



EURÓPAI UNIÓ

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 újrainyitnának 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 sincs 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 újrainyítására. 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 hajtánunk 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 tárgyát 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 EUCsúcs 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 tekintsek 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 felzárkózásának 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 kiemelnénk 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 elsőt 1998-ra fogalmazták meg –, a tagállamoknak pedig a saját helyzetükhöz, problémáikhoz illeszkedő nemzeti foglalkoztatási akcióttervet kellett készíteniük. Magyarországon, jóllehet ez utóbbi még nem követelmény számmunkra, az akciótterv 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 megszeménoen 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 közszolgáltatásban 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 érdekképviseleteiből egy olyan közös paritásos bizottság alakult, amely a csatlakozás minden gazdasági és szociális kérdésében hallgathatja szavát.

Ahhoz persze, hogy ezzel a lehetőséggel élni is tudjunk, előbb itthon kellene rendezni a kormány és az érdekképviseletek 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 – érdekképviseleti 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 megfogalmazzák 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 állatjóléti 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 országból jövő importtételek 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 karanténszabályai 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 bizottságának történő jelentések készítését végzi. Magyarországon ez az ügynökség az Agrárintervenció 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 alultőkésítettségét 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.

Járai Zsigmond

pénzügyminiszter

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 pénzügy-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 vám eljárásokra 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, műszálgyártás, gépgyártás, 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 értékpapírpiac 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 adósemlegesség 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 termékkört és az alkalmazott kulcsokat illetően. Kiemelkedő fontosságú a tagállamok közötti adófelüggesztéses szállítás működtetéséhez szükséges jogi szabályozás beiktatása a jövedéki adótörvénybe.

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

A Kombinált Nomenklatura 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 képessé 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 igénybevitelével 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-tól a PHARE-program mellett megkezdődött 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 segítendő 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 alapból 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 ígérik, 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 hozzájárás, 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 agrártultermelési gondjain a csatlakozandó országok agrárpiacainak további bővülésével tud enyhíteni, és hogy az új tagok olcsóbb termelési tényezőihez (föld, munkaerő, mezőgazdasági nyersanyagok) való korlátlan hozzájárással 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 jövő 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 Agrárintervenciók Ügynökség felállításával, ugyanakkor további teendőket lát elvégzendőnek az állategészségügy, a határellenőrzés, az élelmiszer-biztonság, az élelmiszer-higiéncia és -minőség, valamint az állati eredetű termékek feldolgozása területén. Elmarasztalják Magyarországot egy átfogó vidékfejlesztési politika hiánya, a földnyilvántartás lassú megvalósulása, valamint a legfőbb agrártermékek piacszabályozási 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 rendszerre 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 szervezetenként a belső 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 köztalponon használatának törvényességére, szabályszerűsége-

gére irányuló „szabályszerűségi”, valamint a gazdálkodás, a (köz)igazgatás, a vezetés-irányítás hatáskörének 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 képviselője 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, leépi, 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 (háromszobásak!). 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 terciér 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 tőkeálmány, 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 legkonkrétább megfogalmazásával) és a gazdaságpolitikát is. Az előkészületeket illető kritika nagyrészt jogos és indokolt – a hiányszágok 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 kisstílusú 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 üdvözölhesse 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 mindenkori *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 haladékat 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

külgügyminiszter

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 megeremtése 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 érdekütközések kezelésére. A viták rendezése, az érdekellettek kompromisszumok révén történő feloldása a tárgyalások tényleges feladata.

Uniós csatlakozásunk összetársadalmi 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 lakosoknak 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 érdekképviseleti 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 érdekképviseleti 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 uniós 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 közgazgatás 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 szaktárcák integrációs felkészülési tevékenységének koordinálása érdekében Európai Integrációs Tárcaközi Bizottság működik. A szaktárcák, 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 értékelt 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-tól megnyíló előcsatlakozási alapokkal együtt a jelenlegi összegnek megközelítőleg két és félszeresére növekvő EU-támogatások 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 reálisnak 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 üdvözölve 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 fordítottan 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 teremtjük 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 tagországi 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 gazdaságszerkezeti 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 felrúgva 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 előállításuk során 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 hivataltól 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 gazdaságtudós. 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 publicitást 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 „fűnyíró 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 kulcsfontosságú eleme 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 megszünte után mekkora felelősség hárul a fiskális politikára akkor, ha a magas növekedés mellett kell teljesíteni az árstabilitás kötelezettségét. Írországnak és Finnországnak az államháztartása több-lettel 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 határaitra, 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 biztositékot. 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 sűrűjében 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 törvényt, jogszabály-módosításokat „nyugtázzák”, hanem rámutatnak egyes területeken a vállalás vagy a követelmény teljesítésének esetleges hiányára, késedelmére is. Ezt teszi például az 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 – szintetikusan 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 figyelniük, 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 háttérének 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 megkezdí 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 versenyhelyzetre 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 képviselő 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, érdekképviseleti 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 érdekképviseletek feladata, ha lehet még nehezebb. A csatlakozás előtti és utáni többetköltségeket 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 érdekképviseleti 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 kibővítésének 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 érdekképviselet 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 félelme 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 tőkeliberalizálás 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 vállalalkozói 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 vállalalkozói szférára, az önkormányzatokra és az államigazgatásra váró feladatokat foglalom össze, javaslatot téve az állami segítségek 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 önellenzési 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 elérhetőek 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 követelmények 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 támogatják 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 egy 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 támogatósi 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 támogatósi 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 időszakra (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.