az árfolyam-stabilitás fontos feltétele a fiskális fegyelem, mint azt számos fejlett és fejlődő ország, továbbá a rendszerváltó országok gazdasági stabilizációs tapasztalatai is bizonyítják.³⁷ Az utóbbiak közül a csatlakozni kívánók jól megtanulták a leckét, mint azt a költségvetés konszolidálására irányuló intézkedések is mutatják. Mindamellett a szükséges szerkezetátalakítási feladatok költségvetési kihatásai – beleértve azokat, amelyek az egységes európai piachoz és a NATO-tagság követelményeihez kapcsolódnak – középtávon számottevően megterhelik ezen országok költségvetéseit.³⁸ Ilyen feltételek között nem lehet elhanyagolni a költségvetésiegyensúly-hiány mérséklésére irányuló

³⁴ Lásd az előre bejelentett csúszó árfolyammal kapcsolatos argentin, chilei és uruguayi tapasztalatokról szóló vitákat McKinnonnál [1981].

³⁵ Az osztrák tapasztalatok elemzését lásd: Hochreiter és Winckler [1995].

³⁶ E hatások elemzését lásd: Fabiani és társai [1997] munkájában.

³⁷ Ezekben az országokban a gyors ütemű infláció és a markáns valutaleértékelés/leértékelődés jórészt a költségvetési expanzió monetizálásának a következménye, lásd: Fischer– Sahay–Vegh [1996].

³⁸ Lásd Kopits jövőben megjelenő írását.

erőfeszítéseket és azokat, amelyek a költségvetési hiányra és az államadósságra vonatkozó GMU-referenciaértékek megközelítését szolgálják. A jó hír az, hogy a tartós fiskális kiigazítás anticipációja egyben része az ERM2-höz való tartozásnak, s mint ilyen, a csatlakozásra váró országokban az árfolyam-kockázati prémium jelentős mérséklődéséhez vezet.³⁹ A kamatterheknek az előbbiből következő jelentős mérséklődése főleg azokban az országokban könnyíti meg a költségvetés kiigazítási folyamatát, ahol jelentős államadósság halmozódott fel: ennek Magyarország lenne a legfőbb haszonélvezője.

Középtávon a tagjelöltek kivétel nélkül elkötelezték magukat a posztoszocialista átalakulási folyamat befejezésére. E feladatok az államháztartás reformjától az infrastruktúrális beruházásokon, a vállalati és pénzügyi szektor szerkezeti átalakításán keresztül egészen a bel- és külgazdaság liberalizálásáig vezetnek, s egyben elengedhetetlenek az egységes európai piacra való bejutáshoz is. Az árfolyam-stabilitáshoz elengedhetetlen a bankrendszer megtisztítása a kétéssé és behajthatatlan követelésektől, a hatékony szabályozás és a banki ellenőrzési szttenderdek bevezetése, valamint a belföldi pénzpiac liberalizációja. A délkelet-ázsiai fejlemények rendkívül erősen támasztják alá ezt az érvelést. Mindenekelőtt Csehország esetében szükséges előrelépni ezeken a területeken.

A bérrendszer rugalmasságának növelésén, a költségvetési fegyelem, a prudens monetáris politika és a pénzügyi szektor átalakításán túl minden jelölt ország elegendő gyakorlati tapasztalattal kell, hogy rendelkezzen az árfolyamrendszer stabilitásának megteremtése, még inkább megőrzése terén. Első lépésben – amelyet az első körben csatlakozásra váró összes jelölt megtett – egy stabil árfolyamnak, függetlenül attól, hogy maga a rendszer milyen formában (irányított lebegtetés, előre bejelentett csúszás vagy rögzített árfolyam) valósul meg, áttekinthetőnek kell lennie, a nominális árfolyamnak viszonylag szűk határok között kell mozognia és lehetőleg mentesnek kell lennie az egyszeri árfolyam-kiigazításoktól (főként a valutaleértékeléstől). További feltétel, hogy a monetáris politika – közvetlenül, avagy közvetetten – az infláció mérséklődését szolgálja, méghozzá az árfolyam-politikával konzisztens módon.

A második fázisban – amelyet néhány jelölt már szintén elért – a fent említett feltételek teljesítését követően, a hitelesség helyreállítása után, kellő mennyiségű gyakorlati tapasztalat birtokában el lehet kezdeni a felkészülést a korábbi kosárvalutáról a kizárólag az euróhoz rögzített árfolyamra való áttérésre. Egyúttal jelentősen kiszélesíthető a hivatalos árfolyamsáv, anélkül persze, hogy ezt a szélesebb ingadozási sávot teljes mértékben igénybe is vennék.⁴⁰ A szélesebb árfolyamsáv lehetővé teszi az árfolyamkockázat egy részének az áthárítását a pénzpiaci spekulánsokra.⁴¹ Emellett megkönnyítheti az inflációs célkitűzést, ami viszont elősegíti a GMU inflációs és kamatra vonatkozó referenciaértékekhez való fokozatos közeledést.⁴² Lengyelország esetében e tekintetben az árfolyamsáv kiszélesítése hasznosnak bizonyult, amennyiben segített megvédeni a zloty az orosz valutaleértékelés kedvezőtlen hatásaitól. Ugyanakkor, ha az ERM2 által megengedett sávhatárok – amelyek túlzottan tágak tekinthetőek – közötti árfolyam-ingadozási lehetőséget teljes mértékben és idő előtt kimerítik, számítani lehet a hitelesség elvesztésére. Bármilyen történjen is, a csatlakozni kívánó országoknak – különösen devizapiaci zavarok idején – óvatosan kell halad-

³⁹ Lásd az olasz példát *Giorgianni* [1997] tanulmányában.

⁴⁰ Észtország automatikusan tért át a márkáról az euróhoz való rögzítésre, míg Magyarország és Lengyelország 1999 januárjától euróra cserélte fel a kosárban szereplő európai valutákat, miközben változatlanul hagyta a dollár kosársúlyát.

⁴¹ Lásd: *Helpman–Leiderman–Bufman* [1994].

⁴² Az inflációs célkitűzések és az árfolyamsáv összefüggéseiről – a sokkhatásoknak kitett fejlődő országokban – lásd: *Leiderman és Bufman* [1966]. Az inflációs célkitűzés elméleti vonatkozásairól egy nyitott gazdaságban lásd: *Svensson* [1997].

niuk a rugalmasság felé – akár az árfolyamsáv szélesítéséről, akár a valutatanácsi megállapodásokból való kilépésről van szó.⁴³

Az ERM2-höz való csatlakozás utolsó fázisában a jelölt a valutáját egyoldalúan is hozzákötheti az euróhoz – azaz de facto az árfolyamfolyosón belül tartja – olyan szorosan, ahogyan csak lehetséges, anélkül persze, hogy ezt mindenképpen meg kell tennie, hiszen ez nem szerepel a csatlakozási követelmények között.⁴⁴ A hitelesség megőrzése érdekében ugyanakkor a hatóságok kinyilváníthatják elkötelezettségüket, hogy a valutát érő spekulatív támadásokkal összefüggő átmeneti árfolyam-eltolódásokat szándékukban áll korrigálni, hogy visszatérjenek a korábbi paritásra.⁴⁵ A fentiekben felsorolt alapvető feladatok teljesítése után többnyire az árfolyam fokozatos felértékelődésére nehezedő nyomás tapasztalható, amely egyrészt a hosszú távú termelékenységnövekedési torzulásból, másrészt a közvetlenül jelentkező tőkebeáramlásból táplálkozik, mely utóbbi a kockázati prémium csökkenésével függ össze.

Gazdaságpolitikai dilemmák

Míg az ERM2-höz való formális csatlakozás és az uniós tagság pontos menetrendjét irreális lenne akár megbecsülni is, az időbeli elsőbbséget élvező jelöltek esetében elfogadhatónak tűnik egy öt éves felzárkózási időszak felvázolása. Ezen időszakban minden egyes jelölt megvalósíthatná az árfolyam-stabilitás előfeltételeit: a rugalmas beralakulást, a fiskális és monetáris fegyelmet, és a működőképes pénzügyi rendszert. Ezt követően a jelöltek valutáinak az árfolyama egyoldalúan, kellő rugalmassággal köthető az euróhoz.

A fenti feladatok sikeres teljesítése azonban két gazdaságpolitikai dilemma elé állítja az uniós tagjelölteket és a tagokat. Lényegében, részben a fenti feltételek sikeres teljesítése nyomán a valutákra erőteljes felértékelési nyomás nehezedhet – mint már említettük – a termelékenységnövekedés a tradable szektorban és a tőkebeáramlás miatt. Az illetékes hatóságoknak meg kell fontolniuk a következő dilemmákat egyrészt a felértékelés lehetőségét, másrészt a tőkekorlátozás kívánatosságát.

A felértékelési nyomás csökkentése érdekében a csatlakozást megelőző időszakban a jelölteknek a szerkezetátalakítás gyorsításával a termelékenységi mutatók tekintetében a lehető leggyorsabban fel kell zárkózniuk az uniós átlaghoz. A dilemma igazából abban rejlik, hogy bármilyen gyors is legyen a szerkezetátalakítás folyamata, bármekkora is legyen a termelékenységi szakadék a tradable szektorban, az eltérés minden bizonnyal fennmarad a csatlakozást követő időszakban is.⁴⁶ Megoldásként kínálkozik a nominális árfolyam alkalmankénti vagy folyamatos felértékelése, és/vagy a magasabb inflációs ráta. Az első esetben a csatlakozni kívánó országnak engedélyezné az alkalmasszerű egyoldalú felértékelést – mint annak idején Írország esetében –, legalábbis azt megelőzően, hogy az utolsó fázisban valutáját véglegesen hozzákötné az euróhoz. A középárfo-

⁴³ Lásd a rugalmasabb árfolyamra való áttérési stratégiákról szóló vitákat: *Eichengreen és Masson* [1998].

⁴⁴ Az ERM2-ben részt vevő országok központi bankjait semmi nem kötelezi arra, hogy devizapiaci intervencióval automatikusan és korlátlanul védelmezzék valutájuk euróárfolyamát, ha ez az árstabilitás követelményeivel ütközik.

⁴⁵ Az ún. restaurációs szabály bevezetése – amely implicit értelemben fennállt az aranyszterd idején, s legutóbb Franciaország is alkalmazta a GMU-s konvergenciafolyamat során – az átmeneti tőkekorlátozásokkal együtt javaslatként szerepel *McKinnonnál* [1997] a csatlakozásra váró országokra vonatkozóan.

⁴⁶ Az ellentétes megközelítés, amit az 1997. évi válságot megelőzően Csehország követett – nevezetesen a korszerűsítési folyamat lassítása az árfolyam és árstabilitás megőrzése érdekében –, nem bizonyult célszerűnek, hiszen csak elodázta a szükséges árkigazítást, fűtötte a keresleti nyomást, ami végül tarthatatlan külső egyensúlyhiányhoz vezetett.

lyam nominális felértékelése – esetleg az ERM2 által engedélyezett ingadozási sáv határának átlépése árán is – nem mond ellent a maastrichti szerződés szövegének.⁴⁷ A másik lehetőség a GMU inflációra és hosszú lejáratú kamatokra vonatkozó referenciaértékeinek felpuhítása, azaz a legjobban teljesítő három ország átlagától való lehetséges eltérés megemlése. Valószínűleg a felértékelés elfogadhatóbb az unió szempontjából, mint az inflációra vonatkozó követelmény enyhítése.

A tőkekorlátozásokkal összefüggő dilemma még nagyobb figyelmet követel, mivel a tagjelöltek sebezhetőkké válnak a túlzott mértékű árfolyamkilengések és a befektetői hangulat hirtelen változásai miatt. Általában a külgazdasági liberalizálás sorrendje nagy óvatosságot kíván.⁴⁸ Széles körben elfogadott vélemény, hogy a folyó fizetési mérleg konvertibilitása, a működő tőke és a hosszú távú adósságot nem generáló tőkebeáramlás liberalizálása már a kezdet kezdetétől a piacorientált átalakulás megfelelő és szükséges lépése.⁴⁹ Továbbá a kifelé irányuló tőkemozgásokra vonatkozóan is fel kell oldani az összes korlátozásokat. Az adóssággeneráló tőkemozgások felszabadítása azonban – különösen a rövid lejáratú tőke esetében – nem előzheti meg a belföldi pénzügyi liberalizálást, a bankszabályozás és bankfelügyelet bevezetését.⁵⁰ A rövid lejáratú tőkemozgások idő előtti feloldása súlyos terhekkel járhat azokban az országokban, amelyek kísérletet tesznek a keményvaluta-politika bevezetésére, vagy akárcsak nyilvánosságra hozzák ilyen szándékukat. Arról van szó, hogy egy ilyen lépés fokozhatja a valuta elleni spekulatív támadásokat, így a bárhol felbukkanó valutaválság „fertőző” hatását is, amely a jelölt ország gazdaságának alapvetően jó teljesítményétől függetlenül érvényesülhet. Épp ezért a rövid lejáratú tőkemozgások liberalizálását célszerű elhalasztani az uniós felvételt követő időszakra.⁵¹ Az ilyen jellegű késleltetéshez persze szükség van az unió jóváhagyására – például az Egységes Európai Okmány 1987. évi beiktatásakor kialakított⁵² precedensre való hivatkozással – és három tagjelölt ország esetében az OECD beleegyezésére is.

Összefoglalás és következtetések

Jóllehet, a GMU-ban való részvétel formálisan nem követelménye az uniós tagságnak, a tagjelöltektől elvárják, hogy teljesítsék a GMU második szakaszára vonatkozó feltételeket, egyebek között vállalják a referenciaértékekhez való közeledést és az új, ERM2 árfolyam-mechanizmusban való részvételt. Az unióhoz csatlakozni kívánó közép- és kelet-európai országoknak tisztázniuk kell, hogy kívánják-e magukévá tenni a keményvaluta-stratégiát, és hogy képesek-e az ERM2-be való belépés követelményeit teljesíteni. Az élen járó tagjelölt országok körére (Csehország, Észtország, Lengyelor-

⁴⁷ A Szerződés 109j cikkelye szerint a GMU 3. szakaszára való felkészülés kötelezettségei között szerepel az, hogy a tagállamoktól elvárják, tartsák az EMS árfolyam-mechanizmusa által megengedett mértékű nominális árfolyamsávon belül valutájuk árfolyamát, legalább két évig anélkül, hogy valutájukat bármely más tagvalutával szemben le kellene értékelni.

⁴⁸ Előzetes véleményeket lásd például McKinnonnál [1982].

⁴⁹ Mint korábban jeleztük, az első jelöltek, Szlovénia kivételével, már megvalósították a külgazdasági liberalizálásnak ezt a fokát.

⁵⁰ A piackonform tőkekorlátozások különböző típusainak elemzését lásd: Eichengreen és Mussa [1998]. Újabb érvek találhatók a tőkekorlátozások mellett Bhagwattinál [1998].

⁵¹ A fenti korlátozások feloldását követően a visszalépés, tehát azok ismételt bevezetése, nehezen elfogadható.

⁵² A liberalizálás az Okmány értelmében későbbre lett halasztva (a további kiterjesztés lehetőségével): Görögország, Írország, Portugália és Spanyolország esetében 1990 júliusáról egészen 1993 januárjáig. Ezen felül egy védelmi záradék azt is lehetővé teszi, hogy a rövid lejáratú tőkemozgásokkal összefüggő monetáris és árfolyam-problémákkal szembesülő tagállamok hat hónapos időszakra visszaállítsák a tőkekorlátozásokat.

szág, Magyarország és Szlovénia) koncentrálni, jelen tanulmányunk azt vizsgálja, hogy alkalmazható-e az optimális valutaövezet teóriája, továbbá azt, hogy mely tényezők befolyásolják döntően a jelöltek valutájának árfolyam-alakulását.

Az országok kis mérete, az Európai Unióba való, főként kereskedelmi téren bekövetkezett integrálódás mértéke, továbbá a gazdasági szerkezet hasonlósága alapján valószínűsíthető, hogy az első körben jelölt országok többségében az ERM2-höz, illetve az euróövezethez való csatlakozás esetén az előnyök (alacsonyabb tranzakciós és információs költségek, csökkenő kockázati prémium) meghaladják a hátrányokat, azaz az aszimmetrikus sokkok elviselésének költségeit. Feltételezhető, hogy a GMU-s részvétel nettó hozzáadéka nagyobb lehet, mint néhány, a GMU-ra nem érett uniós tagország esetében.

A legfrissebb árfolyamfejlémények minden egyes országban jól tükrözik a gazdaságpolitika konzisztenciájának erőnyeit avagy hiányosságait, melyek egyértelműen meghaladják a tradable szektorban lezajló termelékenységjavulás hatását. Míg Lengyelországban a bérindexálás lehetősége az egyik legnagyobb veszély, és kisebb mértékben Szlovéniára is ez a jellemző, addig Magyarország sérülékenységének legfontosabb forrása a költségvetési hiány és az állami eladósodás. Csehország esetében a valutaárfolyamra nehezedő nyomás legfőbb oka a pénzügyi szektor és a vállalatok szerkezetátalakításának az elégtelensége. Az előbb felsorolt országokkal ellentétben Észtországot rugalmas bérpolitika, kiegyensúlyozott költségvetés és egészséges pénzügyi rendszer jellemzi. A meghatározó tényezőknek az előbbiekből feltárt gyöngesége mellett a viszonylag merev árfolyamrendszer és a nyitott tőkepiac esetében egyes országok érzékenyebbé váltak azokkal a spekulatív támadásokkal szemben, amelyeket az ázsiai és oroszországi – azonban nem a brazil – pénzügyi válság nyomán hirtelen megváltozott befektetői magatartást váltott ki.

Mindebből az következik, hogy az ERM2-höz való csatlakozás előfeltétele a rugalmas bérpolitika, a körültekintő költségvetési és monetáris politika, továbbá a működőképes pénzügyi rendszer felállítása. E feltételek teljesítése esetén minden jelölt alkalmassá válhat arra, hogy valutáját egyoldalúan és rugalmasan az euróhoz rögzítse, miközben fenntartható marad a tőkemozgások liberalizáltsága is. Összegezve megállapítható, hogy az első körben csatlakozásra váró országok képesek tovább haladni ezen az úton, és jelenlegi árfolyamrendszerük nem áll ellentétben az ERM2-höz való közeledéssel. Két gazdaságpolitikai dilemma vár arra, hogy az uniós jelöltek és a tagok együttesen feloldják azokat. Az egyik a valuták felértékelését, a másik a tőkeáramlás teljes körű liberalizálásának az elhalasztását jelentené. Minderre azért lenne szükség, mert a jelölt országok valutájának felértékelődése irányába hat a tradable szektorban hosszabb távon várhatóan bekövetkező komoly termelékenységnövekedés, és mert a sikeres reformok és a stabilizáció jelentős tőkebeáramlást váltanak ki.

A Gazdasági és Monetáris Unió ezen következményei minden más, kevésbé fejlett közép- és kelet-európai jelölt országra is érvényesek. Pontosabban azokra az országokra, amelyek a piacokonform intézményi rendszer felállításában már előreléptek és bizonyos szintű makrogazdasági stabilitásra tettek szert. A rendszerváltó országoknak azonban van még egy csoportja, ahol ezek a feltételek még hiányoznak. Itt az árfolyam-stratégia kiválasztásakor még alapvetőbb követelményeket kell mérlegelni. Egyfelől szükséges kiválasztani a megfelelő makrogazdaság-politikai horgonyt, másfelől gyökeres szerkezetátalakítást kell végrehajtani, és fenn kell tartani a versenyképességet.

- Bayoumi, T. – Eichengreen, B. [1993]: Shocking Aspects of European Monetary Integration. In: F. Torres – F. Giavazzi (eds): *Adjustment and Growth in the European Union*. New York, Cambridge University Press.
- Begg, D. [1997]: Pegging Out: Lessons from the Czech Exchange Rate Crisis. Unpublished, december.
- Blejer, M. J. – Leiderman, Frenkel, L. – Razin, A. (eds.) [1997]: *Optimum Currency Areas: New Analytical and Policy Developments*. IMF, Washington.
- Bhagwati, J. [1998]: The Capital Myth. *Foreign Affairs*, május-június.
- Calmfors, L. and others [The Calmfors Commission], [1997]: *EMU – A Swedish Perspective*. Kluwer, Dordrecht.
- Calvo, G. – Sahay, R. – Vegh, C. [1996]: Capital Flows in Central and Eastern Europe: Evidence and Policy Options. In: G. Calvo – M. Goldstein – E. Hochreiter (eds): *Private Capital Flows to Emerging Markets After the Mexican Crisis*. Institute for International Economics, Washington, 57–90. o.
- Calvo, G. [1998]: The Unforgiving Market and the *Tequilazo*. In: J. M. Fanelli – R. Medhora (eds), *Financial Reform in Developing Countries*. Macmillan, New York.
- Canzoneri, M. – Valles, J. – Vinals, J. [1996]: Do Exchange Rates Move to Address International Macroeconomic Imbalances? CEPR Discussion Paper, No. 1498. London, október.
- Chinn, M. D. [1998]: The Usual Suspects? Productivity and Demand Shocks and Asia-Pacific Real Exchange Rates. ONB Working Paper, 31. Vienna, július 20.
- De Grauwe, P. – Aksoy, Y. [1997]: Slovenia and the European Optimum Currency Area. Working Paper, ACE Project on Inclusion of Central European Countries in the European Monetary Union. Leuven, január.
- Eichengreen, B. – Masson, P. [1998]: Exit Strategies: Policy Options for Countries Seeking Greater Exchange Rate Flexibility. IMF Occasional Paper, 168. Washington.
- Eichengreen, B. – Mussa, M. [1998]: Capital Account Liberalization: Theoretical and Practical Aspects. IMF Occasional Paper, 172. Washington.
- European Commission [1997]: Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union. Vol. 1, DOC/97/6. Strasbourg, július 15.
- Fabiani, S. – Locarno, A. – Oneto, G. P. – Sestito, P. [1997]: NAIRU, Incomes Policy, and Inflation. Banca d'Italia Workshop on Monetary Policy, Price Stability, and the Structure of Goods and Labor Markets. Perugia, június 27–28.
- Fischer, S. – Sahay, R. – Vegh, C. [1996]: Stabilization and Growth in Transition Economies. *Journal of Economic Perspectives*, Spring, 45–66. o.
- Frankel, J. – Rose, A. [1997]: Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria. NBER Discussion Paper, No. 5700. New York, augusztus.
- Giorgianni, L. [1997]: Foreign Exchange Risk Premium: Does Fiscal Policy Matter? Evidence from Italian Data. IMF Working Paper, WP/97/39. Washington, március.
- Halpern, L. – Wyplosz, C. [1997]: Equilibrium Exchange Rates in Transition Economies. IMF Staff Papers, december, 405–429. o.
- Helpman, E. – Leiderman, L. – Bufman, G. [1994]: A New Breed of Exchange Rate Bands: Chile, Israel, and Mexico. *Economic Policy*, október, 260–306. o.
- Hochreiter, E. – Winckler, G. [1995]: The Advantages of Tying Austria's Hands: The Success of the Hard Currency Strategy. *European Journal of Political Economy*, 83–111. o.
- IMF [1995]: *World Economic Outlook*. International Monetary Fund, Washington, október.
- IMF [1997] *World Economic Outlook*. International Monetary Fund, Washington, május.
- Kaminsky, G. – Reinhart, C. [1998]: On Crises, Contagion and Confusion. Unpublished.
- Kopits, G. [1982]: Factor Prices in Industrial Countries. *IMF Staff Papers*, szeptember, 437–466. o.
- Kopits, G. [1995]: Az előre bejelentett csúszó árfolyamrendszer Magyarországon, *Közgazdasági Szemle*, 9. szám, szeptember, 797–819. o.
- Kopits, G. [forthcoming]: Fiscal Issues in EU Accession of Central and Eastern Europe.
- Krajnyak, K. – Zettelmeyer, J. [1998]: Competitiveness in Transition Economies: What Scope for Real Appreciation? *IMF Staff Papers*, június 309–362. o.
- Krugman, P. [1991]: *Geography and Trade*. Leuven, Leuven University Press.
- Krugman, P. – Obstfeld, M. [1997]: *International Economics: Theory and Evidence*. New York, Addison-Wesley.
- Leiderman, L. – Bufman, G. [1996]: Searching for Nominal Anchors in Shock-Prone Economies in the 1990s: Inflation Targets and Exchange Rate Bands. In: R. Hausman – H. Reisen (eds): *Securing Stability and Growth in Latin America*. OECD, Paris.
- Lipschitz, L., – McDonald, D. [1992]: Real Exchange Rates and Competitiveness: Clarification of Concepts and Some Measurements for Europe. *Empirica: Austrian Economic Papers* (1), 37–69. o.

- MacDonald, R. [1997]: What Determines Real Exchange Rates? The Long and Short of It. IMF Working Paper, WP/97/21. Washington, január.
- Masson, P. [1998]: Monetary and Exchange Rate Policy of Transition Economies After the Launch of EMU. Fourth Dubrovnik Conference on Transition Economies. Dubrovnik, június 24–26.
- McKinnon, R. [1982]: The Order of Economic Liberalization: Lessons from Argentina and Chile. In: K. Brunner – A. Metzler (eds): *Economic Policy in a World of Change*. Amsterdam, North Holland, 159–186. o.
- McKinnon, R. [1997]: Toward Virtual Exchange Rate Stability in Western and Eastern Europe with or without EMU. Working Paper, No. 6, Center for Economic Policy Research, Stanford University, Stanford, június.
- Obstfeld, M., – Rogoff, K. [1996]: *Foundations of International Macroeconomics*. Cambridge, MIT Press.
- OECD[1997]: *OECD Economic Surveys: Hungary*. Paris.
- OECD [1998]: *OECD Economic Surveys: Czech Republic*. Paris.
- Pujol, T.– Griffiths, M. [1998]. Moderate Inflation in Poland: A Real Story. In: C. Cottarelli – G. Szapary: *Moderate Inflation: The Experience of Transition Economies*. Washington: IMF and National Bank of Hungary, 197–229. o.
- Sachs, J. [1996] Economic Transition and the Exchange Rate Regime. *American Economic Review, Papers and Proceedings*, május, 147–152. o.
- Simon, A.– Kovacs, M. [1998]: Components of the Real Exchange Rate in Hungary. NBH Working Paper, 1998/3. Budapest, március.
- Svensson, L. [1997]: *Open-Economy Inflation Targeting*. Unpublished, június.
- Szapary Gy. – Jakab Z. [1998]: A csúszó leértékelés tapasztalatai Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, október, 877–905. o.

ÚJ KÖNYVEK

Gazdaság a rendszerváltozásban (tanulmánykötet)

Budapest: a Pénzügykutató Rt. És a Perfekt Rt. Közös kiadása, 1998. 142 o.

Míg a rendszerváltozás tizedik évfordulója alkalmából egymást érik a nemzetközi tudományos rendezvények, itthon inkább csend honol. Csalatkozott reményekről, szertefoszlott illúziókról, a barikád ellenkező oldalára került egykori harcostársakról hallhatunk, meg a megélhetési kényszer szülte torzulások tolulnak legtöbbször gondolataiba.

Pedig egy évtizeddel a jogállami alkotmány elfogadása és – a lengyelekétől eltérően – valóban szabad választások megtartása után Magyarország általános megítélés szerint az egyik legsikeresebb átalakuló gazdaság. E sokszor bemutatott sikertörténet szerzői közé bizonyára beletartoznak azok, akik sokszor vitákat keltő javaslatokkal és különféle szerepkörben történt fellépéseikkel szellemileg előmozdították az államgazdaság lebomlását és a piaci rend kialakulását. A harmincéves fennállását a jelen kötettel is megörökítő Pénzkutató Rt. a hazai gazdaságpolitikai véleményformálás és időnként a döntéselőkészítés jeles műhelye volt és maradt. Kezdetől fogva, de különösen *Hagelmayer István* vezetése alatt gyűjtőpontjává vált a gazdasági intézményrendszerben végbemenő átalakulások alapos vizsgálatának és így a szocialista berendezkedés kritikai elemző törekvéseinek.

A kötetben jellemző módon háromfajta tanulmány szerepel egymás mellett: gazdaságpolitikai tanácsadás (*Petschnig Mária Zita, Gáspár Pál*), egy-egy terület leíró elemzése (*Várhegyi Éva, Antalóczy Katalin, Mohácsi Kálmán és Juhász Pál*), valamint az elmúlt évtized fejleményeit önreflektív módon feldolgozó elemzés (*Antal László, Voszka Éva, Csillag István*). A dolog természetéről fogva elsősorban az utóbbiak válnak izgalmassá, bár ez nem csökkenti a többi elemzés értékét sem.

Petschnig Mária Zita gazdaságpolitikai mérlege arra a megállapításra épül, hogy 1989-ben mind a lakosság, mind – legalábbis programjuk szintjén – a demokratikus pártok voltaképp *jólétet és jobb szocializmust* kívántak, és csak annyi kapitalizmussal, ami ehhez *elengedhetetlen* (23. o.). A szabadság vagy a piaci berendezkedéssel járó egyenlőtlenségek és esélyszóródások tudatosítása minimális volt, így pedig megalapozatlan várakozások alakultak ki. A Kádár-korszaknak egyik fő vívmánya, a kisegyzisten-cia biztonsága – áráról és körülményeitől függetlenül – az 1994-es és az 1998-as választásokon is számon kérés pont maradt (35. o.). A szerző bemutatja a vállalati magatartás kedvező irányú megváltozását, s ezen az alapon azt, hogy 1996-tól megszűnt a gazdasági növekedés és a fizetési mérleg egyensúlya közti „elkerülhetetlen” feszültség.

Gáspár Pál tanulmánya a költségvetési politika kiemelt szerepét elemzi a fizetési egyensúly és a fenntartható árfolyam-politika kialakításában. A Bokros-csomag elemzése kapcsán fölteszi azt a kérdést, hogy *mennyiben fenntartható az ekkor létrejött kiigazítás eredménye*. Válasza kettős. Egyfelől közvetlen, konjunktúrapolitikai értelemben a kiigazítás sikeres volt, mert recesszió nélkül állította a magyar gazdaságot növekedési pályára, és megszüntette a fizetési mérleg halmozódó – fenntarthatatlan – hiányát. Másfelől azonban a kiadáscsökkentés fűnyíróelvű volt, azaz a kiadási *szerkezet átrendezése*, a jogosultságok szűkítése *jelszószinten maradt*. Ezért az OECD/EU értelmű államháztartási fenntarthatóság (fiscal sustainability) az egyszeri megszorításoktól még nem jött létre. (71. o.) A szerző utóbb (79. o.) a kiegyensúlyozott költségvetés célja mellett érvel, rámutatva arra, hogy növekedési időszakban, az egyszeri bevételi források kimerültevel csak így kerülhető el a nagy kilengésekhez és tőkemozgásokhoz vezető feszültségek halmozódása.

A bankrendszer átalakulását Várhegyi Éva a botladozások során át vezető, rendszerképző értelemben igen *sikeres* átalakulás példaként írja le, amely csak a Postabank ügy lezárásával ér(t) a végére.¹ A szerző kritikailag ismerteti a bankkonszolidációt. Míg a lépés maga nem vitatható, a lebonyolítás módja annál inkább. Amikor nemcsak a betétesek, hanem a pénzintézet magántulajdonosai is állami mentőövet kaptak (pl. Postabank 1997, Agro-Mezőbank Egyesülés 1997), valamint amikor százmilliárdok sorsáról a törvényhozók se tudhattak, a populistá hangulatkeltés számára jó alapot teremtettek a „diszkrét” döntéshozók.

Az átalakulás végeredménye a külföldi befektetők kétharmados súlya mellett az is jellemzi, hogy ezek *egyike se jutott se közvetlen, se közvetett túlsúlyra* (52–53. o.). A bankok nemzetközi szokvány szerint kimutatott, 1995 óta 18 százalékosan stabilizálódott tőke megfeleltetési mutatója és a minősített követelések 30-ról 8%-ra mérséklődése (55. o.) az eredményt kézzelfoghatóvá teszi.

Antalóczy Katalin a külkereskedelmi folyamatokat elemzi, s kiemelten szól a *vám-szabad területek* növekvő, összképet befolyásoló szerepéről. A magyar külkereskedelem EU-függővé vált, míg a CEFTA a sokoldalú liberalizálás és a kétoldalú viszonylatokban elszabaduló egyoldalú piacvédelem kettőssével írható le. A vám-szabad területek jelentőségét az mutatja, hogy 1997-ben az összkivitel negyede, a növekmény több mint kétharmada innen származott (88. o.). A szerző megértő álláspontját az EU-országvéleményben is megjelenően – nem osztja e kivitelserkentő intézkedések megítélésében. Antalóczy kiemeli: a tőkebehozatal természetes velejáróként évről évre nő nemcsak a profit-hazautalás, hanem a *tőke kivitel* is. Ez *nem elsősorban a szomszéd államokba*, hanem háromnegyed részt az EU-ba irányul (15. o.).

Juhász Pál és Mohácsi Kálmán szociológiai ihletésű tanulmánya a magyar mezőgazdaság korszerűsödési folyamatának kétarcúságát hangsúlyozza. A hazai agrárium igazi *duális szerkezetű*: az átalakult nagyüzemek és a középparaszti családi gazdaságok adják a piaci vagy versenyszektor, míg a túlnyomó többségét a részidős, legfeljebb a helyi piacra termelő és az önellátó gazdaságok tömege adja. A valódi – a nemzetközi – piacra csak a termékláncba beépült termelő képes bekapcsolódni. Ez csak az első körből kerülhet ki, míg az állami politika fő feladata a piacépítés és a különféle alulról szerveződő együttműködési formák támogatása lehetne. A differenciált termelői kör differenciált szolgáltatásokat is igényelne. A szerzők bemutatták (119. o.): a szövetkezés előzményeinek és ideológiájának gyengesége, valamint a nagy kockázat miatt *nálunk csekély az esélye a nyugat-európai típusú mezőgazdasági nagybank sikeres működésének*.

¹ 1999 szeptemberében a pénzügyminiszter a *Financial Times* közvetítésével jelentette be, hogy a hánnyott sorsú pénzintézetet mégse kívánják nemzeti/állami tulajdonban tartani.

A tanulmányok harmadik köre önkritikus szókimondása miatt külön is érdekes. Antal László: Mi maradt a reform-közgazdaságtanból című esszéjében szembeszáll azzal a többek által nagy hangon hirdetett, ámde senki által még nem igazolt vélekedéssel, mely szerint ez a kutatási irány mind elméletileg, mind gyakorlatilag zsákutca lett volna. Antal a reformgazdaságtant az adott körülmények közt lehetséges-, és a mozgásteret szüntelenül tágító politikai cselekvésként pozitívan értékeli, a leíró/kritikai elemek tekintetében pedig *önértékén* – azaz a nyugati akadémiai lapok ízlésvilágától függetlenül is – időtállóknak és érdekesnek. Úgy látja, a viszonyok élhetőbbé tétele érdekében tett erőfeszítéseinket utólag sem kell szégyellnünk.

Kiemeli azt is: az lett volna a meglepő, ha a kelet-európai kataklizma közepette a magyar közgazdászok az elvont elmélet – néha köldöknéző – kérdésein tépelődnek, nem pedig a való világ őket is közvetlenül kínzó kérdéseire keresik a választ. A fő baj (19. o.) ezért nem az, hogy mennyire vagyunk/voltunk *csereszabatosak* nyugati társainkkal, hanem az, hogy erősödik az átpolitizáltság és – szerinte – kevés az átütő erejű új munka.

Ez utóbbi tekintetében persze az a kérdés, mihez mérjünk: a 60-as évek abszolút elnyomorodás vitájához, a 70-es évek világgazdasági válságáról és szocialista vállalatról szóló eszmecseréihez, netán az optimális nyitottság és a belpiacra épülő élénkítés 80-as évekbeli forrpontjaihoz. Úgy gondolom, hogy ehhez mérten a 90-es évek termése a szellemi *felszabadultságot* – és az ezzel járó *káoszt* – jeleníti meg. A magyar közgazdászok jelenléte a tudomány világpiacon nem csökkent, hanem *felmérhetően nőtt*. Ez – a tudományos kutatásokra fordított belföldi közpénzek dollár-egyenértékéhez képest – legalábbis figyelemre méltó teljesítmény (részletesen l. Csaba, 2000).

Voszka Éva ironikus-önironikus tanulmánya a privatizálás és a privatizációs tanácsadás hullámvásútjáról jó betekintést enged az *üzlet*, a *kutatás* és a *közszereplés* más intézményekben sem épp súrlódásmentes együttéléséről, a Pénzügykutató munkatársainak különféle minőségükben eljátszott szerepéről. A privatizálás és a törvények állandó újraírásának lezárultával a szerző az elméleti és a nemzetközi irányba történő nyitás kiútjának fölvezetéséig jut el.

Csillag István zárótanulmányában nem kevesebbre vállalkozik, mint hogy Matolcsy György (1990) tíz éve – épp e lap hasábjain – tett kísérlet után először átfogóan kedvező értékelést adjon a tévesen – de elterjedten – *spontán privatizációnak* nevezett folyamatról. A társasági törvényt a nagyszervezeti rendszer elleni elszórt, de erősödő támadások sorozatába illesztve tárgyalja. Önkritikusan emeli ki, hogy e javaslatok egyike se számolt komolyan a *tőkepiaccal* és az ebből adódó allokációs lehetőségekkel – ezt ő nem a reformalkunak, hanem a javaslattevők reálpolitikai felfogásának tudja be, nevezetesen annak, hogy nem számítottak a birodalom összeomlására. (133–134. o.)

Kiemeli: mivel a magánkézbe adás eleve érdekről, hatalomról, vagyonról szól, elméletileg is elfogadhatatlan, hogy pont a menedzseri érdek megjelenítése lenne *eleve* társadalomellenes és erkölcstelen (136. o.) A későbbiekben azt is kiemeli: épp a valódi menedzser, az utóbb létrejövő valódi tulajdonos, a decentralizált alkuban kialakuló valódi üzleti értékelés/piaci ár tette a magyar privatizációt piacivá, ezáltal pedig az ország kiemelkedő tőkevonzó képességének egyik legfőbb forrásává.

Ehhez legalább két kiegészítés kínálkozik. 1. A vagyon-újraelosztás összefüggésében az eltérő értékítéletbeli és a szereplők érdekbeli konfliktusai ettől még megmaradtak. 2. Az igazi nagy privatizációs ügyletek – MATÁV, MOL, Tungsram, energiaszolgáltatók, BB, MHB – szigorú állami vezérlettel hoztak létre valódi magántulajdonost; az oksági lánc nem egyirányú, s mint Mihályi (98) igazolta, a vezetői kezdeménnyel és a középcégeket jellemezte nem a legnagyobbakat. Voszka (97) szerint ott is gyakran kevés sikerrel.

Sok további észrevételt tehetnénk még, de ez a vázlatos ismertetés is meggyőzheti az Olvasót: e reprezentatív kötetet érdemes kézbe venni. Számos információgazdag fejtegetés, gazdag tényanyag mellett bepillantást nyerhet a magyar átalakulási folyamat egyik szellemi műhelyének vitáktól sem mentes munkájába.

Csaba László

Hivatkozások

Csaba László [2000]: A magyar közgazdaságtan a világáramban. in: Glatz Ferenc, szerk: *A múlt tanulságai és a jövő kihívásai*. (az MTA 175. éves jubileuma alkalmából rendezett tudományos osztályülések előadásai). Budapest: Akadémiai Kiadó, megj. alatt.

Matolcsy György [1990]: A spontán privatizáció védelmében. *Külgazdaság*, 37. évf. 3. sz.

Mihályi Péter [1998]: *A magyar privatizáció krónikája (1989–1997)*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Voszka Éva [1997]: *A dinoszauruszok esélyei*. Budapest: a Pénzügykutató Rt. és a Perfekt Rt. közös kiadása.

Csaba László, a KOPINT-DATORG Rt. tudományos tanácsadója, a BKE és a KLTE egyetemi tanára, és az EACES elnöke.

Brief Summary of the Articles

About the preconditions of Hungary's smooth joining the EU Part II.

The current joining process of Hungary is a crucial historical chance and challenge at the beginning of the third millenium. Preparing the effective and smooth joining is a historical responsibility. We already had a look at this subject two years ago, but back then we only tried to collect the opinions concerning the situation before the joining discussions. At the time of our recent survey the discussions are still going on – they are at the stage of x-raying – so the expected conditions of the entry can be outlined much better.

In connection with this we have the following question

Until the time of joining what kind of changes do you think are necessary in the field of regulations and institutions at your specialisation or at a wider spectrum for the successful closing of the discussions and for the as smooth as possible transition of the Hungarian economy?

Implications of EMU for Exchange Rate Policy in Central and Eastern Europe

GYÖRGY KOPITS

In view of the requirements of Stage 2 of European Monetary Union (EMU) for accession to the European Union, this paper examines the desirability for, and the ability of, the lead candidates in Central and Eastern Europe to participate in the new exchange rate mechanism (ERM2) and eventually in EMU. For most of these countries the benefits are likely to outweigh the cost of participation. After successfully meeting the basic conditions (wage flexibility, prudent fiscal and monetary stance, financial system soundness) for ERM2, each candidate should be able to shadow the euro, with sufficient flexibility around the central rate, prior to formal participation. The paper concludes with a discussion of two policy dilemmas.

Jogi melléklet

A vállalkozói fejlesztőtőke-befektetésről

OSMAN PÉTER

A vállalkozói fejlesztőtőke-befektetés a vállalkozás, a téma akkori állását összegező szakkönyv a corporate venturing fogalmát még a címében is úgy értelmezi, hogy az új üzleti vállalkozás létrehozása egy cég keretein belül.

A vállalkozói fejlesztőtőke-befektetés legfőbb meghatározó jellemzői a következők.

Tőkebefektetésre épül

A külföldi szakirodalom a vállalatok és vállalkozások közötti ügyletek meglehetősen széles és sokrétű halmazát fogja össze corporate venturing, corporate venture capital, ill. corporate entrepreneurship¹ elnevezéssel. Közéjük tartozik az az ügylettípus, amelynek sarokköve, hogy egy vállalat stratégiai megfontolásból tőke típusú finanszírozást ad egy másik vállalkozásnak. Ezt a típust emeltük ki vállalkozói fejlesztőtőke-befektetés elnevezéssel. Ismeretes, hogy milyen kiemelkedő jelentősége és az esetek nagy hányadában nélkülözhetetlen szerepe van a jó növekedési képességű vállalkozások működésében és fejlődésében a tőke típusú finanszírozásnak. Ezért a vállalkozói fejlesztőtőke-befektetések körébe csak azokat az ügyleteket soroljuk, amelyeknél a **Befektető** tőke típusú finanszírozást ad a partnervállalkozásnak.

A Befektető maga is árutermelő vállalkozás

A vállalkozói fejlesztőtőke-befektetés célja és az ilyen finanszírozás sajátos fajtája, amelynek révén kisebb vállalkozások kockázati tőke típusú finanszírozást kapnak más, rendszerint tőkeerősebb cégektől². Ez a konstrukció számottevő szerepet játszik a külföldi üzleti gyakorlatban.³

¹ Ezekre nincs magyar kifejezésünk.

² Az utóbbiakat a szakirodalom befektetőnek nevezi (a továbbiakban **Befektető**-ként említjük). Azt a vállalkozást pedig, amely a **Befektető**-től vállalkozói fejlesztőtőke-befektetést kap és amelyet ezzel a stratégiai szövetség bizonyos szálai kötnek ahhoz, partnervállalkozásnak nevezzük.

³ Ennek egyik legjobb és legrészletesebb bemutatását adja Kevin McNally „Corporate Venture Capital Bridging the equity gap in the small business sector” c. könyve.

A vállalkozási fejlesztőtőke-befektetés más minőséget jelent, mint az intézményes kockázati tőke⁴ és az üzleti angyalok, amelyek a pénz- és tőkepiac, valamint a vállalkozásfejlesztés sajátos szereplői. Nem piaci szereplő, mint az előbbieket, hanem a vállalkozásfejlesztés, ill. -finanszírozás egy sajátos, önálló ügylettípusa, amely elvileg bármely két vállalkozás között létrejöhet.

Azok az indítékok, amelyek az ügyletben részt vevő egyik felet arra ösztönzik, hogy vállalkozási fejlesztőtőke-befektetést adjon, a másikat pedig arra, hogy azt befogadja, és vállalja az ezzel járó feltételeket, mindig abban gyökereznek, hogy a felek a saját érdekeik alapján valamilyen módon és mértékben igyekeznek egyesíteni az erőforrásaikat, és ennek segítségével a maguk javára kihasználni a másik erejét, kapacitásait és képességeit. Teszik ezt annak érdekében, hogy kipótolják vagy növeljék a sajátjukat ott, ahol azt a gazdasági céljaik eléréséhez elégtelennek, de legalábbis kiegészítendőnek ítélik.

Jellegzetes példa erre, midőn egy nagyobb árutermelő cég egy kifejezetten jó innovációs potenciállal és főként piac képes termékeket ígérő fejlesztési programokkal rendelkező vállalkozással hoz létre ilyen ügyletet. A **Befektető** ebben többnyire azt keresi, hogy hozzájuthasson a másik által létrehozott innovációs fejlesztési eredmények hasznosítási lehetőségéhez és jogához, és/vagy valamilyen módon és mértékben a saját innovációs erőforrásaiba integrálhassa az utóbbit. Az együttműködés segítségével így új, magas innováció tartalmú árucikkekhez juthat anélkül, hogy a saját innovációs kapacitásait kellene lekötnie azok kifejlesztésére, ill. kiegészítheti a kapacitásait, képességeit a másik fél erőforrásainak felhasználásával – végső soron tehát a másik fél erejével növelheti a saját gazdasági erejét. Az ügyletnek ugyanakkor nem része, hogy az utóbbi – azaz a partnervállalkozás – részben-egészben beolvadna a **Befektető** cégébe. Az továbbra is megőrzi a különállását, viszont az ügylet keretében pénzt kap a **Befektető**-tól, és többnyire lehetőségeket arra, hogy a saját gazdasági tevékenységében felhasználhassa a másiknak kapacitásait – pl. a marketing, az értékesítés terén – amelyekkel maga nem vagy nem kielégítő mértékben rendelkezik.

A vállalkozási fejlesztőtőke-befektetés egy szélesebb, meglehetősen szerteágazó ügylet csoport részeként jelent meg a vállalkozásfejlesztéssel és -finanszírozással foglalkozó szakirodalomban. Eredetileg ez utóbbit jelölte, és gyakorta ma is ezt jelöli a szakirodalom a corporate venturing kifejezéssel. Magyar kifejezésünk nincs rá – talán leginkább még a '*vállalatok kockázati tőke jellegű tevékenysége*' kifejezéssel magyarázhatnánk.

A corporate venturing valójában gyűjtőfogalom. Az ide kapcsolódó gyakorlat sokrétűségére és a fejlődése során bekövetkezett hangsúlyeltolódásokra is jellemző, hogy az 1993-ban kiadott befektetés befogadásának a partnervállalkozásra háruló következményeit alapvetően meghatározza, hogy a **Befektető** maga is árutermelő vállalkozás.

Ha egy vállalkozás külső finanszírozótól jut tőkéhez, úgy jelentős mértékben befolyásolhatja további sorsát és különösen fejlődési lehetőségeit, hogy a finanszírozó milyen céllal és milyen elvárásokkal adta a pénzt. Ha az pénzügyi befektető, akkor annak értelemszerűen az egyetlen célja a megfelelő hozam elérése, és erre összpontosítja mindazt a befolyását és lehetőségét, amelyet a szóban forgó vállalkozást illetően a befektetésével szerzett. Az intézményes kockázati tőke 'hagyományos' finanszírozási ügyleteiben is a megfelelő hozam elérése a befektető legfőbb, az esetek nagy hányadában egyetlen célja. Az előbbiektől eltérően, a vállalkozási fejlesztőtőke-befektetésnél a **Befektető** célja kifejezetten az, hogy a partnervállalkozásra alapozva árutermelőként javítsa a maga adottságait, képességeit és lehetőségeit.

⁴ A világos fogalmi elhatárolás érdekében *intézményes kockázati tőke* kifejezéssel jelöljük a cég formában működő kockázati tőkét, amely a tevékenységével közvetítő szerepet tölt be a pénz- és tőkepiacon a pénztulajdonosok, valamint a vállalkozások között, és így különböztetjük meg azt az üzleti angyaloktól, valamint a vállalkozási fejlesztőtőke-befektetés típusú finanszírozást nyújtó cégektől.

Mindkét fél a fejlődése eszközét keresi benne

A vállalkozási fejlesztőtőke-befektetés mindkét félnek eszköz arra, hogy fejlessze, bővítse és lehetőség szerint a másik fél erőforrásainak felhasználásával is növelje az áruterelésben és a piaci versenyben hasznosítható képességeit és adottságait, és ennek segítségével új üzleti lehetőségeket hozzon létre a maga számára. Ezért mindkettejük számára az abban való részvétel alapvető indítéka, hogy annak révén ehhez felhasználhassák a másik fél bizonyos tevékenységeit, meglévő és/vagy a továbbiakban létrehozni tervezett tevékenységi eredményeit, ill. erőforrásait.

Példaként: nem tekinthető vállalkozási fejlesztőtőke-befektetésnek, ha egy bank kockázati tőke típusú befektetést ad egy vállalkozásnak. Nyilvánvaló ugyanis, hogy ebben a pénzbeni megtérülés kedvező esélyét keresi. Annak tekinthető viszont, ha olyan vállalkozásba fektet be, amelyet, ill. amelynek fejlesztési eredményét ezzel akarja bevonni saját banki tevékenységének fejlesztésébe, erősítésébe.

Stratégiai szövetséget hoz létre

A vállalkozási fejlesztőtőke-befektetés hosszú távra szóló üzleti kapcsolatot és arra támaszkodó együttműködést hoz létre az abban részt vevő felek között. Ennek kereteit az az üzleti konstrukció adja, amelyben a **Befektető** a finanszírozást nyújtja. Ha ezt a kapcsolatot a felek jól építették fel és jól kezelik, akkor az közöttük stratégiai szövetségé erősödhet. A **Befektető** számára elsősorban e stratégiai szövetség létrehozásának és működtetésének eszköze, hogy tőkebefektetést ad és annak fejében tulajdonhányadot kap a partnervállalkozásban. Ez nincs ellentétben azzal, hogy e tulajdonhányadot egyúttal vagyonelemként is kezeli. Számos nagy cég a vállalkozási fejlesztőtőke-befektetéseire vonatkozó üzleti stratégiájának fontos elemeként kezeli azt az elvárást, hogy azok tőkenyereséget is hozzanak neki.

Nem jelent felvásárlást

A nagyobb vállalatok, vállalatcsoportok további építésének, a terjeszkedésnek egyik alapvető stratégiája más vállalkozások felvásárlása, beolvasztása. Ez eszközül szolgálhat arra, hogy a felvásárló egyetlen nagy ugrással olyan előrelépést érjen el a fejlesztésben, növekedésben, a terjeszkedésben vagy egyéb területeken, amelyet a szerves fejlődés útján csak lényegesen lassabban valósíthatna meg. Jellegzetes példák erre az alábbiak:

- Ha egy nagyobb cég meg akar szerezni egy ígéretes, új technológiát, amely egy kisebb vállalkozás birtokában van, úgy az ehhez vezető leghatékonyabb megoldásnak ígérkezhet, hogy felvásárolja a másikat. Ez a megoldás számos előnnyel járhat ahhoz képest, mintha maga igyekezne kifejleszteni a kérdéses technológiát:

- Sokkal gyorsabban jut a technológia birtokába;
- Kész fejlesztési eredményhez jut és így nem kell viselnie a fejlesztéssel járó kockázatokat;

- Megszabadul attól, hogy a kérdéses technológia létrehozására, vagy annak elsajátítására a saját fejlesztő kapacitásait kelljen lekötönnie;

- Nemcsak a technológiát szerzi meg, hanem a felvásárolt vállalkozás teljes fejlesztő kapacitását. Ez a továbbiakban rendelkezésére áll a technológia gondozásához, tökéleteseítéséhez, továbbfejlesztéséhez, alkalmazási lehetőségeinek az ő igényei szerinti kiterjesztéséhez;

- A technológia megszerzésének útját állhatják birtokosának iparjogvédelmi és egyéb oltalmi jogai. A technológia birtokosának felvásárlásával ezek az akadályok elhárulnak a felvásárló elől. Sőt, a felvásárlással maga is a birtokosi pozícióba kerül, és így e jogok a továbbiakban már az ő érdekeit is szolgálják.

- Ha a cél a piaci terjeszkedés, ebben a fentiekkel azonos, vagy azokhoz nagyon hasonló előnyökkel szolgálhat az a megoldás, hogy az erre törekvő cég megvásárol egy olyan másikat, amely megfelelő részesedéssel bír a célpiacon – már amennyiben az utóbbi nem képes, vagy nem akar ellenállni a felvásárlásnak.

- Ha bővíteni és/vagy fejleszteni kell bizonyos erőforrásokat, kapacitásokat – pl. a fejlesztésben, a termelésben vagy éppen a piaci munkában –, ebben is a fentiekhez hasonlóan előnyös megoldás lehet olyan vállalkozás felvásárlása, amely már rendelkezik a szükséges erőforrásokkal.

A kép teljességéhez mindehhez meg kell azonban azt is jegyeznünk, hogy a felvásárlás csak akkor hozza meg a tőle várt előnyöket, ha a felvásárló képes arra, hogy gyorsan és hatékonyan integrálja a megszerzett vállalkozást vagy annak fontos részeit, erőforrásait a saját szervezetébe. A tapasztalatok azt mutatják, hogy az integrálás megvalósítása gyakran nagy nehézségekkel jár. Ezek olykor olyannyira súlyosnak, sőt végzetesnek bizonyulnak, hogy részben-egészben meg is hiúsítják annak a célnak az elérését, amelyért a felvásárlás történt. Mindebben igen jelentős hatása lehet annak is, hogy maga a felvásárolt vállalkozás törekszik-e az együttműködésre, vagy inkább nyíltan vagy burkoltan ellenállni igyekszik a beolvasztásnak.

A felvásárlásoknál szó szerint sorsdöntő jelentőségű tényező, vajon a vevő képes-e a megszerzett vállalkozást úgy beilleszteni a saját szervezetébe, rendszerébe, hogy sértetlenül megmaradjanak az utóbbi képességei, adottságai, az abban rejlő lehetőségek – röviden mindaz, amiért azt érdemes volt megvásárolni, képes-e azt úgy integrálni magába, hogy ettől ne ériék jelentősebb sérülések. Annak mérlegelésénél, vajon egy adott helyzetben valóban a felvásárlás lehet-e a célszerű megoldás, ez mindenképpen egyike a legelső és legfontosabb kérdéseknek. A dolog lényegébe világít bele a SIEMENS példája. Björn Christensen a SIEMENS AG nemrég létrehozott új kockázati tőke alapja, a Mustang Ventures kapcsán egy nyilatkozatában elmondotta,⁵ hogy gyakran kudarcba fulladtak azok a próbálkozások, hogy a SIEMENS felvásárlások segítségével innovációs potenciáljának jelentékeny erősítését érje el. Ennek oka az volt, hogy a SIEMENS mérete és bürokráciája tönkretette a kis cégek innovációs képességét. Aligha lenne okunk azt feltételezni, hogy ez valamiképpen a SIEMENS sajátos egyedi problémája, amely más nagy cégnél nem fordul elő. Minden bizonnyal velejáró kockázata a partnerek eltérő nagyságrendjének, hogy a nagyobbik fél könnyen úgy járhat a kisebbel, mint John Steinbeck híres regényének – Egerek és emberek – hőse, Lennie az egerekkel: kézbe veszi és önkéntelenül agyonnyomja őket.

A vállalatközi fejlesztőtőke-befektetés más minőséget képvisel a terjeszkedésben. Annak kevésbé agresszív útja. A függetlenségüket féltő vállalkozások szempontjából különösen fontos vonása, hogy a nem jelent vállalatfelvásárlást, sem pedig vállalatösszeolvadást. A partnervállalkozás részben vagy egészben megőrzi a függetlenségét a **Befektetővel** szemben. Ugyanakkor, a vállalatközi fejlesztőtőke-befektetés is lehetőséget ad arra, hogy a **Befektető** és a partnervállalkozás az így létrejövő stratégiai szövetség keretében egyesítse, de legalábbis előnyös módon összekapcsolja az erőforrásait, tevékenységeit.

⁵ Red Herring Online 8/26/98: Siemens launches new venture fund.

A Befektető osztozik a partnervállalkozás kockázatában

A vállalatközi fejlesztőtőke-befektetésnél a **Befektető** úgy ad finanszírozást, hogy annak révén osztozik a partnervállalkozással az utóbbi tervezett további tevékenységében rejlő gazdasági kockázat viselésében. Ez az ügylet lényegi és el nem hagyható eleme.

Sokféle lehetséges konstrukció

Az üzleti gyakorlatban a **Befektető** és a partnervállalkozás közötti kapcsolat különféle üzleti konstrukciókban valósulhat meg. Az utóbbinak adott tőkebefektetéshez a felek igényei és adottságai szerint más finanszírozási konstrukciók is kapcsolódhatnak. Így például a **Befektető** gyakorta hitel típusú finanszírozást is ad a partnervállalkozásnak.

Emberi tőke és szervezeti tőke

A vállalkozások erőforrásainak elsőrangú gazdasági fontosságú része az emberi, valamint a szervezeti tőke. E kettőt együtt az emberi képességeknek, tudásnak, tapasztalatnak és egyéb felkészültségeknek – így pl. vállalkozói gondolkodásmódnak, kockázatkezelési képességnek, marketingszemléletnek – az a halmaza alkotja, amely a vállalkozás keretei között megtalálható, és amely előnyösen felhasználható a vállalkozás céljainak elérésében, az ehhez vezető feladatok megvalósításában.

Az emberi tőke az egyes emberek saját egyéni tudása, tapasztalata, egyéb felkészültsége, ahogyan az külön-külön bennük él. Ezzel szemben a szervezeti tőke az a többlet, amely annak köszönhetően alakul ki, hogy a szervezet tagjainak emberi tőkéi a szervezetben összegeződnek, kiegészítik, kiteljesítik egymást és mindezzel a szervezetben olyan képességeket és adottságokat hoznak létre, amelyek jelentősen meghaladják az azok alapjául szolgáló emberi tőkéek egyszerű összegét. Jól megvilágítja a kettő mibenlétét és egymástól való különbségét a következő magyarázat: „Ha a vállalkozás versenyelőnyének alapja kizárólag az emberi tőke, akkor pontosan felmérhető és értékelhető minden egyes egyénnek az ehhez való hozzájárulása. Ha ellenben a versenyelőny alapját a szervezeti tőke adja, akkor nehéz felbecsülni, hogy az egyes személyek mennyivel járultak hozzá ahhoz.”⁶

A mobilitás és a másolhatóság jelentősége

A vállalatközi fejlesztőtőke-befektetés maga is az erőforrásokhoz való hozzáférés eszközeként szolgál. Az erre megnyíló lehetőségek tekintetében azonban élesen elválik egymástól és eltérő módon viselkedik az emberi, valamint a szervezeti tőke.

Ha az emberi, valamint a szervezeti tőke nem egyenletesen oszlik meg a vállalkozások között, akkor versenyelőnyhöz jut az a vállalkozás, amely többel rendelkezik ezekből az erőforrásokból. Ennek a versenyelőnynek a fenntarthatósága nagymértékben függ a mindenkori ilyen tőkeelemeknek két kritikus fontosságú jellemzőjétől.⁷ Mindkettő alakulása nagymértékben meghatározza, milyen esélyei vannak a kérdéses tőkeelem híján lévő vállalkozásoknak arra, hogy maguk is annak birtokába jussanak és ennek

⁶ Gibbons és Chung hivatkozott művéből

⁷ P. T. Gibbons és L. H. Chung is tárgyalja ezt az idézett tanulmányukban.

segítségével megszüntessék, vagy legalábbis csökkentsék a versenyben fennálló hátrányukat.

Az egyik jellemző, hogy mennyire mobil a kérdéses tőkeelem. Ebben az összefüggésben annak mobilitása azt jelenti, hogy mennyire lehetséges azt kivinni az azt birtokló vállalkozásból és áttelepíteni egy másikba. Ennek jobb megvilágítására szemléltető példaként említhető egyebek közt, hogy mindaz a tudás, tapasztalat, egyéb felkészültség, amellyel az egyén bír, amely annak a fejében van, elvileg mobil, hiszen elvileg lehetséges, hogy a szóban forgó személy kiválik a vállalkozásból és a továbbiakban más vállalkozásnál kamatoztatja mindezeket.

A másik jellemző lényege abban összegezhető, hogy mennyire utánozható, másolható a kérdéses tőkeelem, azaz annak természete, tartalma szerint mennyire áll nyitva a versenytársak előtt annak a lehetősége, hogy utánzással, másolással a birtokába jussanak, és így dolgozzák le a hátrányukat.

Ha személyhez köthető

Az emberi tőkét illetően itt vázoltakból olyan következmények adódnak, amelyek igen számottevő mértékben meghatározzák annak a lehetőségeit, hogy a piaci szereplők hogyan tudnak hozzáférni egy másik vállalkozás szellemi vagyonához. Az első és talán legfontosabb abban áll, hogy ha kívülről pontosan felmérhető, kik azok az ott dolgozók közül, akik jelentős szerepet tölthetnek be a vállalkozás versenyképességét biztosító sajátos tudáselemek, különleges megoldások – technológiák – létrehozásában, ill. abban, hogy a szóban forgó tudást, megoldást ott, az árutermelésben hasznosítják, akkor ez már közvetlenül rávezet arra, kik azok a személyek, akik birtokában vannak azoknak a ismereteknek, hogy képesek legyenek mást ezekhez hozzájuttatni. Ezzel tehát világosan kirajzolódik egy olyan út, amely a technológia megszerzéséhez vezethet.

Az árutermelésben a versenyképesség javításának lehetőségét kínáló technológiák átvételéhez és felhasználásához rendszerint arra is szükség van, hogy a technológiát hozzáidomítsák – adaptálják – az azt megszerző vállalkozás lehetőségeihez és adottságaihoz, így különösen azokhoz a külső és belső műszaki, gazdasági és esetleg intézményi feltételekhez, amelyek közt az dolgozik. Ez a technológia honosítása. A technológiát megszerző vállalkozás számára kritikus jelentősége van annak, milyen gyorsan és milyen hatékonyan képes a honosítást elvégezni. A versenyképesség javítására alkalmas technológiák erkölcsi kopása általában meglehetősen gyors. Az idő múlásával mindinkább elértéktelenedik az előrelépésnek az a lehetősége, amely a felhasználásukkal elérhető. A technológia honosításával járó költségek szintén rontják az annak megszerzésével és felhasználásával elérhető eredményt. Éppen ezért, ha egy vállalkozás meg akar szerezni egy technológiát, akkor ebben kulcsfontosságú kérdés, vajon meglesznek-e azok a szakemberei, akik képesek a honosítást a lehető leggyorsabban és leghatékonyabban megvalósítani. Ha személyekhez köthető a szóban forgó technológia létrehozása, akkor bizvást lehet arra számítani, hogy ugyanezek az emberek képesek a honosítást is elvégezni. Tehát e tekintetben is világosan kirajzolódik egy olyan út, amely a technológia érdemi elsajátításához vezethet.

A szervezeti tőke jobban uralható

Az itt vázoltak alapján is igen könnyen belátható, hogy az emberi tőke mobilitása általában számottevően nagyobb, mint a szervezeti tőkéé. Ebből az is következik, hogy a vállalkozások általában nagyobb biztonsággal uralják a maguk szervezeti tőkéjét, mint

ahogyan arra számíthatnak, hogy az emberi tőkájukat képesek tartósan is elzárva tartani a versenytársaik elől.

A kép teljességéhez tartozik azonban az is, hogy a szervezeti tőke bizonyos elemei visszaalakulhatnak emberi tőkévé. Ez olyan tényező, amellyel a szervezeti tőkére támaszkodó versenyelőny megőrzésének, másrészt pedig az annak alapjául szolgáló tudás, felkészültség megszerzésének – esetleg elorzásának – lehetőségei tekintetében mindig számolni kell. Lényegében ez történik minden olyan tudáselemmel, sajátos új megoldással, bizonyos cél megvalósítása érdekében rendszerezett tapasztalattal, amely a szervezeti tőke bázisán jött létre, azonban amelyet, ha egyszer már létrejött, az egyes emberek megismerhetnek és elsajátíthatnak olyannyira, hogy képesek azt hasznosítani, valamint mást hozzásegíteni annak hasznosításához. Ha ez bekövetkezik, akkor a szóban forgó tudáselem, megoldás stb. megszerzéséhez már ismét elegendő megszerezni a kérdéses személy együttműködését.

Megszerezni a kulcsembereket

Ha pusztán vagy túlnyomó hányadban az emberi tőke alkotja azokat az erőforrásokat, amelyekhez való hozzáférés a vállalatközi fejlesztőtőke-befektetés indítékául szolgálhat, akkor a **Befektető** számára a hozzáférés útja lehet az is, hogy megszerzi azoknak az együttműködését, akiknek a fejében ott a szóban forgó tudás. A vállalkozások szellemi tulajdonának védelmét illetően az egyik legnagyobb probléma éppen ebben áll.

Az alkalmazott kilépésével járó kockázat és a védekezés

Régi igazság, hogy a versenytárs titkainak megismeréséhez az egyik leggyorsabb út, ha átcsábítjuk magunkhoz annak kulcsfontosságú pozíciókban lévő alkalmazottait. Már csak ezért is nagy kérdés, hogyan védekezzék a vállalkozás annak az eshetősége ellen, hogy az alkalmazottai kilépnek tőle, és magukkal viszik szellemi vagyonának értékes tudáselemeit. Ez korántsem csupán elméleti jelentőségű kérdés, hanem nagyon is komoly gyakorlati súlyú probléma, amely a fejlett piacgazdaságokban már hosszú ideje az érdeklődés homlokterében áll, és amelyre általánosan alkalmazható, hatékony megoldás a mai napig nem vált ismertté.

A védelem munkajogi eszközei

A szellemi vagyonhoz tartozó tudás védelmének egyik fontos eszközrendszere, hogy a vállalkozás az alkalmazottait munkajogi eszközökkel kötelezi arra, hogy azok ezt a tudást megőrizzék, azt engedély nélkül nem hasznosítják, és másnak sem adnak semmilyen segítséget az illetéktelenül történő hasznosításhoz. Az árutermelés gyakorlatában ez az egyik alapvető eszköze az üzleti titokként kezelt és őrzött tudáselemek, az ún. know-how védelmének. A problémát az jelenti, hogy az a védelem, amelyet ezek a munkajogi eszközök biztosítanak, általában csak addig működik, amíg a kérdéses személy munkaviszonyban áll a szóban forgó vállalkozással.

A vállalkozások a szellemi vagyonukat, az annak részét alkotó, know-how-ként – azaz üzleti titokként – őrzött technológiákat, tudáselemeket elsősorban termelőeszközként használják a különféle tevékenységeikben. Esetleges, meglehetősen ritka kivételektől eltekintve, mindaz a tudás, tapasztalat, új megoldás, amely a know-how-t alkotja, valamilyen információhordozóra rögzített formában ott van a szervezetben, és lesznek emberek, akiknek lehetőségük nyílik arra, hogy betekintést nyerjenek ezekbe a titkokba,

és részben-egészben elsajátítsák a kritikus jelentőségű tudást. Nyilvánvaló, hogy a know-how megőrzésének vonatkozásában ők kockázati tényezővé válnak a vállalkozás számára. Lényeges következményekkel járhat e tekintetben az is, hogy a know-how ilyenkor már sajátos minőséget és főként kinyilvánított értéket képvisel – ha másképp nem is, azáltal mindenképpen, hogy értékes titokként védik és őrzik –, ami értelemszerűen felhívja reá a figyelmet.

Nemcsak magától értetődő, hanem ténylegesen elkerülhetetlen is, hogy ilyenkor mindazok érdemi betekintést kapjanak a titokként őrzött részletekbe, akiknek erre azoknak a feladatoknak az elvégzéséhez van szüksége, amelyeknél a know-how eszközül szolgál. Elvileg természetesen ilyenkor kitűzhető, hogy mindenki csak annyit tudhasson meg a titkokból, amennyire a maga munkájához ténylegesen is feltétlenül szüksége van. Ezt azonban a gyakorlatban többnyire nagyon nehéz így megvalósítani. Nemritkán lehetetlen ehhez pontosan meghatározni, vajon kinek mennyit kell megismernie a feladata szerint a szóban forgó titokból, másrészt pedig hol kezdődnek annak azok az elemei, amelyektől már el lehet zárni a kérdéses személyt vagy a munkát végző személyek bizonyos csoportját anélkül, hogy ezzel akadályoznánk őket a nekik kirótt feladat maradéktalan teljesítésében. Ennek gyakorta az egyik alapvető oka, hogy a legtöbb know-how nem egymástól független, külön-külön jól körülkeríthető titkoknak valamiféle halmaza, hanem sokkal inkább olyan ismeretek és sajátos megoldások összefüggő rendszere, amelyek egymással többé-kevésbé szerves kapcsolatban vannak. A velük dolgozóknak ezért valóban szükségük lehet arra, hogy áttekintésük legyen a know-how-ban megtestesülő megoldásrendszer egészéről, és így számításba vehessék a különböző részek összefüggéseit az ő feladataikkal. Természetesen többnyire rajtuk kívül is vannak azután olyanok, akiknek szintén módja nyílik a betekintésre.

A belső információáramlás korlátozásának ára

Ha a vállalkozások a szellemi vagyonuk védelmében arra törekszenek, hogy az alkalmazottaik minél kevésbé tudjanak illetéktelenül is hozzáférni ezekhez a vagyonelemekhez, ehhez eszközül használhatják a belső információforgalom lehetőségeinek korlátozását. Az előzőekben vázoltak szerint ez valóban működőképes megoldás lehet az e téren élvezett birtokosi pozícióik erősítésére. Fennáll azonban annak a veszélye, hogy az így elért javulásért a vállalkozás innovációs képességeinek és szervezeti tőkéjének romlásával kell fizetniük. Amint arra a szakirodalom is utal, azoknak a szervezeteknek, amelyek sikeresek az innovációban, igen jellemző vonása, hogy a részlegek között gyakori a kommunikáció, és ugyancsak gyakoriak az eltérő nézeteket képviselő személyek közötti eszmecserek. Valójában ez az összefüggés a szervezet innovációs képessége és belső kommunikációja között teljesen természetes és szükségszerű. Mind az új innovációs eredmények elérésére vezető célok megfogalmazásához, mind pedig az ezek megvalósítását lehetővé tevő megoldások kidolgozásához alapvető jelentőségű a különféle szakmai szempontokat és gazdasági megfontolásokat felvonultató és szintetizáló megközelítés, továbbá, hogy az innovációs munka résztvevői képesek legyenek elszakadni az addigi gondolkodásmódtól, a már bevált – és ezért biztonságosnak ígérkező – megoldások alkalmazásától. Meglehetősen gyakoriak az olyan esetek, ahol az „eretnek” gondolkodás, a szakmai előítéletek és beidegződések hiánya vagy félresöpörése vezet el az új innovációs eredmény létrehozására. A szervezeti tőke létrejötte és a tudást és megoldásokat termelő képességének működése is igen nagy mértékben a szervezet tagjai közötti információ- és eszmecserere támaszkodik. Ebből pedig már az is következik, hogy a belső információforgalom útjába emelt akadályok ugyan segíthetnek a vállalkozás szel-

lemi vagyonának megőrzésében, azonban akár igen erőteljesen is ártalmára lehetnek szervezeti tőkéje gyarapodásának.

A kilépő a fejében elviszi

Ha valaki kilép a munkaviszonyból, amelyben a munkajog eszközeivel kötelezték a know-how-t alkotó titkok megtartására, az arra támaszkodó kötelezettségek és tilalmak nem kísérik tovább, viszont a fejében óhatatlanul magával viszi mindazokat az ismereteket, amelyekhez a vállalkozásnál akár a munkája révén, akár egyéb úton hozzájutott. Nincs olyan, a törvényesség keretein belül alkalmazható technika, amely ezt megakadályozhatná, hiszen a megszerzett ismeretek tudását törvényes eszközökkel többé nem lehet tőle elvenni – így csak azok további felhasználásának útjába lehet akadályokat állítani.

Az első következtetés – legalábbis logikailag – az lenne, hogy ha a titkot, a know-how ismeretét nem lehet visszavenni a vállalkozásból kilépőktől, akkor azt kell megakadályozni, hogy kiléphessenek olyanok, akik annak birtokába kerültek. A know-how védelme érdekében tehát el kellene vonni a kilépés jogát a vállalkozás mindazon alkalmazottaitól, akik ahhoz hozzájutottak. Valódi, azaz működőképes és átfogó védelmet azonban így nem lehet létrehozni. Az első probléma, hogy ilyen tilalmat aligha lehet állítani. A munkahely szabad megválasztásának jogát demokratikus állam keretei között nem lehet elvonni a munkavállalóktól. A know-how-birtokosnak mint munkáltatónak esetleg az szolgálhat még erre valamelyes eszközzel, ha a munkavállalóval kötendő munkaszerződésbe épít be bizonyos kötelmeket és korlátozásokat, és arra támaszkodik, hogy az utóbbi a saját döntése szerint vállalja azokat. Azonban még az ilyen esetekben is az adott helyen hatályban lévő mindenkori munkajogi és egyéb jogszabályoktól függ, vajon törvényes-e az ilyen eszközök alkalmazása. Magától értetődik, hogy ha az nem törvényes, akkor a munkáltató nem is kényszerítheti ki a szóban forgó kötelmek és tilalmak betartását, és ezzel a know-how ily módon történő védelme hatástalanná vált. További probléma, hogy a munkaszerződésbe beépíthető eszközök, ha vannak is, legfeljebb csak korlátozottan alkalmasak arra, hogy visszatartsák a kilépéstől a munkavállalót. Megakadályozni nem lehet ebben, legfeljebb csak az elé a kérdés elé állítani, vajon megéri-e neki, hogy viselje azokat a szankciókat, amelyeket a munkaszerződése a kilépésre vonatkozó korlátozások megszegéséhez rendel. Innen pedig már a szóban forgó munkavállaló számára mérlegelés kérdése lehet, hogy milyen esetekben érdemes ezt vállalnia. Meglehetősen megkönnyítheti neki ezt a döntést, ha pontos tervei vannak arra vonatkozóan, hogyan húzhat hasznot azokból az ismeretekből, amelyeket így magával visz. Az egyik esettípus ebben, ha a kilépő maga akarja hasznosítani az addigi munkáltatójánál megismert know-how-t. Ekkor, ha valóban jól felkészülten és körültekintően cselekszik, úgy már megvannak a számításai, hogy mit hozhat ez neki, tehát mi az az ár, amelyet érdemes vállalnia a szerződésszegő távozásért. Más eset, ha egy másik piaci szereplő hívja magához, hogy nála, az ő javára hasznosítsa a fejében elvitt tudást. Ebben az esetben a csábítás nyilvánvalóan akkor működik, ha az utóbbi olyan kedvező feltételeket kínál neki, amelyek őt mentesítik a szerződésszegéssel járó szankciókból reá háruló veszteségektől, és ezen felül még elegendően vonzóak is ahhoz, hogy érdemes legyen hozzá átpártolnia.

Ezekben az esetekben valamelyes esély a know-how birtokosának, és valamelyes fenyegetés a kilépő alkalmazottra nézve, valamint annak a számára, aki ez utóbbi segítségével hasznosítja az elvitt tudást, hogy a know-how birtokosa polgári perben jogorvoslatot kereshet az őt így ért károk miatt. Ha kimutatható, hogy a kilépő alkalmazottja, illetve az annak segítségével beálló hasznosító rosszhiszeműen járt el, úgy lehet esélye arra, hogy a bíróság az ő javára dönt. Az üzleti titkok kalózáinak tehát ilyenkor is cél-

szerű igen nagy óvatossággal és körültekintéssel eljárniuk. Ugyancsak megfontolandó, hogy ha a hasznosítás, amelyhez az elhozott tudásanyaggal segédkezet nyújtott, rosszhiszeműnek ítéltetik, akkor maga a kilépő alkalmazott aligha tekinthető jóhiszeműnek és így vétlennek.

Az újabb elhelyezkedés korlátozása

A külföldi gyakorlat jól ismert eleme, hogy az üzleti titkaik megóvására törekvő munkáltatók az előzőektől eltérő típusú és tartalmú szerződéses eszközt is igyekeznek felhasználni annak megakadályozására, hogy e titkok a kilépők révén idegen kézbe kerüljenek. Ennek a megoldásnak a lényege, hogy az alkalmazottaikat nem abban korlátozzák, hogy a cégtől bármikor szabadon kiléphessenek, hanem abban, hogy kilépésük esetén hol helyezkedhetnek el, milyen feladatkört tölthetnek be és így mit tehetnek, pontosabban, mit nem tehetnek a cégtől a fejükben elvitt üzleti titkokkal, know-how-val. Ilyen eszköz, hogy az alkalmazottaikkal olyan szerződést kötnek, amelyben ez utóbbiak kötelezettséget vállalnak arra, hogy a cégtől való kilépésük után bizonyos, a szerződésben meghatározott ideig nem vállalnak munkát olyan piaci szereplőnél, amely az előző munkáltatójuk versenytársa.

Könnyen belátható ugyanakkor, hogy ennek a megoldásnak az alkalmazása is felvet sajátos problémákat. Ezek közt az első és legfontosabb, hogy az ilyen szerződéses kötések betartását a munkáltató a kilépőkkel szemben csak akkor és csak annyiban tudja kikényszeríteni, ha és amennyiben az adott ország munkajoga, ill. polgári joga lehetővé teszi azok alkalmazását. Idetartozó és gyakorta ugyancsak nem egykönnyen megoldható probléma az is, hogyan lehet jogszerűen meghatározni azoknak a piaci szereplőknek a körét, akiknél a kérdéses alkalmazott e megállapodás értelmében nem vállalhat munkát. Ebben a közvetlen egyezések kezelése még csak könnyű lehet – ez is, az is metrikus kötőelemeket, rovarölő szereket vagy éppen gépkocsifutóművet gyárt –, azonban egy sokféle célra alkalmazható know-how ilyen ‘tilalmi listája’ viszont már irreálisan széles lehet. Emellett, ha a kérdéses alkalmazott szakképzettsége kifejezetten ahhoz a területhez kötődik, amelyen a szóban forgó know-how is hasznosítható, úgy aligha lehet olyan munkavállalási tilalmat rákényszeríteni, amely érdemben a szakmájának gyakorlásától való eltiltást jelentené.

A tilalom ésszerű időtartama

Nem csekély nehézséget okozhat mindezekon túl annak a megítélése is, vajon mi lehet az ésszerű és így elfogadható hossza annak az időtartamnak, amelynek során a kilépő munkavállaló a tilalom hatálya alatt áll. Erre vonatkozóan mindenképpen ésszerű az érintett szakterület fejlődési sebességét, azaz az ismeretek elavulásának ütemét tekinteni mérvadónak – már amennyiben erre bármilyen megbízható mérce található.

Hasonló célra szolgál és lényegében azonos problémákat vet fel az a szerződéses kikötés is, amelyben a munkaadó arra vállaltat kötelezettséget az alkalmazottjával, hogy ez utóbbi, ha kilép, meghatározott ideig tartózkodik attól, hogy olyan gazdasági tevékenységbe fogjon, amely révén maga hasznosítaná a munkaadója üzleti titkait, know-how-ját. Itt is kérdéses lehet a tilalom alkalmazásának jogszerűsége, a tilalom alá eső tevékenységek köre, s nem utolsósorban az időtartam elfogadható mértéke.

Annak a védelemnek a gyakorlati értékét illetően, amelyet az alkalmazottakra így kirótt tilalmak és kötelezettségek az üzleti titkok megőrzésében ténylegesen létrehoznak, a munkáltatónak mindenképpen számolnia kell az alábbiakkal:

- E tilalmak és kötelezettségek csak arra teremtenek neki lehetőséget, hogy fellépjen az azokat megszegő volt alkalmazottaival szemben. Nem szolgáltatnak azonban jogalapot ahhoz, hogy az olyan versenytárral szemben lépjen fel, amely a szerződésszegő alkalmazott segítségével jutott az ő titkaihoz, hacsak nem bizonyítható, hogy az utóbbi ezzel megsértette az adott országban fennálló jogrend szabályait.

- Csak akkor tud fellépni e tilalmak és kötelezettségek megszegésére alapozott igényrel, ha bizonyítható, hogy a versenytárs, amely az ő know-how-jával azonos sajátos tudást, megoldást hasznosít, az ő volt alkalmazottjának felróható úton-módon jutott annak birtokába.

- Ha bekövetkezik az ilyen károkozás, és el is éri, hogy a volt alkalmazottját ezért a bíróság elmarasztalja, ez még mindig nem feltétlenül jelenti azt, hogy ténylegesen hozzájut a megfelelő kártérítéshez. Az első bizonytalansági tényező e tekintetben, hogy hogyan ítéli meg a bíróság a neki okozott kár nagyságát, vagyis milyen kártérítésre kötelezi a kár okozóját. A második, hogy vajon be lehet-e hajtani az utóbbin a megítélt kártérítést.

- További probléma, amely az üzleti titkok, a titokként őrzött know-how védelmének itt vázolt kérdéskörében fontos szerephez jut, ismét csak ahhoz kötődik, hogy a titkokhoz a vállalkozásban rendszerint nem csak azok jutnak hozzá, akiknek a munkájukból következően dolguk van velük. Azt viszont a vállalkozásnak az üzleti titkok védelmében illetékes vezetői nem tudhatják, vagy legfeljebb csak véletlenszerűen tudják meg, ki mindenki jutott még hozzá a védeni és mások elől elzárni kívánt titkokhoz. Ebből következően a vállalkozás számára az ott dolgozók kisebb-nagyobb hányada e titkok lehetséges hordozója, és távozása esetén potenciális veszélyforrás. Már önmagában azért is veszélyforrás, mert fennállhat annak az eshetősége, hogy korábban megismerte a szellemi vagyoni bizonyos elemeit, kilépésével pedig magával viheti és másnak is átadhatja azokat. Van itt azonban még egy tényező is, amely tovább súlyosbítja ezt a veszélyt. Ha a vállalkozás nem tud arról, hogy a kilépő alkalmazottja a távozásakor birtokában volt bizonyos üzleti titkainak, akkor ha nyomára is jön annak, hogy másutt mások azzal azonos megoldásokat, tudásanyagot hasznosítanak, nincs alapja arra, hogy ezt a tőle kilépett személyhez kösse, és így felléphessen ellene. Még ha vannak is gyanúi, sejtései, minden konkrét alap nélkül nem indulhat ki abból a feltevésből, hogy a másutt hasznosított, az övével egyező tudást, know-how-t tőle orozták el.

Természetesen magának az üzleti titoknak a lényegétől és tartalmától is nagymértékben függhet, hogy az alkalmazottak milyen széles körét kell potenciális veszélyforrásként számításba venni. Viszonylag szűkebb e kör olyan know-how esetén, amelynek a megértéséhez is magas szakmai felkészültség kell. Kellemetlenül széles lehet viszont ott, ahol a tudás értékes, annak megértése viszont könnyű. Jó példa lehet ez többira egyebek közt egy cég üzleti kapcsolatainak célszerű kezelésére vonatkozó tudásanyag – például a partnereinek listája, amely utalásokat tartalmaz, vagy éppen áttekintést ad egyebek közt azok kilétére, a sajátosságaira, a velük való kapcsolattartásnak és főként a kezelésüknek a célszerű módjára, arra, hogy milyen üzleti konstrukciókat, esetleg milyen szállítási és fizetési feltételeket célszerű alkalmazni velük szemben, azok mennyiben megbízhatóak, hogyan lehet hasznot húzni azok egymással szemben történő versenyzetetéséből, egymás elleni kijátszásából és így tovább. Jóllehet ezek valóban létfon-

tosságú információk, mégis csaknem kivétel nélkül mindenki képes lehet arra, hogy megértse és továbbadja azokat.

A baj – legalábbis a vállalkozás szempontjából – az, hogy nagyon kicsiny cégektől eltekintve aligha lehet az ott dolgozók széles körére kiterjeszteni az előbb vázolt tilalmak és kötelezettségek alkalmazását pusztán azon az alapon, hogy azok esetleg hozzájuthattak a titkokhoz. A megoldást sokkal inkább abban az irányban kell keresni, hogyan korlátozzuk az illetéktelen személyek hozzáférési lehetőségeit az érzékeny információkhoz.