

TARTALOM

Lányi Kamilla: Válság táplálta globalizáció – I. rész	4
EURÓPAI UNIÓ	
Szemlér Tamás: Az Európai Unió elmélyítése és kibővítése a francia-német kapcsolatok tükrében	25
Szalavetz Andrea: A befektetés-ösztönzés regionális tapasztalatai Magyarországon	45
Bársony Erzsébet – Mokry Tamás: Az agrár-környezetvédelmi programok támogatása az Európai Unióban	66
MEHIB Rt.: Dr. Botos Balázs: A Magyar Exporthitel Biztosító Rt. országkockázati minősítése és fedezeti politikája	75
Brief Summary of the Articles	78
JOGI MELLÉKLET	
Sárai József: Változási irányok a közösségi versenyjogban és ezek várható hazai hatása	43

Áprilisi számunk

első írása egy nagyszabású kutatáson alapuló tanulmánysorozatba illeszkedik, amelynek korábbi darabját folyóiratunk 1997 novemberében és decemberében közölte. A szerző a világgazdasági globalizáció elméletét és gyakorlatát *in statu nascendi* elemzi. Megállapítja: jelenleg a globalizációt az integrált pénzpiacok terjeszkedése jellemzi. Tanulmányának itt közölt első része a folyamat új szakaszáról, a valutaválságok hatásáról szól, amely a nemzetközi pénzügyi szervezetek receptjeibe vetett bizalom megrendülésében és kieleződő, termékeny elméleti és gazdaságpolitikai vitákban mutatkozik meg, mindekelőtt az állam valós és célszerű szerepéről. – A világgazdaságban megkülönböztetett szerepe van az európai integráció erősödésének, amelynek eddigi sikereit és jövőbeni eredményességét nagymértékben befolyásolja a francia–német kapcsolatok alakulása. A vissza- és előretekintő cikkünk szerzője ezt a bonyolult viszonyt elemzi. Megállapítja: a 90-es évtizedben a német újraegyesítés és a kelet-közép-európai országokkal való kapcsolatok erősödése az erőviszonyokat Németország javára mozdította el. Az együttműködés azonban jó, az integráció előrehaladása – beleértve ebbe a keleti kibővítés lehetőségét is – ebből a szempontból megalapozott – ez a cikk tanulsága. – Magyarország EU-csatlakozása során fontos felzárkóztatási probléma a hazai régiók közti igen nagy különbségek mérséklésére alkalmas regionális politikai intézményrendszer működése. Empirikus, interjúkra épülő cikkében a hazai befektetés-ösztönzés szempontjából vizsgálja a néhány éve kiépült intézmények működését szerzőnk. Döntő feladatnak a területfejlesztés decentralizációját tartja. Rávilágít: a fejlett és kevésbé fejlett régiók eltérő megközelítést igényelnek: a valódi befektetésösztönzés az előbbiekben a jellemző, míg az utóbbiakban az alapkérdés az infrastruktúra kiépítése. – Egy másik fontos téma EU-csatlakozásunkkal kapcsolatban a környezetvédelem. Az EU-ban kialakított gyakorlat megismerését segíti elő az agrár-környezetvédelmi programok támogatási rendszerét taglaló írásunk, amely bemutatja az ilyen irányú projektek, támogatási prémiumok típusait, elnyerésének feltételeit, valamint azt, hogyan adaptálják az EU-elveket a különböző adottságú országok.

A szerkesztő

Válság táplálta globalizáció

– I. rész

LÁNYI KAMILLA

*A tanulmány a globálisan integrált pénz- és tőkepiacok terjeszkedésének arról az újabb szakaszáról szól, amelyet valutaválságként kezdődő rendszerválságok jellemeznek a feltörekvő piacú (tehát a strukturális reformokban már többé-kevésbé előrehaladott) országokban. A váratlanul elinduló, mégis elkerülhetetlennek látszó, járványszerűen terjedő válságok kezdik megrendíteni mind a reformokat előíró és megtervező nemzeti pénzügyi szervezetek, mind a reformokat végrehajtó államok önbizalmát és tekintélyét. Az újabb típusú válságok kimenetele vagy megoldása azonban majdnem minden esetben gyarapítja a globálisan szervezett struktúrák gazdasági és politikai erejét. Ezért ezt a folyamatot érthető módon élénk viták és erőteljes állásfoglalások kísérik.**

„Képzelsen el egy piacot, amely nyitva áll a nap huszonnégy órájában; ahol tulajdonrészt szerezhet magának a világ legnagyobb vállalataiból; kormányoknak kölcsönözhet pénzt harminc napra vagy harminc évre; vagy fogadhat olyan nyersanyagok eljövendő árára, amelyeket sose látott és soha nem fog használni.” A *The Wall Street Journal Europe* szórólapjának szövegéből, 1996.

[A kormányokban ...] „kellene, hogy legyen némi alázat a napi ezer vagy még több milliárd dolláros valutapiaccal szemben”. Lawrence Summers, 1993.

„...ha van akár egyetlen téma, amely végigvonul a politikai gazdaságtan irodalmán, akkor az a gondolat, hogy válság a reform ösztökeje.” Dani Rodrik, 1996.¹

* A szerző köszönettel tartozik mindazoknak a kollégáinak és a KOPINT-DATORG Rt. könyvtárosainak, akik segítettek megtalálni, összeszedni, fénymásolni, az Internetről lehívni, kinyomtatni a jelen dolgozat alapjául szolgáló beszédeket, interjúkat, cikkeket és tanulmányokat. A dolgozat első változata erősen rövidítve megjelent a KOPINT-DATORG [1999b] kiadvány egyik mellékleteként.

¹ Az idézett szövegek közül az első pontos leírását adja egy inkább társadalmi, mint gazdasági intézménynek, a jelenkori pénz- és tőkepiacnak; az első és a második az őket körülvevő kultúrának. A második forrása: interjúrészlet Shirreff [1993] cikkéből (62. o.).

Summerst sokan minden idők legrátermettebb amerikai pénzügyminiszterének tartják (például Schoeller-Saba, 1999). Azért érdemes ezt megemlíteni, mert azok közé a személyiségek közé tartozik, akik igen sikeresen induló tudományos pályát cseréltek föl politikai karrierre, ami ritka dolog az Egyesült Államokban, ráadásul soha ilyen fiatalon (44 évesen) nem neveztek ki politikust erre a posztra. Tudni kell továbbá, hogy korábban több éven át irányította az Egyesült Államok nemzetközi pénzügyi kapcsolatait, és egyike volt azoknak a nagyon befolyásos szakértőknek, akik a volt szocialista országok gazdasági (és társadalmi) átmenetének programját megtervezték (Blanchard – Dornbusch – Krugman – Layard – Summers, 1991; Dabrowski, 1993). Az idézett szöveghez csak annyit, hogy a legújabb adatok szerint 1998 közepén a nemzetközi pénzügyi napi forgalma 1800 milliárd (1,8 billió) dollár volt (Parreñas, 1999).

A harmadik idézet sokat hivatkozott tudományos közleményből való. Szerzője tautologikusnak nevezi ezt a tételet, és történetileg sem fogadja el teljes érvényűnek (Rodrik, 1996, 26–27. o.).

Lányi Kamilla, a KOPINT-DATORG Rt. tudományos kutatója.

Semmi sem bizonyítja annyira egy mozgalom, egy irányzat, egy folyamat, egy éppen megszületett vagy születőben lévő rendszer életrevalóságát, mint hogyha nemcsak teljes épségben képes túlélni az útjába kerülő válságokat, de erőt merít és hasznot is húz belőlük.

Tárgyunkkal, a pénz- és tőkemozgások által dominált új világgazdasági renddel éppen ez történt (történik), bár pályájának még annyira az elején tart, hogy egyelőre túlzás volna akár globálisnak, akár rendszernek nevezni. A történeti analógiák ilyenkor semmire se jók, ezért meg kell próbálkoznunk azzal, hogy megvizsgáljuk és egybevessük az ambíciókat a tényekkel és a képességekkel (kapacitásokkal).

A jelen tanulmány beosztása a következő lesz: az első fejezet foglalja össze a globális konvergencia gazdaságpolitikai követelményeiről, teljesítésük hatásáról szóló korábbi ismereteinket, és hogy ezekből miféle következtetéseket lehetett levonni (miféle középtávú prognózist lehetett adni) 1997-ben; továbbá itt vannak felsorolva a kilencvenes évek nevezetesebb válságai. A második fejezet röviden ismerteti a washingtoni konszenzus és a nemzetközi pénzügyi szervezetek ellen újabban felhozott bírálatokat, a legfontosabb javaslatokat, a Világbank és a Nemzetközi Valutaalap reakcióját. A harmadik fejezet a pénzvilág és az állam viszonyáról, az állam szerepének óvatos védelméről és különösen dühödt elvetéséről szól. A negyedik fejezet tárgya a szabályozási környezet, a gazdasági intézmények és szervezetek homogenizálódása, és hogy voltaképpen mi megy végbe (természetesen csak a globális konvergencia szempontjából) Japánban és Délkelet-Ázsiában, továbbá változott-e valami Európában. Az ötödik fejezet a globális rendszer jelen állásának néhány vonását foglalja össze, kitérve annak társadalmi alapjaira. A hatodik fejezet bemutatja ennek a rendszernek néhány gyenge pontját. A hetedik fejezet rövid összefoglalót és igen óvatos középtávú előrejelzést tartalmaz.

Mi történt eddig, és hol tartunk most?

Washington és Maastricht

A szerzőnek majdnem három évvel ezelőtt készült és azóta közreadott elemzéséből² kitűnt, hogy a globális konvergenciának (másutt: világgazdasági integrációnak) nevezett jelenségegyüttes középpontjában a nemzetközi pénz- és tőkepiacok állnak, az azt előmozdítani hivatott csoportok fő képviselői pedig a nemzetközi pénzügyi intézmények és néhány más nemzetközi szervezet. Ők fogalmazzák meg és jórészt érvényesítik is azokat a követelményeket, amelyeknek eredményeképpen kialakul az országok gazdaságának a nemzetközi kapcsolatokba vonható szegmenséből az a *nemzetek feletti* rész, amely a globális integráció tárgya lehet. Ez a folyamat rendkívül gyors és erőteljes gazdasági és társadalmi szelekció keretében megy végbe.³ A két műveletet együttesen gazdasági reformnak nevezik, és ez az, amelynek elkezdésében és véghezvitelében fontos szerep jut a kormányoknak. A politikai hatalomnak (az államnak) ugyanakkor számos más területről vissza kell vonulnia, még azelőtt, hogy valamely regionális integráció vagy globális hatalom javára le kellene mondania szuverenitásának kisebb vagy nagyobb részéről. Az ily módon értelmezett reformot és az állam szerepének ezzel párhuzamos csökkenését nevezi az elemzők egy része neoliberais stratégiának.⁴

² Lásd a KOPINT-DATORG [1998] gyűjtemény függelékeként megjelent tanulmányt; ugyanennek bővebb jegyzetapparátussal ellátott és valamivel részletesebb változata: Lányi [1997]. A jelen tanulmány sok tekintetben annak a közvetlen folytatása.

³ A szelekciós mechanizmusokra nézve lásd Lányi [1994/1995] II. részt és Lányi [1996b] cikkét.

⁴ Greskovits [1998, 20–29. o.] részletesen leírja az állam visszaszorítását immanens módon tartalmazó

Fejlődő országok válság (többször súlyos eladósodás) folytán, fejlett ipari országok versenyképességük huzamosan tapasztalt hanyatlása miatt kezdenek gazdasági reformba, volt szocialista ország pedig, ha a piacgazdasági átmenet mellett dönt, definíciószerűen válságban lévőnek minősült az elmúlt tíz évben. A reformprogram fő összetevőiként (pénzügyi) stabilizációt, általános liberalizálást, privatizációt szokás megjelölni. Ezzel párhuzamosan kezdődik, vagy ezután következik az úgynevezett strukturális átalakulás. Ezen azt értik, hogy meg kell teremteni a jelenkori piacgazdaság legfontosabbnak tartott – főként jogi és igazgatási – intézményeit. A reform a nemzetközi pénzügyi intézmények támogatásával és felügyelete alatt megy végbe.

A *washingtoni konszenzusnak* nevezett szabálygyűjtes tíz pontja azt írja elő, hogy a pénzügyi stabilitását visszanyert országban a kormánynak mit kell még megtennie, illetve később és folyamatosan milyen feltételek között kell a gazdaságnak működnie ahhoz, hogy a nemzetközi pénzügyi gazdaságba kielégítő módon beilleszkedettnek tekintessék. Az eredetileg *John Williamson* által megfogalmazott pontok – erősen rövidítve – a következők: 1. Fiskális fegyelem: a költségvetés elsődleges egyenlegének 1 százalékosnál nagyobb többletet kell mutatnia, az úgynevezett operacionális deficit nem lehet több, mint 2 százalék. 2. Meg kell változtatni a közkiadások prioritásait (valójában: legyen szűkebb a költségvetés). 3. Adóreform: szélesíteni kell az adózási bázist, el kell törölni a kedvezményeket, csökkenteni kell a legmagasabb adókulcsokat. 4. Liberalizálni kell a pénzügyeket (törekedni kell arra, hogy a piacon alakuljanak ki a kamatlábak). 5. Legyen egységes, exportösztönző valutaárfolyam, biztonságos árfolyampolitika. 6. Liberalizálni kell a külkereskedelmet (ez az 5. ponttal együtt azt jelenti, hogy a folyó fizetési mérleget liberalizálni kell). 7. Liberalizálni kell továbbá a külföldi működő tőke belépését (ezen a gyakorlatban a tőkemérleg felszabadítását is értik). 8. Magánosítás: az állami vállalatokat privatizálni kell (a gyakorlatban mind az állami, mind az önkormányzati közművek is beleértendő). 9. Teljes dereguláció a gazdaság minden területén (az egészség- és környezetvédelem, pénzintézetek prudenciális felügyeletének igazolható mértékét kivéve). 10. A tulajdon (lehetőleg olcsón érvényesíthető) biztonsága.⁵

A fenti követelmények apránként álltak össze a Nemzetközi Valutaalap és a Világbank által (főként latin-amerikai országoknak) nyújtott szerkezetátalakítási hitelek feltételeiből. Mint tudjuk, a Világbank 1985-től minden hitelének feltételei közé felveszi az IMF aktuális feltételeit. Majd a feltételeesség elve oly módon terjedt ki a Párizsi Klub (jegybankok) és a Londoni Klub (a legnagyobb kereskedelmi bankok) kölcsőneire (átütemezéseire), hogy ezek a bankok csak akkor kezdtek tárgyalni a hozzájuk forduló országokkal, ha az IMF igazgatósága készenléti hitelt ítélt meg nekik (akár szükségük volt rá, akár nem, akár szándékukban állt lehívni a kölcsönt, akár nem), ezzel igazolva, hogy hiánytalanul teljesítik a bank által számukra előírt feltételeket.⁶ A hitelezők 1982

neoliberális stratégia fokozatos felülkerekedését a hatvanas évektől körülbelül 1990-ig, és intellektuális megalapozódását az új politikai gazdaságtani iskolák közösségi választások (public choice) elméletei által. A „közjó” (gazdasági) fogalmának változatos szerepéről, majd némelykor teljes elvetéséről lásd még: *Lányi [1995]*.

⁵ A pontok első változata 1990-ben látott napvilágot a washingtoni Institute for International Economics egyik kiadványában. Összeállítója, *John Williamson* azért nevezte el így, mert véleménye szerint ez fejezi ki a legjobban a legfőbb amerikai kormánytisztviselők és a Washingtonban működő nemzetközi pénzügyi intézmények véleményét arról, hogy egy feltörekvő piacgazdaságnak (akkor még nem így nevezték) hogyan kell működnie. A tíz pont korszerűsített szövegét lásd a *Williamson [1994]* gyűjteményben, magyar fordítását *Lányi [1997]* cikkében. *Greskovits [1998, 20. o.]* beszámol arról, hogy *Carlos Bresser Pereira [1993]* kutatásai szerint a tíz pontban foglalt követelményekkel egyetértett a hét legfejlettebb ipari ország (G-7) mindegyik pénzügyminisztere és a legfontosabb húsz kereskedelmi bank elnöke.

⁶ A történet részletes leírása megtalálható *Greskovits [1998]* könyvében és *Greskovits [1996a]* cikkében.

óta fennálló kartellja ezzel, mondhatni, tudományos alapokra helyeződött. A gyakorlatban pedig a washingtoni konszenzus pontjainak végrehajtásával az adott ország törvényhozása és kormánya nem tesz mást, mint kereteket teremt és helyet csinál a nemzetközi áru-, pénz- és tőkepiac szereplői számára szabad mozgásukhoz és üzleti tevékenységükhöz, ideértve az adott ország nemzetközi, külpiaci irányultságú szervezeteit (vállalatait), feltéve, hogy megvan hozzá az elégséges erejük.

A globális integrálódásnak jó darabig az eladósodás volt a legfontosabb tényezője. A washingtoni konszenzus (összekapcsolt feltételeesség) korszakában a globalizáció előnyei a teljes értékű résztvevőknek jutottak. Az eközben megszülető szelekciós mechanizmusok azonban lehetővé teszik, hogy a nemzetközi pénzügyi szervezetek felügyelete mellett és az adott ország kormányának közreműködésével a teljes értékű résztvevők egyre több országban kiválasszák és leválasszák a gazdaság többi részéről a globalizációs folyamatba közvetlenül integrálható gazdasági szervezeteket és intézményeket, és kiterjesszék rájuk a kívánt (többnyire egységes) működésmódot. Ez és a válságok szerepe az integrációs folyamat felgyorsításában már a jelen tanulmány tárgya. A folyamatból kimaradókról vagy a maradékról (országokról, intézményekről, gazdasági tevékenységekről, társadalmi csoportokról) itt most nem lesz szó.

A Maastrichti Szerződés és az egységes valutapiac megteremtéséhez (az euró bevezetéséhez) kijelölt konvergenciakritériumok elemzése arra az eredményre vezetett, hogy azok nagymértékben egybecsengenek a washingtoni konszenzusban megfogalmazott követelményekkel, s így azt mutatják, hogy az Unió egységes régióként kíván belépni a régiók versenyébe, és elfogadja a nemzetközi gazdaságnak a pénz- és tőkepiacok által dominált integrációját. Ugyanakkor fel kell figyelni arra, hogy a pénz- és tőkepiaci intézményeiben és befolyásában megerősödő Unió képes lehet mentesíteni tagjait az alkalmazkodásért hozandó túlságosan nagy áldozatoktól, vagy megvédeni őket a külső sokkok túlságosan romboló hatásaitól. A Maastrichti Szerződés szövegéből kiolvashatjuk azt is, hogy az Unió nem kívánja feladni a társadalmi és kulturális előrehaladásnak a Római Szerződésben deklarált alapelveit. Ebben bizonyos kétértelműséget is fölfedezhetünk, hiszen európaiság és a mai értelemben vett versenyképesség gyakran alig egyeztethető össze.

Két-három évvel ezelőtt eléggé reális prognózisnak látszott az, hogy bár középtávon egy vagy több pénz- és tőkepiaci válság nem zárható ki, de eléggé hamar fölmerülhet a reform igénye mind a pénz- és tőkemozgások szabályozását illetően, mind pedig a tekintetben, hogy enyhíteni kellene az egyes országok (társadalmuk, kultúrájuk és gazdaságuk) uniformizálását erőltető politikai és pénzügyi nyomást.

A kilencvenes évek válságai

A kilencvenes évek valószínűleg a minden eddiginél gyakoribb gazdasági válságok évtizede. 1991 a japán válság első éve, ezt a nyugat-európai gazdaság és a világkereskedelem visszaesése követte. Ami a gazdasági átmenet sodrába kerülő volt szocialista országok (ez huszonhat ország) mindegyikében történt, annak a neve transzformációs válság lett. Sok országban a gazdasági összeomlást elfedték az előtte vagy utána fellépő fegyveres konfliktusok, különösen Afrikában, a Balkánon és a Közel-Keleten. Közép- és

Példaként álljon itt a *Világgazdaság* tudósítása arról, hogy az 1997. évi délkelet-ázsiai válság idején felajánlott hitelcsomag fejében miféle követelményeket támasztott az IMF: ezeknek az országoknak át kell alakítaniuk pénzügyi intézményeiket, adó- és vámrendszerüket, munkaerőpiacukat, jegybanki eljárásaikat és vállalatvezetési módszereiket. (Az IMF túl sokat akar markolni. Az ázsiaiak fölöslegesen szenvednek. 1998. március 11.) A nem pénzügyi és nem bankokkal kapcsolatos feltételeket a Világbank közölte (The World Bank, 1998, 91. o.).

Dél-Amerika kis országainak túlnyomó többsége legalább egyszer válságba került az évtized folyamán, de némelyik többször is.

Újabban a válságoknak egy specifikus fajtája, az úgynevezett valutaválságok kerültek az érdeklődés középpontjába. Ennek többféle oka lehet. Felsorolunk néhányat. Az első minden bizonnyal az, hogy a valutaválság jellegzetes pénzügyi jelenség, ezért a kiváltó okai között kell lenniük olyanoknak, amelyek a pénz- és tőkepiacról indulnak ki, de a válság következményei is hátrányosan érinthetik a pénz- és tőkepiac szereplőinek legalább néhány csoportját. A második: a válságok mindegyike váratlanul érte a piac szereplőit és az elemzőket is, ami azt jelenti, hogy előtte sem a politikában (gazdaságpolitikában), sem az úgynevezett fundamentumokban (a pénzügyi elemzők és hitelminősítők által figyelemmel kísért makrogazdasági mutatókban) nem érzékeltek olyan változást, amely aggodalomra adott volna okot a külföldi befektetők (hitelező bankok) körében. Végül pedig: az egy-egy országban kibontakozó válság rendkívül gyorsan és esetről esetre táguló körben tevődött át nemcsak a szomszédos országokra, hanem egyre távolabbiakra is.

A pénzügyi szakma művelői és a nemzetközi szervezetek négy ilyen válságot tartanak számon ebben az évtizedben: az úgynevezett ERM-válság (az olasz líra, majd az angol font kiszorult a megállapodás szerinti európai árfolyam-mechanizmusból), 1992. szeptember; mexikói válság, 1994. december; ázsiai válság, 1997. július; orosz válság, 1998. augusztus. (A dátumok az addig szűk sávban lebegtetett vagy a dollárhoz kötött vagy éppen rögzített árfolyamú valuta, vagy a valuták közül az első leértékelésének vagy korlátozatlan leértékelődésének az időszakát jelzik.)⁷

Mind a négy valutaválságot megelőzte valamilyen nagyobb vagy kisebb spekulációs támadás, amelyben többnyire az adott ország vállalatai, befektetői is részt vettek. Utólag mindegyik esetben ki lehetett mutatni valamiféle figyelmeztető jelenséget (például vállalat- vagy bankcsődöt), amely hónapokkal korábban mintegy előre megmutatta azt a megállíthatatlan mechanizmust, amely a nemzeti valuta adott árfolyamának tarthatatlansága vagy teljes összeomlása esetén működésbe fog lépni.⁸ Ennek központi mozgató eleme volt a tőkeforgalom liberalizálása, amely készületlenül érte az adott ország gazdaságát és frissen deregulált pénzintézeteket. A tőzsdékre, az ázsiai esetben a bankrendszerbe nagy mennyiségű, rövid lejáratra kihelyezett pénz került külföldi forrásból.⁹

⁷ Az évtized valutaválságainak átfogó elemzésére nézve lásd: IMF [1999]; a szakmai közvéleményt legjobban foglalkoztató ázsiai válság részletes leírására nézve pedig: OECD [1998]; The World Bank [1998]; Antal [1999].

Az 1999 januárjában kitörő brazil válságot a felsorolt források az 1997. évi válság késleltetett és az 1998. évi orosz válság viszonylag késői hatásának tulajdonítják. A pénz- és tőkepiaci (valuta- és hitel-) válságok és az érintett országok száma már a nyolcvanas években a korábbiak a kétszeresére nőtt, de ezek közül az elsőket, különösen az 1980–1982. évit még az olajárrobbanások utáni hitelbőség megfordulásának tulajdonították. Újabb fejlemény, hogy az elemzők kezdik együtt tekinteni a két évtizedet (The World Bank, 1998).

⁸ A *Far Eastern Economic Review* már 1997. február elejétől kezdve rendszeresen közölt riportokat és statisztikákat a délkelet-ázsiai országok túlzottan minősülő beruházásairól, vállalataik elégtelen jövedelmezőségéről, bankjaik „japán stílusú” hitelezési szokásairól, továbbá néhány politikával átszínezett csőd- és bankotrányról. (Ezek közül a dél-koreai Hanbo acélművek esetét az európai lapok is tárgyalták.) Júniusban a lap már erősen támadta a régió országainak többségét. (Lásd például: Lee, 1997a, 1997b; Hoon-Lee, 1997; Vatikiotis-Silverman, 1997; Jayasankaran, 1997; Sender, 1997a, 1997b, 1997c.) Furcsa módon egy kifejezetten sértő tartalmú, előítéletes és sértő szándékú cikket is közölt később egy volt diplomata tollából (Mallott, 1999).

⁹ Jeffrey Sachs és Andrew Warner egy „pénzügyi ciklusnak” nevezett folyamatot okolnak azért, hogy a tőkepiaci intézmények (ez alkalommal főként a bankok) 1994 és 1996 között nettó 264 milliárd dollárt pumpáltak 25 feltörekvő gazdaságba, ebből 1996-ban 120 milliárdot (főként rövid lejáratra). 1998-ban csak a bankok 95 milliárdot vontak ki ezekből a gazdaságokból. (A szerzők a J. P. Morgan adatait idézik.) Úgy gondolják, hogy az adott gazdaságok egészséges hosszú lejáratú fejlesztéseit véletlenszerű módon zavarja

A gazdaság szereplői a beáramló tőkét gyakran ingatlanüzletekbe fektették, vagy külföldi tőzsdéken forgatták. A bankok a rövid lejáratú hiteleket, amelyeket a hitelezőik rendszeresen megújítottak, az előbbi célokra vagy hosszabb lejáratra (például beruházásokra) adták tovább. Amikor a nemzeti valuta árfolyama megingott (például nem újították meg a hitelezők a kölcsönök egy részét), és eladási hullám indult a tőzsdén (mert a befektetők úgy gondolták, hogy leértékelés fog következni), a monetáris hatóság zsákutcába került. Ha felemeli a kamatlábat, hogy visszatartsa a befektetőket, a belföldi adósok tönkremennek; ha hagyja a valutát leértékelődni, akkor a bankok válnak fizetéseképtelenné (mert a befektetők kivonják a pénzüket). A valuta összeomlásával (30-60 százalékos leértékelődésével) mind a kettő bekövetkezett (a kamatemelés kötelező stabilizációs penzumként), a belföldi vagyon értéke töredékére esett, a vállalatok nagy részét csak külföldi felvásárlás, a talpon maradó bankokat csak nagyobb tőkeinjekció menthette meg. A legtöbb érintett ország mély recesszióba került.

A válság természetesen és könnyen belátható módon terjedt tovább azokra az országokra, amelyek szoros kereskedelmi vagy pénzügyi kapcsolatban állnak a kiinduló országgal, főként, ha azokat is érintette a nagymértékű tőkebeáramlás.¹⁰ A válságba került régió kívüli ország is hasonló helyzetbe kerülhetett, ha tőkebefektetéshez (bankhitelhez) jutott valamelyik válság sújtotta országból, vagy ha ugyanazok a befektető csoportok látogatták, különösen, ha ezeket veszteség érte a válságos régióban, vagy ha éppen az ott szerzett spekulációs nyereségük realizálása végett likvid pénzre volt szükségük.¹¹

Az ázsiai válság az Amerikai Egyesült Államokat és Nyugat-Európát is veszélyeztette: a délkelet-ázsiai országok valutatartalékának 80 százaléka ugyanis náluk van elhelyezve (*Letiche*, 1998). Mindenestre a Nemzetközi Valutaalap, ugyanúgy, mint a mexikói válság idején, csak még nagyobb mértékben, saját készletli hitelével és más forrásokból szervezett kölcsönökkel igyekezett támogatni ezeket az országokat a válság leg súlyosabb következményeinek elhárításában.¹²

A mexikói és különösen az ázsiai valutaválság ugyanis mindenki számára kézzelfoghatóvá tette „annak veszélyét, hogy miközben erősen integrált nemzetközi pénzügyi intézmények tevékenykednek globalizált, szabad és nagy erejű tőkepiacokon, pénzügyi válságok fordulhatnak elő, amelyek a kereskedelem és a fizetési mérleg korunknak megfelelő liberalizálásából erednek.” (*Letiche*, i. m., 181. o.)

meg a hirtelen jövő rövid lejáratú likviditás, majd az ugyanolyan váratlan likviditáshiány. A fő oknak nevezett pénzügyi ciklus mibenlétét, keletkezését azonban homályban hagyják (*Sachs–Warner*, 1999).

¹⁰ Emlékeztetőül: az 1997. évi délkelet-ázsiai valutaválság első áldozata Thaiföld volt; majd a válság néhány napon belül utolérte a Fülöp-szigeteket és Malajziát; egy hónap múlva Indonéziának, rá két hónapra Hongkongnak, egy hónappal később Dél-Koreának kellett feladnia valutája védelmét (OECD, 1998, 10. o.). Az ázsiai válság eseményei részletesen és sok érdekes elemzéssel együtt nyomon követhetők a KOPINT-DATORG negyedéves Konjunktúrajelentéseiben az 1997. 3. számtól kezdve. (Szerzőjük: *Bogóné Jehoda Rozália*.)

¹¹ *Fratzscher* [1998] kitűnő statisztikai anyagon végzett modellvizsgálatai a válságok áttérjedésének (az úgynevezett „fertőzésnek”) a következő fajtáit igazolták: szoros reálgazdasági kapcsolatok; az adott országok a befektetők szempontjából hasonló kategóriába esnek; intézményi (pénzügyi) kapcsolatok. Brazíliában például mind a négy valutaválság mély válságot váltott ki. Erről annyit lehet tudni, hogy Dél-Korea nagy összegeket fektetett be Brazíliában és Oroszországban, Brazília Oroszországban (*Soros*, 1999), a német bankok Ázsiában és Oroszországban. *Palócz Éva* 1996-tól kezdve egy rövid időszak kivételével feltűnő egybeesést mutatott ki a brazil tőkeindex (Bovespa) és a BUX-index között (KOPINT-DATORG, 1999a).

¹² Ezt sokan ellenzik, mondván, hogy ez a pénz a könnyelmű külföldi befektetőket (hitelezőket) kártalanítja, miközben a kölcsönben részesülő állam adóssága csak növekszik (*Feldstein*, 1998). Ugyanez történt ugyancsak az Egyesült Államok égisze alatt a mexikói válság idején (*Bhagwati*, 1998). Maguk a délkelet-ázsiai országok úgy találták, hogy az Egyesült Államok magukra hagyta őket (*Sender–Jayasankaran–Mc Beth*, 1997).

Helyesnek látszik emlékeztetni arra, hogy az OECD-országok többsége a hetvenes–nyolcvanas években hajtotta végre pénzügyi rendszerének liberalizálását és deregulációját. Ennek következtében majdnem ugyanazok a jelenségek léptek föl, mint amelyek a későbbiekben válságra vezettek a fejlődő és újonnan iparosodott országokban, hatásuk azonban sokkal enyhébb volt. A dereguláció (és újraszabályozás), továbbá a liberalizálás okai között fel szokás sorolni azokat a pénzügyi és szervezeti újításokat, amelyek egy ideje már hatástalanná tették a szabályozást. (Off-shore pénzügyi központok, a bankok mérlegében meg nem jelenő tranzakciók, az új technológiákkal együtt lehetéssé váló pénzügyi és tőzsdei újítások.) Az OECD-országok fejlettebb gazdaságai alkalmazkodtak ezekhez, sőt az „erősen integrált nemzetközi pénzügyi intézmények” révén nemzetközi gazdasági kapcsolataikban profitáltak is belőlük (Edey – Hviding, 1995).

„Szükséges-e vagy okos dolog-e megvédeni a reálgazdaságot a pénzügyi zavaroktól?” – tették föl maguknak a kérdést az OECD elemzői tíz évvel ezelőtt, és már akkor nemmel válaszolhattak rá, mert „a gazdaságok (az OECD-országoké; – L. K.) erőseknek és ellenállóknak bizonyultak az értékpapírokon elszenvedett vagyonszűkítéssel és a pénzügyi zavarokkal szemben.” (OECD, 1990. IX. o.)

Kritikák és válaszok

Az „új pénzügyi architektúra”

Amint láttuk az imént, vannak országok, amelyek annak ellenére, hogy évtizedeken át kiváló eredményt mutattak fel gazdaságuk modernizálásában és a gazdasági növekedésben, még mindig nem eléggé alkalmasak arra, hogy befogadják az időközben globálisan integrálódott nemzetközi pénz- és tőkepiacok normálisnak, hétköznapiak tekintett üzleti tevékenységét, és ha megteremtik ennek a kereteit – liberalizálják fizetési mérlegüket (a tőkemérleget is), és az előírt módon deregulálják a gazdaságot (különösen a bankrendszert) –, összeomlik a gazdaságuk. Tenni kell tehát velük valamit. Természetesen megjelent egy másfajta logika is, amely abból indul ki, hogy hátha a nemzetközi pénzügyi rendszer, úgy, ahogyan kialakult az elmúlt két évtizedben, nem egészen alkalmas arra, hogy növekvő jólétet hozzon a világnak. Ezt a rendszert kellene tehát megreformálni.

A képzeletben már megreformált rendszer kapta az „új globális pénzügyi architektúra” nevet. Ilyen nevű valóságos tervezet azonban nem született. Ezzel szemben sokfelől érte nagyon erőteljes bírálat a létező rendszert, és számos javaslat (többnyire csak ötletekkel) találkozunk, amelyeknek a többsége a Nemzetközi Valutaalap (IMF) és a Világbank szerepével, eljárásaival foglalkozik, ideértve azokat a radikális véleményeket is, melyek szerint mind a kettőt föl kellene számolni (Hanke, 1999). Figyelemre méltó, hogy több szerzőnél, nyilatkozóknál föltűnik az a gondolat, hogy a végső hitelező szerepét a Nemzetközi Fizetések Bankjára (BIS) kellene bízni, és ugyanez a bank felügyelhetné, esetleg szabályozhatná a nemzetközi tőkemozgásokat is.¹³ Ez részben (de valóban csak részben) összefügghet azzal, hogy a BIS-től nem várható, hogy hirtelen és időleges pénzügyi válság idején a kölcsöneit hosszú lejáratú strukturális átalakítások azonnali megkezdéséhez kösse, mint a kifizetés feltételéhez, ami az IMF-fel szemben emelt kifogások állandóan visszatérő eleme. Az is kevésbé valószínű, hogy a válságok megoldásának terhére – átütőmozgás, adósságelengedés formájában – a BIS nagymértékben a hitele-

¹³ Nagyon sok vélemény található összegyűjtve mind erről, mind a válság okairól Caplen [1999a] cikkében. Érdekesnek tűnik Domingo Cavallo, volt argentin gazdasági miniszter javaslata, aki szerint a Valuta-alapot klub módjára működő kölcsönös biztosítási pénztárrá kellene átalakítani, amelyből például a diktatúrákat ki lehetne zárni (Cavallo, 1999). A tőkeáramlások valamiféle ellenőrzése, netán szabályozása felmerült a G-7 pénzügyminisztereinek 1999. évi kölni értekezletén is (Parreñas, 1999).

zókra akarná hárítani. (Egyébként pedig a BIS már régi várományosa a pénzpiac legfőbb hatalmi pozíciói egyikének.)

A bírálatok helyenként nagyon kemény hangúak, és korántsem csitulnak. „Figyelemre méltó, milyen ritkán fordulnak jóra a dolgok, ha az IMF komolyan foglalkozni kezd egy országgal” – olvashatjuk Argentína egyik elnökjelöltjének véleményeként (Cavallo, 1999); vagy akár: „Ami sok, az sok” (Indonéziában az IMF első lépése az volt, hogy bezárattott tizenhat bankot, mire az ország összes bankját megrohanták a betétesek, a pénz pedig Szingapúrba röpült; lásd: Hanke, 1999). A nagyobb ívű kritikák, a koncepciójukat jobban kifejtő szerzők sem használnak enyhébb kifejezéseket. Jeffrey Sachs szerint az IMF „túlságosan élvezi, hogy nyolcvan országot irányíthat”, az Amerikai Egyesült Államok pedig „fillérekként akar a földkerekség vezetője lenni.” (Sachs, 1998.) Igaz, akkor alig pár hete omlott össze az orosz rubel, a válság pedig kezdett áttérjedni Dél-Afrikára. Jeffrey Sachs voltaképpen itt is megismétli azt a tíz éve hangoztatott véleményét, hogy a fejlődésükben megakadó, az átmenet kínjait vállaló országokat meg kell segíteni, a húsz éve tartó hitelválságnak véget kell vetni (a legszegényebb országokban). Az IMF-et azzal vádolja, hogy a „pénzmenedzserek” ízlése szerint akarja berendezni a világot (ezért kell a megtámadott országoknak a teljes elszegényedésig védeni rögzített valutaárfolyamukat), és ebben a sajtó is a kezére játszik. Reformjavaslatai között a legfejlettebb országok csoportjának, a G-7-nek a kibővítése is szerepel, G-16-ra, egyébként pedig meg van győződve arról, hogy egyetlen fejlődő ország sem kíván letérni az alkalmazkodás útjáról.

Ezzel majdnem egy időben látott napvilágot Paul Krugman álláspontja. Véleménye szerint a kelet-ázsiai válság körül fellángoló viták voltaképpen a „kemény pénz” és a „puha pénz” bajnokainak összecsapásai, amelyben Jeffrey Sachsot, miközben inkább sárlatánnak, mint sámánnak festi le, a „puha pénz” hívei közé sorolja. Krugman igenis helyesnek tartja, hogy az IMF a válság ügyében együttműködött az Egyesült Államok pénzügyminisztériumával, egyetért azzal, hogy a kölcsönök feltétele hosszú lejáratú – gazdasági és társadalmi – reformok megkezdése legyen, sőt alapjában véve a rendkívüli kamatemelések politikájával is, a külföldi tőke visszacsalogatása végett (Krugman, 1998).¹⁴ Hibáztatja azonban az IMF-et, amiért adóemelés és kiadáscsökkentést követelt, holott nem volt rá semmi szükség, ellenben depressziót okozott ezekben az országokban. Magas kamatláb és deflációs politika értelemszerűen tömeges csődöket idéz elő az egészséges vállalatok körében is. Természetesen el lehet választani a kamatpolitikát az árfolyam-politikától, és nem kell feltétlenül azonnal visszavárni a külföldi befektetőket, de akkor meg kell barátkozni a valutaellenőrzés (kötelező valutabeváltás) gondolatával, ami szörnyen kirívó, bár vészhelyzetben talán nem is a legrosszabb megoldás.

Jagdish Bhagwati sokat idézett cikkében, amelynek a címét talán a legkönnyebb így magyarázni: „Mese a tőkeről. Mi a különbség a patkószög és a dollár külkereskedelme között?” (Bhagwati, 1998), először is felidézi az IMF és a Világbank éves közgyűlését 1997 szeptemberében, Hongkongban (amikor már fél Ázsia válságban volt), ahol is az IMF azzal ünnepelte a két intézmény fennállásának ötvenedik évfordulóját, hogy célul tűzte ki a tőkemérleg konvertibilitását mindegyik tagországban. Bhagwati kitart korábbi nézete mellett, miszerint az áru- és szolgáltatáskereskedelem liberalizálása (és vele a folyó fizetési mérlegé) javára válik bármely országnak, nem fogadja el azonban, hogy ugyanez a pusztán analógia alapján fennállna a pénzpiacra és a nemzetközi

¹⁴ 1997 végén, 1998 elején a koreai vonban felvett hitelekre 30 százalékos számítottak fel, 5 százalékos infláció mellett; 1999 elején Mexikóban a bankközi kamatláb 37 százalékos volt, miközben estek az árak; Brazíliában 60-70 százalékra emelték a kamatlábat, és csak hónapok múlva szállították le 30-40 százalék körüliére.

tőkeáramlásokra is, ezt ugyanis eddig senki nem próbálta bebizonyítani. Az ebből eredő válságok sorozatát – az 1980. évi latin-amerikaitól kezdve napjainkig – egy sokkal gazdagabb IMF se tudná megállítani. Az pedig különösen helytelen, hogy a válságban szerepet játszó pénzintézetek megtehetik, hogy csak elenyésző részt vállaljanak a fejlődő országok veszteségeiből, miközben az ő veszteségeiket az IMF voltaképpen bőségesen megtéríti (a válságrégióknak juttatott külön hitelek formájában). A Valutaalap egyetlen orvosságként olyan eljárásokat erőltet a válságba jutó országokra, amelyekről tőkepiacuk még nyitottabbá válik, és minden függetlenségük elvész. *Bhagwati* véleménye szerint ebben az IMF erős pénzügyi és politikai érdekcsoportok céljait követi: „Egy azonos módon gondolkodó, tekintélyes személyiségekből álló, C. Wright Mills típusú hatalmi elit alkot jól meghatározott hálózatot” a Wall Street és nagyhatalmú kormányzati és nemzetközi intézmények között (*Bhagwati*, i.m. 11. o.).¹⁵ Ezt divatos szóval „Wall Street-i – pénzügyminisztériumi komplexumnak” nevezi.

Félfordulat a Világbanknál

Az elmúlt két évtizedben a Világbank a Nemzetközi Valutaalappal szorosan együttműködve, kondícióit szigorúan megtartva, mintegy *sub auspiciis IMF* támogatta a tagországok fejlesztési projektumait. 1997-ben például 68 országban a pénzügyi szektor reformját. Mindenkor több adattal kellett rendelkeznie a reformok társadalmi aspektusait illetően, és több jelét tapasztalhatta az emberek idegenkedésének, mint az IMF.¹⁶ Ezért most először *James D. Wolfensohnnak*, a Világbank elnökének a legújabb válság sorozat kezdete óta elmondott három beszédéből, illetve nyilatkozatából néhány pont rövid összefoglalása következik, azoké, amelyek elvben megnyithatnák az utat egy más felfogás (ideológia) és fejlesztéspolitika előtt, mint amelyről a *World Development Report* kötetei tanúskodtak (körülbelül a nyolcvanas évek közepe óta). (Lásd: *Wolfensohn*, 1997; 1998; 1999.) Kiindulópontnak tekintsük a következő két idézetet: „...valami baj van egy rendszerrel, ha éppen azokat az országokat, amelyekben éveken át szigorú intézkedéseket hoztak, romba dönthetik a nemzetközi pénzügyi piacok, ha a munkásokat kidobják az állásukból, a gyerekeiknek abba kell hagyniuk a tanulást, és szertefoszlának az emberek reményei és álmai.” Továbbá: „Az emberek nem alamizsnát várnak, hanem esélyre van szükségük.”

Wolfensohn is említi az új globális pénzügyi architektúrát, és ezt úgy képzei el, hogy alkalmas egyensúlyt kell találni pénzügyi és makrogazdasági célok, továbbá a szerkezeti és társadalmi célok követése között. Természetesnek tekinti a pénzügyi intézmények felelősségét és részvételét a válságok és következményeik elhárításában. Úgy gondolja, hogy a globális gazdaságban nem csak alkalmazkodásból áll a fejlődés; egy holisztikusnak nevezett elképzelést kell kidolgozni minden egyes országra, ennek azonban nem felülről és kívülről kell jönnie, hanem a kormány, a magánszektor, a nemzetközi szervezetek partneri együttműködésében kell kialakulnia, bevonva a társadalom minél nagyobb részét.¹⁷

¹⁵ *C. Wright Millsről*, az ötvenes évek nagy hatású amerikai szociológusáról van szó. Nálunk a főművének tekintett *Az uralkodó elit* című könyve 1962-ben jelent meg először.

¹⁶ Magyar közgazdák egy csoportja is *James Wolfensohnnak* fordult és nem *Michel Camdessus*-hoz, amikor az IMF 1996-ra előírt feltételeit károsaknak és teljesíthetetleneknek tartotta (Nyílt levél, 1995).

¹⁷ A Világbank ennek jegyében 150 új szakértővel erősítette meg a stábját, 48 országigazgatója közül 18-at a helyszínre küldött; kidolgozta továbbá a Fejlesztés Általános Keretei (Comprehensive Development Framework CDF) elnevezésű programcsomagot, amelyet tizenhárom országban másfél éves kísérleti kipróbálásnak vet alá. A volt szocialista országok közül Kirgíziára, Romániára és Vietnamba esett a választás. Az

Joseph E. Stiglitz, a Világbank vezető közgazdásza és első elnökhelyettese a washingtoni konszenzus bírálatából kiindulva egy „poszt-washingtoni konszenzusnak” nevezett konszenzushoz szeretne eljutni, és olyan fejlesztésstratégiához, amelynek elfogadott célja a *fenntartható, igazságos, demokratikus* fejlődés. (Stiglitz, 1998a, 1998b; 1998c; 1999a.) Ez az egyetértés azonban már nem alapulhat csak Washingtonon: az állampolgároknak történelmükkel, kultúrájukkal, törekvéseikkel és elképzeléseikkel részt kell venniük ebben.

Az eredeti washingtoni konszenzusról bebizonyosodott, hogy szabályai elégtelenek működőképes piacok megteremtéséhez.¹⁸ Minthogy egy minimalista, nem beavatkozó állam az ideálja, nem törődik a verseny és a pénzügyek szabályozásának kereteivel, sem a piaci elégtelenségekkel, sem a tranzakciós költségekkel. A tudás klasszikus közjószág, az új technológia pedig a gyors fejlődés záloga, a piac egyiket sem kínálja a kívánatos mértékben. A fejlődés érdekében párosítani kell a kettőt: az államot és a piacot.

A washingtoni konszenzus *nem foglalkozott a kibocsátás és a foglalkoztatás stabilizálásával*. Ezeket a *liberalizálás, deregulálás és privatizáció kényére bízta*, holott a gazdaságpolitika tárgyai kellene, hogy legyenek. Maga a gazdaságpolitika pedig nem lehet csak szakértő gazdaságtechnikusok dolga.¹⁹ (Stiglitz példákat is felhoz az infláció és az úgynevezett ikerdeficit – a költségvetés és a folyó fizetési mérleg együttes hiánya –, továbbá a tökemenekülést megállítani hivatott kamatemelés tárgyköréből, amikor a pénzügytechnikai rutin, az okok és a következmények elhanyagolása vállalatok és bankok egész sorát döntheti csődbe.)²⁰

Fontos, hogy egy országnak erős pénzügyi rendszere legyen. De azt tudomásul kell venni, hogy a pénzügyi rendszert nem teljes körű információk, piaci hézagok, hiányos szerződések jellemzik, és ezért a pénzügyi egyensúly általában nem tekinthető Pareto-hatékónak. A tőkepiacoknak elszámoltatásra (auditálási szabályokra) és felügyeletre van szükségük. A Világbank kísérletet tett arra, hogy intézményfejlesztéssel, új szabályozási struktúrákkal, a hitelezés kultúrájának javításával jobb bankrendszert hozzon

idézett beszédekből az is kiderül, hogy ebben a váltásban külső intézményeknek (például pénzügyminisztereknek) is szerepük lehetett, tudniillik az IMF és a Világbank funkciójának és hatáskörének világosabb szétválasztását óhajtották.

¹⁸ A közönséges áru- és szolgáltatási piacokat (kereskedelmet) tekintve a washingtoni konszenzus követelményei majdnem kizárólag a globális rendszerbe bevonható részükre értelmezhetők. Ugyanez áll a fejlődő vagy átmeneti gazdaságok számára kidolgozott, piacnak nevezett reformokra. Már többeknek feltűnt, hogy ezeknek a reformoknak a végrehajtása kezdetben többnyire szűkíti az amúgy is szegényes árupiaci tranzakciók kiterjedését, és később sem feltétlenül állítja helyre őket. (Például a társadalomnak kisebb része vesz részt áruterelésben és árucserében, mint korábban.) (Lásd: Matzner, 1996; Lányi, 1994/1995; Lányi, 1997.)

¹⁹ Ez föltehetően utalás a John Williamson által kitalált *technopol* szóra, amelyet a *technokrata* és a *politikus* szó összeolvasztásával alkotott, és a reformok mérnökeit kívánta jelölni vele. (Lásd: In search of a manual for technopols. In.; Williamson 1994, 9–47.o.)

²⁰ Ezeket a példákat nem túlságosan burkolt kritikának lehet tekinteni az IMF irányába.

Az úgynevezett ikerdeficit – a folyó fizetési mérleg és a költségvetés együttes hiánya – orvoslására a konzervatív vagy monetarista felfogás szerint pénzszűkítő monetáris politikát és megszorító fiskális politikát kell alkalmazni. Ezt a receptet két újabb keletű folyamat tette kétségessé. Az egyik: ha mind a folyó fizetési mérleg, mind a tökemérleg liberalizált, az államnak (a jegybanknak) többé nincs, vagy alig marad eszköze arra, hogy önálló monetáris politikát folytasson. A másik: feltűnt (vagy ismét feltűnt) a folyó fizetési mérleg romlásának a magánszektor hitelfelvételén alapuló önálló formája, amely nem feltétlenül jár együtt költségvetési hiánnyal, és amelyet fiskális eszközökkel (a belső fogyasztás csökkentésével) nemigen lehet orvosolni. (Vagy pontosabban: a fogyasztásnak a töredékére kellene visszaesnie ahhoz, hogy a fizetési mérleg érezhetően javuljon.) A hitelek esetleges állami garanciájának érvényesítése a hitelezők részéről, később természetesen megteremti a külső deficit belső párját a költségvetésben. Ennek a sokat vitatott problémának jó összefoglalását olvashatjuk Reisen [1999] tanulmányában. Stiglitz többi példájának eredetét megtalálja az olvasó ennek a tanulmánynak különféle részeiben.

létre. Ez azonban nem sikerült. Így maradt a könnyebb, rövid lejáratú megoldás: feltőkésíteni a válságba kerülő bankokat.

A washingtoni konszenzussal együtt jár, hogy akik szabályait alkalmazzák, többnyire összetévesztik az eszközöket a célokkal. Önmagában való jónak tartják a privatizációt vagy a tőkemérleg liberalizálását, ahelyett, hogy eszközöknek tekintenék őket szélesebb körű és távolabbi célok eléréséhez. De még a piacgazdaság sem lehet önmagáért való cél, hanem az a szerepe, hogy növelje az emberek életszínvonalát és a fejlődés útjára vezesse a gazdaságot.

Ezt a legutolsó állítást *Stiglitz* [1999b] már az átmenet tíz évéről tartott előadásában olvashatjuk, amelyet hangsúlyozottan nem a Világbank nevében mondott el. Itt megdöbbenve mutatja fel példaként Oroszországot, ahol a termelés a felére zsugorodott, a szegénység pedig megkétszereződött. Az a véleménye, hogy ami Oroszországgal történt, az a piacgazdaságnak és magának a reformnak a teljes félreértését bizonyítja.²¹

Joseph Stiglitz megnyilatkozásait ne akarjuk valamely kerek közgazdasági elméletre visszavezetni. A részletek általában az intézményi (institucionalista) közgazdaságtanból valók, részben azért, mert maga *Stiglitz* is művelte a közgazdaságtannak ezt az ágát, részben pedig azért, mert ez könnyebben összekapcsolható – a ma éppen nem nagyon létező – fejlődés-gazdaságtannal. A Világbank fő ügyfeleinek, a fejlődő országoknak pedig éppen erre volna szükségük.

Stiglitz elméleti profiljának minőségénél fontosabb kérdés az, hogy miért nevezhetjük (legfőljebb) félfordulatnak a Világbank vezetőinek újabb keletű állításaiból (esetleg) levezethető politikát. Az egyik fő ok már az előbbiekből is ki kellett, hogy derüljön: a Világbank – talán nem szívesen, de mégis – elfogadja a pénzügyi intézmények – főként a bankok – privilegizált helyzetét: a mai gyakorlat szerint válság idején a reálgazdaságnak semelyik része nem annyira fontos, hogy életben kellene tartani; a bankokat azonban (ezek ma már az esetek többségében magánbankok) meg kell menteni; feltőkésítésük végső forrása pedig kivétel nélkül minden alkalommal a költségvetés.²² A másik fő ok: ugyancsak elfogadja a Világbank a vállalati tulajdonszerkezetnek és tulajdonosi ellenőrzésnek az Amerikai Egyesült Államokban kialakult formáit, és erőteljesen támogatja (az IMF által újabban előírt) elterjesztésüket a fejlődő, az újonnan iparosodó és az átmeneti gazdaságú országokban. Erről és ennek a gyakorlati értelméről később még szó lesz.

Zavar jelei a Valutaalpnál

Ennyi támadás és bírálat némiképp megrendítette a Nemzetközi Valutaalap korábbi biztonságát. Ezt olvassuk például: „...lehet, hogy azok a válságok, amelyeket a tőke hirtelen és széles körű kivonása okoz a feltörekvő országokban, egyre inkább a globalizált tőkepiacok lényegi belső tulajdonságaihoz tartoznak.” Ezáltal felvetődik az a kérdés is: „miként kellene megreformálni a mostani nemzetközi pénzügyi rendszert ahhoz, hogy ilyen válságok ritkábban forduljanak elő, de továbbra is élvezni lehessen a világ tőkepiacainak folytatódó integrációjából származó előnyöket.” (IMF, 1999, 66.

²¹ Ezt az előadást először – és az itteninél nagyobb részletességgel – *Csath Magdolna* ismertette. (Lásd: *Csath*, 1999.) 1999 végén *Joseph Stiglitz* megvált a Világbanktól (*Stevenson*, 1999).

²² A Világbank számításai szerint a kelet-ázsiai válságba közvetlenül vagy közvetve bevonódó országokban a bruttó nemzeti termék 20-30 százalékát kell a bankok konszolidációjára fordítani, ennek nagy részét közpénzekből. Helyesnek tartaná azonban, ha a teherviselésből nem maradnának ki a bankok menedzserei és részvényesei sem (*The World Bank*, 1998., XIX. o.). Ugyanakkor ez alkalommal nem az összkereslet szűkítését, hanem helyreállítását ajánlja a kormányoknak. Ennek leginkább az volt az oka, hogy az 1997–1998. év válságait 1999 elejéig sokan egy általános világgazdasági válság lehetséges kezdetének tartották.

o.)²³ Az IMF még azt is elismeri, hogy „bizonyos esetekben a szerkezeti reformok nem segítenek rövid távon” (uo. 1. o.); lemond arról az axiómáról, hogy csakis fegyelmezetlen monetáris és fiskális politika vonzza a válságokat; és elfogadja azt a tézist, hogy racionális lehet földadni a rögzített árfolyamot, mértéktelen kamatemelés és a valutatartalékok teljes kimerítése helyett. Új az is, hogy a valutaválságok által közvetlenül nem – bár közvetve akár erősen – érintett országoknak azt tanácsolja: igyekezzenek helyreállítani a keresletük színvonalát, hogy ezzel is enyhítsék a globális üzleti ciklus kilengését (lefelé).²⁴ Semmit sem változott azonban az a követelmény, mely szerint „el kell kerülni a védekező intézkedéseket” (uo. 10. o.).²⁵

A Valutaalapot, a makrogazdasági mutatók és az azokat helyreállítani hivatott gazdaságpolitika mellett, újabban három más kérdés foglalkoztatja: erős (robust) pénzügyi intézmények, különösen bankok; a nagyvállalatok tulajdonosi struktúrája és irányítása (corporate governance); a korrupció kiirtása és az úgynevezett haver-kapitalizmus (crony-capitalism) felszámolása.²⁶ Egyik fontosabb, mint a másik, csupán az nem egészen világos, mi közük ezeknek a tagországok fizetési mérlegéhez, amivel hivatása szerint első rendben kellene törődnie. A kérdés azért jogos, mert az 1997. évi válság kezdete óta az Alap számos országgal szemben az előbbieket is fölvette a hitelfeltételei közé.

Ugyanakkor megrendült az a mindenki számára világos hierarchia, amely a kilencvenes években már kivétel nélkül úgy működött, hogy az IMF által megítélt kölcsön lett a belépő a kormányok vagy a vezető kereskedelmi bankok által nyújtandó hitelek elnyeréséhez. Ezzel szemben, amikor az IMF küldöttsége a jugoszláviai bombázás befejezése után visszatért Romániába, az új készenléti hitel egyik feltételeként jelölte meg azt, hogy Románia szerezzen 350 millió dolláros hitelt magánbankoktól (Az IMF..., 1999).

A Valutaalap elbizonytalanodása valószínűleg kapcsolatba hozható azzal, hogy mind az ENSZ Latin-Amerikai Gazdasági Bizottságának santiagoi konferenciáján (1999. március), mind az IMF és a Világbank washingtoni ülésein (1999. április) számos bírálatban volt része, többek között *Gordon Brown* angol pénzügyminiszter részéről, aki a munkások jogait és a minimális szociális biztonságot kérte számon a politikáján. Ugyanezen alkalmakkor általános elismerést kapott „a nemzetközi pénzügyi architektúra reformjának” eszméje is, amely eddig nem szerepelt az IMF napirendjén (*Pfaff*,

²³ Erről mindig csak általánosságban van szó. A lehetséges előnyök módszeres számbavételére, elméleti megalapozására még nem akadt vállalkozó, és arra sem, hogy nagyságukat vagy megoszlásukat valóságosan létező országok vagy gazdasági szereplők között megpróbálta volna valaki megbecsülni.

²⁴ Ez a tanács főként Japánnak és a kelet-ázsiai országoknak szól. A legegyszerűbb, bár valószínűleg nem az egyetlen oka az, hogy ha túlságosan megnövelik a kivitelüket, és nem növekszik a behozataluk, az újabb deficittelet terhelheti az Egyesült Államok folyó fizetési mérlegét. A latin-amerikai országok semennyire sem mentesülnek a stabilizáció (Brazília), a megelőzés (Chile) és a strukturális átalakítás szigorá alól. Chilének újabb monetáris és fiskális megszorítás lett a sorsa, Mexikónak pedig fel kell tőkésítenie a bankjait (a külföldi bankok betelepülésének megengedése után), a költségvetését pedig úgy kell átalakítania, hogy ne függjön az olajáraktól (IMF, 1999).

²⁵ A válságba kerülő országok közül csak Malajzia vezetett be – nem tilalmat, hanem – szigorú ellenőrzést a külföldi tőke belépése felett, ami különös felháborodást váltott ki, főként a sajtóból. Igaz, *Mohamed Mahatir* miniszterelnök erős szemrehányással illette a Nyugatot, és elítéli a valutakereskedelmet (*Jayasankaran-Hiebert*, 1997; *Vatikotis*, 1999; *Rohwer*, 1999).

²⁶ A korrupcióellenes hadjárat eredetileg a Világbank és személyesen *James Wolfensohn* programjában tűnt fel 1995-ben. Történeti előzménye az OECD által kezdeményezett nemzetközi konvenció (1997) és még előbb az Egyesült Államokban elfogadott törvény (1977). Mindez természetesen beleillik a szokások által szentesített politikai, társadalmi és üzleti kapcsolatoknak egy erősen változó (vagy megváltoztatásukat kikényszerítő) felfogásába (amit éppen a korrupciós botrányokon tanulmányozhatunk), és minden valószínűség szerint a bűnözésig elmenő pénzhétség elterjedésébe (*Brademas-Heimann*, 1998). A haver-kapitalizmus az ázsiai társadalmak uralkodó csoportjainak leírásában szerepel, amikor egyáltalán megkülönböztetik a korrupciótól és a közönséges lopástól.

1999a).²⁷ Az ázsiai válság végével azonban az IMF és mások napirendjéről is vagy lekerült, vagy kevésbé tűnik sürgősnek, ehelyett a globális gazdaság elhelyezkedése számára keresnek biztonságos befogadó struktúrát (IMF-jelentés, 1999; VG-összeállítás, 1999). Megalkotásának egyik helyszíne a Világgazdasági Szervezet (WTO) 1999. novemberi ülése lett volna (Dale, 1999).

A bíráló elvetése

A pénz- és tőkepiacok működését illető bármely bírálatot a Deutsche Bank kutatási részlegének vezető közgazdái utasították el eddig a legkeményebben (*Folkerts – Landau – Garber*, 1999). *Jagdish Bhagwati* „Wall Street-i – pénzügyminisztériumi komplexumával” szemben a „tudományos-hivatali tengelynek” címezik majdhogynem barokkos replikáikat, amelyekből – nem mindig néven nevezve – bőségesen kijut a Nemzetközi Valutaalapnak is.

Először is tiltakoznak úgynevezett „csúnya szavak” használata ellen. Ezek a következők: *pánik* (itt: a betéteseké, de lehetne a befektetőké vagy a hitelezőké is); *megrohanás utáni egyensúly* (egy ismert mikrogazdasági modell értelmében, itt azonban kiterjesztve az egész nemzetgazdaságra); *nyájszellem* vagy *csordaszellem* (itt: a befektetőké); túlságos változékonyság, *volatilitás* (a pénzpiacoké); önmagukat generáló *többértékű egyensúlyi helyzetek* (amelyek önbeteljesítő jóslatok következtében állnak be); *buborék* (másként: luftballon, ismert spekulációs jelenség); *fertőzés* (a válság terjedése).²⁸ Ezekről egyenként bizonyítják a szerzők, hogy vagy értelmetlenek, vagy azok, akik használják őket, nem értenek a dologhoz, és nem tudják, mit beszélnek. A tanulmány szerzői, nem éppen alaptalanul, támadják a Nemzetközi Valutaalapot azért, mert közgazdasági magyarázat helyett egyre több jelenséget tulajdonít pszichológiai állapotoknak és folyamatoknak, a leggyakrabban a bizalomnak, bizalmatlanságnak, a piacok, illetve befektetők „hangulatváltozásainak”. A fő tüzet azonban az „új pénzügyi architektúra” feltételezett jellemzőire irányítják, mégpedig a következőkre: a pénzügyi szektort terhelje több felelősség, osztozzék a válság terhein, vegyen részt a válságok megoldásában; a tőke mozgásokat vagy ellenőrizni kell, vagy legalább nyilván kell tartani őket; legyen áttekinthetőbb a kockázatkiegyenlítő alapok (hedge fund) működése, a kockázatértékelés módja stb. A Deutsche Bank szerint ezek a javaslatok politikailag keresztlülvihetetlenek, maguk az adós országok se kívánják őket, fő eredményük pedig az volna, hogy csökkenne a nemzetközi likviditás, és például a Deutsche Banknak és másoknak vissza kellene térniük a tíz évvel ezelőtti módszerre, a „*kapcsolatokon alapuló*” bankári tevékeny-

²⁷ Az 1999. februári davosi Világgazdasági Fórumon *Gerhard Schröder* német kancellár is az új pénzügyi architektúráról beszélt, amelynek ki kell egészítenie a szabad kereskedelmet, de mint az újság írja: „csekély volt a hatása a hallgatóságra” (*Kefalagos*, 1999).

²⁸ Érdemes megjegyezni, hogy a felsorolt „csúnya szavak” egytől egyig előfordulnak az ebben a tanulmányban legtöbbet hivatkozott IMF-, illetve Világbank-kiadványban (IMF, 1999; The World Bank, 1998). A Deutsche Bank által megnevezett modell a *Diamond–Dybvig*-féle bankmodell. Az IMF az önbeteljesítő jóslatokat illetően a valutasppekulációkat leíró két modellre hivatkozik (i. m. 67. o.). A válság mélypontján beálló egyensúlyi helyzet és a valamivel későbbi közti különbséget (tehát amikor a makrogazdasági mutatók még egyértelműen rosszabbak, mint a válság kezdetén voltak) illusztrálhatja számos híradás a délkelet-ázsiai valuták gyors erősödéséről, a csökkenő kamatlábakról, az inflációs ráták eséséről (*Baker*, 1999a, 1999b; *Goad*, 1999). Az is elgondolkodtató, amire a Világbank hívja föl a figyelmet: a makrogazdasági mutatók igen nagy kezdeti különbsége ellenére a délkelet-ázsiai valuták leértékelődése a válság idején (az egyetlen Indonézia kivételével) majdnem azonos mértékű – 30-40 százalékos – volt (i. m. 71. o.). Ha ezt egyensúlyi árfolyamnak tekintjük, akkor el kell fogadnunk azt is, hogy a válság előtti árfolyam *ugyanannyival* tért el az egyensúlytól egy sor nagyon különböző helyzetű országban. Mitől függ tehát az egyensúlyi árfolyam?

ségre (ügyfélkapcsolatokról van szó) „*tranzakciókon alapuló*” korszerű tevékenység helyett.²⁹

A szerzők a tanulmány utolsó lapjait az IMF bírálatainak szentelték. Véleményük szerint a Valutaalap eltitkolja bukott kölcsöneit és veszteségeit, amelyeket nem a magánszektor megsegítése révén, hanem az Egyesült Államok számára egykor fontos kormányoknak nyújtott kölcsönökön szenvedett el.³⁰ Az IMF nem teljesíti az alkotmányában előírt kötelességeit, mert nincsenek pénzügyekben jártas szakértői, és nem érti, mi a globalizálódás. Még mindig egyes országok makrogazdasági mutatóival bajlódik, ahelyett, hogy összefüggő régiók és a világ általános pénzügyi helyzetét figyelné. Rá kellene jönnie arra, hogy a világ likviditási alapjai mára annyira összekapcsolódtak, hogy egyetlen közös alapnak (poolnak) kell tekinteni őket.³¹ Az IMF tökéletesen alkalmas lehetne arra, hogy ő legyen a világ központi bankja, ehhez azonban meg kellene szabaddulnia provincializmusától, új embereknek, új szervezetben kellene működtetniük, kötelezni kellene arra, hogy ellenőri tapasztalatait hozza nyilvánosságra, avatkozzék be, ahol szükséges, és el kellene látni az összes felhatalmazással, hogy ezt megtehesse, beleértve az engedetlen országok kizárását.³²

A Deutsche Bank tanulmányának legérdekesebb állítása kétségkívül a világ likviditási alapjainak összekapcsolódásáról szóló. Ha nem tekintjük befejezett ténynek, akkor is a globalizáció egyik nagyon fontos tendenciájának kell tartanunk, amely számos más jelenség magyarázatául szolgálhat.

Talán nem fölösleges megjegyezni ezzel kapcsolatban, hogy egyelőre a kutatás is adós a világ vagy a régiók likviditásának feltérképezésével és számbavételével. Ha a Deutsche Bank által említett egységes poolt egy áramlási modellben képzeljük el, valószínűleg nem tudnánk meghatározni az összes úgynevezett „forrást” és „nyelőt” (biztos, hogy egnél több van mindkettőből), amelyektől az adott időpontban függeni fog a benne áramló likvid eszköz mennyisége, és valószínűleg azt sem, hogy ki melyik forráshoz vagy áramhoz fér hozzá. (Ebben nagy részük lehet az úgynevezett pénzügyi újításoknak is.)

A Deutsche Bank szemrehányásaiból annyi jogos lehet, hogy a globális tőke mozgások és az őket irányító fő szereplők szempontjából az egyes országok makrogazdaságpolitikája valószínűleg nem nagyon fontos. Nincs ugyanis olyan – nemzeti – monetáris politika, amely a már veszélyessé váló tőke mozgást hatékonyan szabályozhatná; a fiskális szigor nem ellentételezheti a magánszektor túlzott hitelfelvételei okozta mérlegromlást; és a legkorszerűbbnek tartott bankfelügyelet sem biztosíték a pénzügyi összeomlással szemben. (Lásd: *Gács – Holzmann – Wyzan*, 1999 könyvének több tanulmányát.)

A pénzvilág és az állam

²⁹ A nyolcvanas években és a kilencvenes évek közepéig lehetett megfigyelni a kereskedelmi bankok viszonylagos visszaszorulását, elsősorban azért, mert a nemzetközi nagyvállalatok (multinacionálisok) inkább önálló szereplőként jelentek meg a tőkepiacon. A legnagyobb, univerzális bankok az összes lehetséges pénzügyi „termék” kereskedőiként (nagykereskedőiként) találták meg új szerepüket.

³⁰ Szudán, Szomália, Kongó, Afganisztán, Jugoszlávia, Libéria.

³¹ Ez valószínűleg nincs még egészen így. Sőt, a világ rendelkezésére álló likviditás éppen a legutóbbi időszakban vált megfoghatatlanná és áttekinthetatlenné. [Ellentétben azzal a sokkal szűkebb likviditással, amelyet az egykori eurodóllár és a különleges lehívási jogok (SDR) megteremtése jelentett.]

³² A Deutsche Bank ezt a kiadványát mint saját hivatalos véleményét küldte el ügyfeleinek és más érdekelteknek. Véleményének fontosságát nyilvánvalóan az adja meg, hogy 1999-ben fúziók révén – az aktívák értéke szerint – a világ legnagyobb bankjává vált. Amikor az egész pénzvilág képviselőjében lép fel, és ennyire radikálisan teszi ezt, annak a súlyát némileg csökkenti, hogy őt magát némelyek szerint felvásárlás veszélye fenyegeti, és ha néhány nagy japán bank tervezett fúziója létrejön, akkor a mostani első helye elvész. (Doebele, 1999; Rohwer, 1999).

Abban a folyamatban, amelyet neoliberális stratégiaként jellemezhetünk, az államnak elvben más dolga sincs, mint leépítenie önmagát, legyen az tervező állam, irányító állam, korporatív állam, jóléti állam. A washingtoni konszenzusnak, ha megfigyeltük, mind a tíz pontja korábbi állami funkciókba vág. Már sokan észrevették, hogy az állam, vagyis a politikai hatalom nagyon is kétértelmű helyzetbe kerül ezzel. Önmaga leépítése közben vagy annak a kedvéért folytonosan úgynevezett súlyos, kemény, szigorú döntéseket kell hoznia. Ebből az önellentmondásból a politológusok a demokrácia korlátozásában vagy akár elhagyásában szokták felfedezni azt a kiutat, amelyet a politikai hatalom birtokosai végül is választanak, a maradék neve pedig „delegált demokrácia” (O'Donnell, 1994), szegény országban „szegény demokrácia” (Greskovits, 1998) lesz.³³

Az államhatalom ősi jogai közé tartozott a pénzkibocsátás, az adókimetetés, az eladósodás joga, amihez hozzá szokták tenni a szabályozás jogát is.³⁴ Intézményi szuverenitása e funkciók tekintetében megszűnt, a funkciók és a hozzájuk tapadó jogok részben vagy egészben átmentek nemzeti vagy/és nemzetközi pénzügyi intézmények hatáskörébe. A jegybanki önállóság követelménye például az európai kontinensen eléggé új fejlemény, amelynek fokozatai néhány évtized alatt addig bővültek, hogy a felső fok ma már azt jelenti, hogy a jegybank csak a törvény előtt felelős, egyébként pedig a bankvilághoz, közelebből a jegybankok nemzetközi közösségéhez tartozó intézmény.³⁵

A pénzvilágnak mint hatalmi struktúrának a létét sokáig nem volt szokás elismerni, és éppen a demokratikus berendezkedésű országokban nem illett emlegetni.³⁶ Ez a magatartás újabban megváltozott.³⁷ Több jel arra mutat, hogy a pénzvilág, miközben elismeri, sőt előfordul, hogy hangoztatja is hatalmát, a saját kebeléből kíván lehetőleg mindennemű politikai hatalomtól független, szükség esetén az alsóbb szintek szabályozását

³³ Lásd még: Williamson [1994]; Greskovits [1996b]. Ha a racionális döntések elméletét (pontosabban: annak a vulgáris változatát) a politikára alkalmazzuk, akkor a választók becsapása (meglepetés) is megteszi. (A fogalom eredetére nézve lásd: Király, 1998.) Bár utána biztosan sérülniük kell a kormányzás demokratikus alapjainak.

³⁴ Lásd: Lányi [1996a]; Csontos–Király–László [1997]. A szabályozás joga tekintetében itt csak a pénzügyi, gazdasági tevékenységről, illetve a velük közvetlen kapcsolatba hozható szabályozásról van szó.

³⁵ Ebben az értelemben a német Bundesbank függetlensége igencsak korlátozott, mert elvben együtt kell működnie a kormánnyal a parlament által jóváhagyott gazdaságpolitika végrehajtásában (Csontos, 1996).

³⁶ A Deutsche Bank néhány éve még igen szerény hangon érvelt amellett, hogy a bank ugyanolyan üzlet, mint a többi, és a nagyközönség tévesen érzékeli a bankokat hatalmi intézményekként (Schröder–Nürk, 1995). Meg kell jegyezni, hogy a bankárok és más pénzemberek körében végzett szociológiai vizsgálatok (akár jelen idejűek, kérdőívek, mélyinterjúk alapján, akár történetiek, dokumentumok alapján) többnyire igen csekély eredménnyel végződtek. Annak ellenére, hogy a hatalom a legáltalánosabban elterjedt társadalmi reláció, fölfedése, rendszerezése igen nehéz. Absztrakt hatalmi viszonyok pedig valószínűleg csak akkor mutathatók ki minden kétséget kizáróan, amikor már jelvények, szertartások, esetleg megfelelő számban kihasznált és felderített egyszemélyes joghelyzetek által egészen nyilvánvalóvá válnak, vagy e célból hozott törvények erősítik meg őket.

³⁷ Lásd például Pete [1999]. A már idézett beszámoló az 1999. évi davosi Világgazdasági Fórumról külön kiemeli, hogy Kofi Annan ENSZ-főtitkárnak a pénz- és tőkepiacok önmérsékletét, netán némi szabályozását ajánló beszédeit a résztvevők vitára sem méltatták (Kefalagos, 1999).

is vállaló, főként pedig az államot a második sorba helyező hatalmi intézményeket kialakítani, némelykor önálló hatalmi ágként fellépni.³⁸

Az állami költségvetést, az inflációs rátát, illetve az állami szabályozást vagy tönkrement vállalat, bank kisegítését előíró vagy éppen pénzügyi szankciókkal megtorló törvények Új-Zélandon, illetve az Egyesült Államokban, még az államhatalom eszközeivel korlátozzák az államhatalmat. Sokkal áttételesebb és lazább az összeköttetés az IMF, Világbank, BIS típusú intézmények esetében. A Deutsche Bank által bedobott ötletet az IMF kíváncsian kompetenciájáról, ha valaki keresztül akarná vinni, lehet, hogy megoldhatatlan jogi nehézségeket okozna. Furcsa helyzetbe került a világ az ENSZ Világkereskedelmi Szervezetével, a nemzetközi jog szerint jól megalapozottnak tűnő WTO-val, amikor először az IMF hitelfeltételeiben szereplő célokat kezdte nemzetközi egyezményként ráerőltetni a tagországokra (az úgynevezett pénzügyi szolgáltatások szabadkereskedelme, 1995, 1997, 1999), majd pedig olyan szolgáltatások liberalizálását, amelyekért fizetni szoktak ugyan (bár nem mindig), de a társadalom nem áruként fogja fel és fogadja el őket (egészségügy, oktatás, kultúra, 1999). (Lásd: *Islam*, 1997; *Pfaff*, 1999b; *Dale*, 1999.)

A nemzetközi jog eszközeinek egészen különös és szélsőséges használatát kísérelték meg a nemzetközi beruházásokat szabályozó új egyezményről szóló tervezet előterjesztői az OECD-ben, az egyezmény ugyanis felhatalmazta volna a cégeket, hogy bármely kormány ellen pert indítsanak, ha az adott fogadó országban érvényes jogi, szociális vagy környezetvédelmi normák versenyhátrányt okoznak nekik. Ezt az esetet természetesen az állam szuverenitása elleni támadásként is lehet interpretálni. Helyesebbnek látszik az az értelmezés, amely szerint a nemzetközi terepen működő nagyvállalatok ki akarnak lépni egy-egy állam jogi, szabályozási keretei közül, ehelyett egy sokkal ködösebb nemzetközi szinten szabályozott – vagy inkább az egész világra szólan deregulált – keretben kívánnak tevékenykedni. Van, aki úgy látja, hogy a gazdasági hatalom és a szabályozó hatalom közötti diszkrepancia okozza a fő problémát, és az, hogy a szabályozásnak nincs nemzetközi politikai megalapozása (*Pfaff*, 1999a).

Tudósok és közgazdák véleménye az állam jövőjéről

Az elmúlt két-három év érdekes módon a mainál erősebb állam dicséretével, a beavatkozó, reguláló, akár tulajdonos állam rehabilitálásának kísérleteivel telt számos folyóirat hasábjain, tanulmány, cikk, beszéd szövegében, bár természetesen nem minden orgánumban és nem mindegyik intézmény pulpitusán.

Azok a szerzők, akiket a washingtoni konszenzus bírálóiként mutattunk be, az államok szuverenitásának megnyirbálásában a politikai hatalom (a jogrendszer) legitimitásának veszélyét látják. *Jagdish Bhagwati* szerint a fejlődő országok, amikor a legutóbbi válságsorozatban bajba kerültek, a minimális segítség fejében elvesztették politikai önállóságukat (*Bhagwati*, 1998). *Martin Feldsteinnek* az a véleménye, hogy részletes

³⁸ 1985-ben a nagy valuták árfolyamának szabályozásáról még a G-7 (pontosabban: USA, Nagy-Britannia, NSZK, Franciaország, Japán) állapodott meg Washingtonban (Plaza Egyezmény). 1993-ban már sok pénzügyi szakember, híres bankár helytelenítette, hogy a G-7 pénzügyminisztereinek (vagyis kormánytagoknak) döntő szavuk lehessen a pénzpiac szabályozásában, vagy azt, hogy akár a bankfelügyelet nemzetközi normáit ajánlásokként megfogalmazó Bázeli Bizottság befolyásolhassa a tőkepiac működését. Ez utóbbinak volt némi racionális magva, hiszen egyre több olyan szereplője támadt ennek a piacnak, akikre sem a bázeli normák, sem például a tőzsdei szabályok (a megbízó elsőségéről, a saját számlára történő kereskedésről) nem vonatkoznak. Volt olyan javaslat, mely szerint a szabályozás funkcióját az IMF-re kellene ruházni, és olyan is, hogy az IMF igazgatóságát függetleníteni kellene a részvényesektől (tagállamoktól) (*Shirreff*, 1993).

gazdasági előírásokat kényszeríteni legitim kormányokra (Dél-Korea) akkor se volna jó, ha az előírások jók volnának (*Feldstein*, 1998). *Jeffrey Sachs* mindenképpen elveti azokat a washingtoni eredetű szabályokat, amelyekkel az IMF egy kerékre járó globális pénzpiacot akar kreálni, és megjegyzi, hogy az IMF viselkedése aláásta több tucat ország kormányának legitimitását (*Sachs*, 1998). Még az IMF-fel cseppet sem ellenséges *Paul Krugman* is megalázónak nevezte azt a helyzetet, amelybe több évtized erőfeszítései után kerültek az ázsiai nemzetek (*Krugman*, 1998).

Az *Euromoney* tanulmányírója körülbelül egy tucat más szerző dolgozatát vagy nyilatkozatát ismertetve úgy látja, hogy szabad piac csak erős állam jelenléte mellett lehet működőképes. A fő probléma nem az államok túlságos beavatkozása, hanem elégtelen szabályozókapacitása. Pedig a *laissez faire* korszakának vége, most az újr szabályozás következik. Arról is meg van győződve, hogy a globalizációnak nem sikerült aláásnia a nemzetállamot. Ezt azért tartja nagyon fontosnak, mert a folytonos változások társadalmi feszültséggel, konfliktusokkal járnak, és azokat csak legitim állam oldhatja meg (*Caplen*, 1999b).

A Világbank mindezeknél előbb érezte úgy, hogy most az államról kell beszélni, az 1997. évi jelentése éppen ezt a címet viseli: Az állam a változó világban. (*The World Bank*, 1997). Mint már a korábbiakból világossá kellett válnia, a Világbank nem a most zajló folyamatok megállítására vagy visszafordítására tett, hanem e folyamatokon belül a gazdasági és társadalmi fejlődésnek, a lemaradás csökkentésének a szempontjait szeretné érvényesíteni. Az állam szerepét illetően így: „Az országoknak és kormányaiknak kell a vezetőülésem helyet foglalniuk, és a mi tapasztalatunk szerint meg kell kérdezni és be kell vonni a népet.” (*Wolfensohn*, 1998.)³⁹

Joseph Stiglitz már idézett írásában emlékeztet arra, hogy korábban számos társadalom csak a kormányának kezdeményezésére és irányításával volt képes rátérni a fejlődés útjára (*Stiglitz*, 1998b).⁴⁰ A fejlődés érdekében állami vállalatok létét sem tartja elítélendőnek; azt pedig végképp furcsállja, ha a közgazdák csak a kormányzati elégtelenségeket veszik észre, a piaciakat nem, holott azokat csak kormányzati eszközökkel lehet kiküszöbölni (*Stiglitz*, 1998a, 1999b). Némi iróniával említi az állam rablókezéről és a privatizáció bársonykesztyűjéről szóló elméleti közhelyeket, és végzetesnek tartja, hogy Oroszországban tömeges privatizálás ment végbe úgy, hogy előtte sem a versenyviszonyokat, sem a szabályozási kereteket nem teremtették meg a magánvállalatok működéséhez (*Stiglitz*, 1999b).

A volt lengyel pénzügyminiszter, *Grzegorz Kolodko* az átmenet tíz évének tanulságait összegező tanulmányában az intézmények kiépítését tartja (tartotta volna) a legfontosabbnak, ami elsődlegesen állami feladat. Az „ahogy esik, úgy puffan” típusú átmenet (*transition by chance*) helyett egy „megtervezett átmenetre” (*transition by design*) van (lett volna) szükség, ami ugyancsak az államra tartozik (*Kolodko*, 1999).

Érthető módon a nyugat-európai szociáldemokrata kormányok programja is olyan, amely több államot kíván, mint elődeiké, ez azonban az Európáról szóló részből úgyis ki fog derülni.

A kórus természetesen nem ezt az egyetlen hangot fújja. Az ellenvéleményekből itt most csak egyet mutatunk be, talán a legradikálisabbat, amde eredetét, amelynek a szerzője, az igen széles körben ismert *Kenichi Ohmae* az egyre feltűnőbb legitimációs

³⁹ Ez a mondat visszaul a *The Economist* szerkesztőjének egykori nevezetes cikkére, melyben arra a kérdésre válaszolva, hogy ki ül ma a vezetőülésem, a fő következtetése az, hogy nem is árt, ha a pénzpiacok „egészséges ellensúlyt képeznek a kormányokkal és a választókkal szemben.” (*Woodall*, 1995.)

⁴⁰ Minden bizonnyal *Gerschenkron* fejlődésméletről van szó. (Lásd: *Alexander Gerschenkron*: A gazdasági elmaradottság történelmi távlatból. Gondolat, Budapest, 1984.)

aszimmetria problémáját már évekkel ezelőtt felismerte, és igen egyszerűen kívánta megoldani (*Ohmae*, 1995).⁴¹

Ohmae a globalizálódás fő hajtóerejének a fogyasztói ízlés egységesülését és növekvő erejét tartja, ezért szerinte elképzelhetetlen, hogy a kormányok a jövőben megvédhessék nemzeti valutájukat vagy gazdaságuk bármely részét, hiszen az emberek nem tűrnék, hogy ne vásárolhassák meg azokat a cikkeket, amelyek a világon a legjobb minőségűek és a legolcsóbbak. Az államhatalmat ma már csak az legitimálja, hogy az állam a polgáraitól beszedett adóból mindenki számára hozzáférhetővé tesz bizonyos szolgáltatásokat: vezetékes ivóvizet, villanyáramot, telefont, postát, utakat, iskolákat, vagyis egy bizonyos állampolgári minimumot. De mi jogon várják el egy félreeső vidék földművelői, akik az ország nemzeti termékének elenyésző részét állítják elő, és szinte semmi adót nem fizetnek, hogy az állam utakat építsen nekik, és mindazokból a javakból részesítse őket, amelyekből a sokkal termelékenyebb vidékek vagy a nagyvárosok bőségesen adózó polgárait? *Ohmae* véleménye szerint mindenütt meg kell szüntetni az amúgy is sok rossz tulajdonsággal megvert nemzetállamokat, helyettük 5–20 millió lakosú természetes régiókat kell képezni, amelyek állam módjára gazdálkodhatnak azzal, amijük van. A nemzetállamok csak akkor tudnak megbarátkozni a piaccal, ha szabályozhatják is. A régió-államok ellenben örülni fognak, ha akad, aki beruházzon a területükön, és munkát adjon az ott élőknek. Ily módon a régiók vezetői jobban törődnek majd polgáraik jólétével, a vállalatokat pedig a határok nélküli világban senki se fogja zavarni abban, hogy a leghatékonyabban működjenek.

Ezen a ponton el lehetne mélázni azon, hogy *Ohmae* a maga ember- és társadalomképében mennyire természetesen kapcsolja össze és terjeszti ki az egész emberiségre a fogyasztói mentalitást és a jelenkori politikai gazdaságtani iskolák némelyike által kedveltve leírt (járadékvadász, potyautas, közlegelő-pusztító stb.) magatartások együttesét.⁴² Mégis inkább azt jegyezzük meg, hogy *Ohmae* világában a pénz- és tőkepiacok léte csak nagyon áttételesen, a háttérben jelenik meg. Valójában a pénzvilágnak mindeddig nem volt szüksége saját külön utópiára. Amint a következő fejezetekből ki kell derülnie, egy szép új világ ígéréténél egyelőre sokkal fontosabb számára, hogy lehetőleg minél előbb minden tulajdont vagyonná, minden vagyont könnyen mobilizálható (likvid téte) tőkévé változtasson, és az egészet a saját szabályai szerint mozgathassa.

Hivatkozások

- Antal László* [1999]: Nemzetközi pénzügyi válság és hazai gazdaságpolitikai dilemmák. *Külgazdaság*, 43. évf., 9. sz., 4–25. o.
- Az IMF*. [1999]: Az IMF elhalasztja döntését a román hitelről. *Napi Gazdaság*, július 22., 1. o.
- Baker, Gill* [1999a]: Thais are learning to smile again. *Euromoney*, április, 151., 155. o.
- Baker, Gill* [1999b]: Phillipines. Telling a new story. *Euromoney*, április, 156–160. o.
- Bhagwati, Jagdish* [1998]: The capital myth. The difference between trade in widgets and dollars. *Foreign Affairs*, 77. k., 3. sz., május-június, 7–12. o.
- Blanchard, Olivier – Dornbusch, Rudiger – Krugman, Paul – Layard, Richard – Summers, Lawrence* [1991]: Reform in Eastern Europe. *The MIT Press*, Cambridge, Mass., London, UK.

⁴¹ *Kenichi Ohmae* egyike volt az első szerzőknek, akik a három regionális nagyhatalom (Triád) vezette világ lehetőségét elemezték. Az utóbbi évtizedben írt könyveinek fő témája az államhatárok és a nemzetállamok lebontása.

⁴² *Ohmae* itt a fiskális ekvivalencia *Mancur Olson*tól származó elvét tágítja annak végső határáig. Az elv így szól: a közjavak allokációja akkor Pareto-optimális, ha az azt finanszírozó és a belőle előnyt húzó terület határai egybeesnek. (Lásd: *Fölsz*, 1999, 33–34. o.) Az eredeti forrás: *Olson, Mancur* (1969): The principle of fiscal equivalence. *American Economic Review*, 59. évf. 2. sz., május, 479–487. o.

- Brademas, John – Heimann, Fritz [1998]: Tackling international corruption. No longer taboo. *Foreign Affairs*, 77. k., 5. sz., szeptember-október, 17–22. o.
- Caplen, Brian [1999a]: Where will the mud stick? *Euromoney*, február, 44–48. o.
- Caplen, Brian [1999b]: The state still rules the market. *Euromoney*, június, 94–100. o.
- Cavallo, Domingo F. [1999]: Reform them. *Forbes Global*, október 4., 81–82. o.
- Csath Magdolna [1999]: A Világbank színe változása. *Magyar Fórum*, 11. évf., 31. sz., augusztus 5.
- Csontos László [1996]: Mire szolgál, és mit jelent a jegybank függetlensége? *Beszélő*, III. F., 1. évf., 5. sz., július, 48–56. o.
- Csontos László – Király Júlia – László Géza [1997]: Az ezredvégi nagy borzongás, *Közgazdasági Szemle*, 44. évf., 7–8. sz., 569–596. o.
- Dabrowski, Marek (szerk.) [1993]: The Gaidar Programme. Lessons for Poland and Eastern Europe. Center for Social and Economic Research – Friedrich Ebert Stiftung, Varsó.
- Dale, Reginald [1999]: Ground shifts in globalization debate. *International Herald Tribune*, július 13.
- Doebele, Justin [1999]: Deutsche Bank. Best bank bargain? *Forbes Global*, július 26., 18–20. o.
- O'Donnell, Guillermo [1994]: Átúrházott demokrácia. *Európa Fórum*, 4. évf., 1. sz., 3–17. o.
- Edey, Malcolm – Hviding, Ketil [1995]: An assessment of financial reform in OECD countries. *OECD Economic Studies*, No. 25. (1995/II.), 8–36. o.
- Feldstein, Martin [1998]: Refocusing the IMF. *Foreign Affairs*, 77. k. 2. sz., március-április, 20–33. o.
- Folkerts-Landau, David – Garber, Peter M. [1999]: The new architecture in official doctrine. *Global Markets*. Deutsche Bank, 2. k., 2. sz., április, 1–16. o.
- Fratzscher, Marcel [1998]: Why are currency crises contagious? A comparison of the Latin-American crisis of 1994–1995 and the Asian crisis of 1997–1998. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 134. k., 4. sz., 664–691. o.
- Fölsz Attila [1999]: Magyarország és az EMU. Politikai gazdaságtani elemzés, Ph.D. disszertációtervezet. (Benyújtva a Budapesti Közgazdaság-tudományi Egyetemre.), Budapest.
- Gács János – Holzmann, Robert – Wyżan, Michael L. (szerk.) [1999]: The Mixed Blessing of Financial Inflows. Transition countries in comparative perspective. Edward Elgar (Cheltenham, UK-Northampton, MA, USA), IIASA (Laxenburg) – Ludwig Boltzmann Institute (Vienna).
- Goad, Pierre G. [1999]: High hopes. *Far Eastern Economic Review*, június 17., 50–52. o.
- Greskovits Béla [1996a]: Lehetőség-e más, mint neoliberais stratégia? *Beszélő*, III. F., 1. évf., 2. sz. április, 44–51. o.
- Greskovits Béla [1996b]: Válságtűrő demokráciák. *Beszélő*, III. F., 1. évf., 4. sz., június, 29–40. o.
- Greskovits Béla [1998]: The Political Economy of Protest and Patience. East-European and Latin-American transformations compared. CEU Central European University Press, Budapest.
- Hanke, Steve H. [1999]: Enough is enough. *Forbes Global*, október 4., 81., 83. o.
- Hoon, Shim Jae – Lee, Charles S. [1997]: Blue house blues. The reverberations from the scandal over the collapse of steel maker Hanbo are giving President Kim Young Sam the shakes. *Far Eastern Economic Review*, február 20., 16–17. o.
- IMF [1999]: World Economic Outlook, May 1999. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- IMF-jelentés [1999]: Vége a pénzügyi válságnak. IMF-jelentés a világgazdasági kilátásokról. *Világgazdaság*, szept. 23., 1–2. o.
- Islam, Shada [1997]: Try it, you'll like it. WTO tries to soft-sell financial-market reform. *Far Eastern Economic Review*, október 2., 73. o.
- Jayasankaran, S. [1997]: Big fish, big pond. Malaysian land deal boasts some powerful partners. *Far Eastern Economic Review*, március 27., 62. o.
- Jayasankaran, S. – Hiebert, Murray [1997]: Malaysian dilemmas. Cover Story. *Far Eastern Economic Review*, szeptember 4., 18–20. o.
- Kefalacos, Dennis [1999]: For the best or the worst: This year's World Economic Forum at Davos confirmed the supremacy of financial markets while politics took the back seat. *New Europe*, február 7–13., 5. o.
- Király Júlia [1998]: A makroökonómia vége, avagy egy megkésett Nobel-díj. (Robert E. Lucas) *Közgazdasági Szemle*, 45. évf., 12. sz., 1082–1095. o.
- Kolodko, Grzegorz W. [1999]: Ten years of postsocialist transition. Lessons for policy reforms. Policy Research Working Paper 2095. The World Bank, Washington, D.C. Április.
- KOPINT-DATORG [1998]: A világ és Magyarország gazdasága középtávon. (Szerkesztette Szamuely László.) Február.
- KOPINT-DATORG [1999a]: Konjunktúrajelentés, 1999/2. A világgazdaság és a magyar gazdaság helyzete és kilátásai 1999 nyarán. Június.
- KOPINT-DATORG [1999b]: A világ és Magyarország gazdasága középtávon: 1999–2003. (Szerkesztette Szamuely László.) November.

- Krugman, Paul [1998]: Saving Asia: It's time to get radical. *Fortune*, szeptember 7., 27–32. o.
- Lányi Kamilla [1994/1995]: Alkalmazkodás és gazdasági visszaesés Magyarországon és más országokban. I. Tények és magyarázatok. *Társadalmi Szemle*, 49. évf., 12. sz., 13–25. o.; II. Gazdaságpolitika és szelekció. Uo. 50. évf., 1. sz., 3–19. o.
- Lányi Kamilla [1995]: A dereguláció és újrászabályozás nemzetközi környezete. *Külgazdaság*, 39. évf., 7–8. sz., 4–21. o.
- Lányi Kamilla [1996a]: A pénz hatalma, a hatalom pénze. *Élet és Irodalom*, július 26., 5–6. o.
- Lányi Kamilla [1996b]: Recession-inducing mechanisms in the Hungarian economy since the 80s. *Acta Oeconomica*, Vol. 48. 3–4., 233–240. o.
- Lányi Kamilla [1997]: A globális konvergencia változatai: Washington és Maastricht. I. Rész. *Külgazdaság*, 41. évf. 11. sz., 5–29. o.; II. Rész. Uo. 12. sz., 4–19. o.
- Lee, Charles S. [1997a]: Breaking point. Critics question Hanbo's heavy debt load. *Far Eastern Economic Review*, február 6., 52. o.
- Lee, Charles S. [1997b]: Rock the house. Hanbo Steel's collapse rattles Korea Inc. *Far Eastern Economic Review*, február 13., 53. o.
- Letiche, John M. [1998]: Causes of the financial and economic crisis in Southeast Asia and the need for national, regional and IMF structural reforms. *Journal of Asian Economics*, 9. k., 2. sz., 181–191. o.
- Mallott, John R. [1999]: Asia needs some self-honesty. *Far Eastern Economic Review*, június 17., 32. o.
- Matzner, Egon [1996]: Market making and market destruction. 4th Workshop Institution Building in the Transformation of CEE Societies.
- Nyílt levél [1995]: A Világbank Magyarországi Irodája, James D. Wolfensohn elnök úr részére. *Magyar Nemzet*, október 28., 11. o.
- OECD [1990]: Economic Outlook, június. Paris.
- OECD [1998]: Economic Outlook, június. Paris.
- Ohmae, Kenichi [1995]: Putting global logic first. Economics, not politics, defines the landscape on which all else must operate. *Harvard Business Review*, január–február, 119–125. o.
- Parreñas, Julius Caesar [1999]: The idea of controls on capital flows is back on the table. *International Herald Tribune*, augusztus 3.
- Pete Péter [1999]: Gondolatok a „pénzvilág uralmáról”, a pénzügyi rendszer megnövekedett szerepéről. *Közgazdasági Szemle*, 46. évf., 5. sz., 389–402. o.
- Pfaff, William [1999a]: A changed global economy in search of rule-setters. *International Herald Tribune*, május 4.
- Pfaff, William [1999b]: The trade war begins between America and Europe. *International Herald Tribune*, augusztus 2.
- Rodrik, Dani [1996]: Understanding economic policy reform. *Journal of Economic Literature*, 34. k., 1. sz., március, 9–41. o.
- Reisen, Helmut [1999]: Sustainable and excessive current account deficits. In: Gács–Holzmann–Wyzan [1999]; 29–49. o.
- Rohwer, Jim [1999]: Abacus. Malaysia: Mirage or miracle? *Fortune*, május 24., 28. o.
- Sachs, Jeffrey [1998]: Global capitalism. Making it work. *The Economist*, szeptember 12., 21–25. o.
- Sachs, Jeffrey D. – Warner, Andrew M. [1999]: Year in review. (A reprint from the full report.) The Global Competitiveness Report, 1999. World Economic Forum – HIIID
- Schoeller-Saba, Martin [1999]: The next act at Treasury. Summers arrives. *Fortune*, június 7., 14–15. o.
- Schröder, Ulrich – Nürk, Bettina [1995]: The power of the banks. – Opinions and facts. Focus: Germany. Deutsche Bank Research, 147. sz., február 6.
- Sender, Henny [1997a]: Finance. The Devil to pay. Cover Story. *Far Eastern Economic Review*, június 5., 50–53. o.
- Sender, Henny [1997b]: Minder in a bind. BBC collapse exposes Thai central bank's failings. *Far Eastern Economic Review*, június 5., 53–54. o.
- Sender, Henny [1997c]: Old-boys' flub. Korea First Bank's woes point to systemic flaws. *Far Eastern Economic Review*, június 5., 55–56. o.
- Sender, Henny – Jayasankaran, S. – McBeth, John [1997]: Not a happy bunch. World Bank/IMF meeting wasn't the party many expected. *Far Eastern Economic Review*, október 2., 69. o.
- Shirreff, David [1993]: Can anyone tame the currency market? Cover story. *Euromoney*, szeptember, 60–69. o.
- Soros György [1999]: A globális kapitalizmus válsága. Veszélyben a nyílt társadalom. *Scolar Kiadó*, Budapest.
- Stevenson, Richard W. [1999]: Poor nations loose advocate as Stiglitz leaves World Bank. *International Herald Tribune*, november 26.

- Stiglitz, Joseph E. [1998a]: More instruments and broader goals: Moving toward the Post-Washington Consensus. 1998 WIDER Annual Lecture. Helsinki, január 7. <http://www.worldbank.org/>.
- Stiglitz, Joseph E. [1998b]: Development based on participation. – A strategy for societies. *Transition*, 9. k., 6. sz., december, 1–3. o.
- Stiglitz, Joseph E. [1998c]: Foreword. In: The World Bank [1998], IX–XII.o. Washington, D.C., december.
- Stiglitz, Joseph E. [1999a]: Bleak growth prospects for the developing world. *International Herald Tribune*, április 10–11.
- Stiglitz, Joseph E. [1999b]: Whither reform? Ten years of transition. Keynote Address. World Bank Annual Bank Conference on Development Economics. Washington, D.C., április 28–30.
- Vatikiotis, Michael [1999]: The real deal. (Könyvismertetés Mohamed Mahathir: A New Deal for Asia c. könyvéről.) *Far Eastern Economic Review*, június 17., 48–49. o.
- Vatikiotis, Michael – Silverman, Gary [1997]: State of denial. Thailand needs to come to grips with its debt problem and other economic ills. But the business community and the government are reluctant to face the facts. *Far Eastern Economic Review*, március 6., 48–50. o.
- VG-összeállítás [1999]: Lanyhuló reformkedv Washingtonban. *Világgazdaság*, április 27.
- Williamson, John (szerk.) [1994]: The Political Economy of Policy Reform. Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Wolfensohn, James D. [1997]: The challenge of inclusion. Annual Meetings Address. (World Bank Group, IMF) Hongkong, szeptember 23.
- Wolfensohn, James D. [1998]: The other crisis. Address to the Board of Governors. Washington, D.C., október 6.
- Wolfensohn, James D. [1999]: The new development approach and the transition economies. Interview with World Bank President James D. Wolfensohn. *Transition*, 10. k., 3. sz., június, 1–4. o.
- Woodall, Pam [1995]: Who's in the driving seat? A survey of the world economy. (Melléklet) *The Economist*, október 7–13.
- The World Bank [1997]: World Development Report. The state in a changing world. *Oxford University Press*, Washington, D.C.
- The World Bank [1998]: Global Economic Prospects and the Developing Countries, 1998/1999. Beyond financial crisis. Washington, D.C., december.



EURÓPAI UNIÓ

A rovat a Külügyminisztérium támogatásával jött létre

Az Európai Unió elmélyítése és kibővítése a francia-német kapcsolatok tükrében

SZEMLÉR TAMÁS

*A 90-es évek alapvető gazdasági és politikai változásai a francia-német kapcsolatokat sem hagyták érintetlenül. Noha az európai integráció s benne a kétoldalú együttműködés szükségességét egyik ország sem kérdőjelezi meg, az erőviszonyok változása a 90-es években már érezhető volt az integráció fő kérdései körüli vitákban. Németország integrációs mozgástere a korábbinál tágabb, míg Franciaország érdekérvényesítési lehetőségei szűkültek. Ezek a változások már jelentős hatással vannak az Európai Unió előtt álló aktuális feladatok – a Maastrichti Szerződésben foglalt mélyítési tervek és a keleti kibővítés – kezelésére. Az integráció előtt álló külső kihívások – különös tekintettel Európának a világgazdaságban és a világpolitikában betöltött, mindkét ország szerint megerősíteni kívánt szerepére – mindazonáltal várhatóan kikényszerítik a szükséges kompromisszumokat.**

Németország és Franciaország a kezdetektől fogva vezető szerepet töltött be az európai integrációs folyamatban. Ez olyannyira igaz, hogy a két ország nélkül a folyamat elindítása gyakorlatilag értelmetlen, ezért elképzelhetetlen lett volna. A németeknek és a franciáknak a hatvanas évektől egyre inkább intézményesült formákat öltő szoros politikai és gazdasági együttműködése mindvégig fontos előfeltétele volt az integrációs folyamat előrehaladásának.

A kilencvenes években az integrációs folyamat alapvetően megváltozott külső körülmények – a kétpólusú világrend felbomlása, gazdasági és politikai rendszerváltás Közép- és Kelet-Európában, a globalizáció folyamatának felgyorsulása – közepette folytatódott tovább. E változások az európai integráció belső feltételeit, s ezen belül a francia-német kapcsolatokat sem hagyták érintetlenül. Az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződés, amely mind gazdasági, mind politikai síkon az integráció elmélyítését tűzte ki célul, egyszerre értelmezhető az Európai Közösség országainak a világméretű változásokra és új kihívásokra adott válaszaként, valamint a német újraegyesítés részben gazdasági, részben politikai hatásainak ellensúlyozására irányuló törekvésként.

* A cikk alapjául szolgáló tanulmány a Rácz Margit vezette, T-018350 számú, „Az európai integrációs folyamat alternatívái” című OTKA-kutatás keretében készült.

¹ A Benelux-egytműködés a nagyobb léptékű integráció előfutárának, illetve bizonyos szempontból „laboratóriumának” tekinthető.

A Maastrichti Szerződés létrejötte azt bizonyította, hogy a németek és franciák közötti együttműködési szándék a kilencvenes évek elejére megváltozott körülmények között is erős maradt. A kilencvenes évek nagy kérdése, hogy ez a szándék mennyire mutatkozik meg tényleges eredményekben (az ünnepélyes keretek között aláírt dokumentumokon túlmenően az integráció tényleges előrehaladásában). Ehhez kapcsolódóan alapvető kérdés, hogy Németország megpróbálja-e (és képes-e) kihasználni megnövekedett súlyát (az újraegyesítés potenciális hosszú távú gazdasági előnyeit, illetve az ország észrevehetően növekvő politikai szerepét) az integráció nagy kérdéseinek tárgyalásánál, illetve hogy Franciaország képes-e úgy reagálni a bekövetkezett változásokra, hogy továbbra is megőrizze az európai integrációs folyamat előmozdításában eddig betöltött fontos szerepét.

Franciaország, Németország és az európai integrációs folyamat elmélyítése

Az európai integráció két vezető országának tradíciói meghatározó hatást gyakoroltak az EU mai formájára és működésére is. Az EU jelenlegi gyakorlatával szemben (ami tulajdonképpen még nagyrészt az EK gyakorlatát jelenti) elhangzó egyik gyakori kritika az, hogy túlzottan is magán viseli a francia politika stílusjegyeit. E kritika Ammon [1995] szerint a következő rémképben foglalható össze: az integráció egy technokrata, bürokratikus Európát jelent, amely központi irányítás alatt áll, és problémáit adminisztratív módon igyekszik megoldani. Az állampolgár, a régiók vagy éppen Európa népeinek szerepe e folyamatban jelentéktelen.

A másik, ugyancsak gyakran elhangzó kritika képviselői ezzel szemben – különösen a német újraegyesítés óta – éppen a német dominanciától féltik Európát. Az e félelmüket hangoztatók szerint Európa ugyan hatékonyan működhet, ám a német befolyás eredményeként a „konszernek és a pénz hideg és anyagias Európája” lesz, amelyből hiányzik majd az emberi melegség és a szociális érzékenység (Ammon, 1995, 452–453. o.).

Noha e kritika az előzőleg bemutatott bírálattal épp ellentétes irányú, a kettőnek mégis van egy közös eleme: a központosítás, az egységesítés elutasítása, s ezzel párhuzamosan Európa sokszínűségének hangoztatása. A kritikák úgy foglalhatók össze, hogy a mai EU a francia típusú központosított berendezkedés, az ebből adódó demokratikus deficit, a mindenhol jelen lévő és mindent jobban tudó adminisztráció és a német gazdasági koncepció, az inflációtól való beteges félelem, az ebből adódó és a gyengébb európai gazdasági partnerek életét megkeserítő és őket másodrangú szerepre kárhóztató stabilitásorientált gazdaságpolitika szerencsétlen kombinációja (Ammon, 1995, 455. o.). Ha a kritika tükre nyilvánvalóan nagyítva is mutatja a problémákat, kétségtelenül világossá teszi, hol vannak az európai integráció elmélyítésének – s ehhez kapcsolódóan a francia–német kapcsolatoknak – a legkényesebb pontjai.

A gazdasági integráció

Az európai integrációs folyamat gyakorlati megvalósítása – természetesen komoly politikai megfontolásokkal a háttérben – először a gazdaság területén indult el, s az eredmények is e területen a leglátványosabbak. A gazdasági integráció előrehaladásában komoly szerepet játszott – a jelentős gazdaságfilozófiai különbségek, tradíciók ellenére – a francia–német együttműködés sikere. Az Egységes Belső Piac létrehozása után a korábbinál is nagyobb szükség volt és van erre az együttműködésre annak érdekében, hogy a Gazdasági és Pénzügyi Unió (Economic and Monetary Union, EMU) Maastrichtban elhatározott terve sikeresen valósuljon meg.

A monetáris együttműködés szorosabbra fűzésére (és végső soron a monetáris unió létrehozására) irányuló tervek immár három évtizedes múltra tekintenek vissza.² A korábban elért eredmények (az ECU és az Európai Monetáris Rendszer létrehozása) ismeretében is elmondható azonban, hogy az EMU Maastrichtban elfogadott terve minőségi ugrást jelentett. Ezt az ugrást e korábbi eredmények mellett a tagországok gazdaságának egyre nagyobb mértékű összefonódása (mikro- és makroszinten egyaránt), az Egységes Belső Piac létrehozása, valamint (ez utóbbival szoros összefüggésben) a világ más fejlett térségeiből érkező és a globalizáció által felgyorsított kihívásokra való reagálás szükség-szerűségének felismerése tette lehetővé.

Az EMU létrehozásában Franciaország és Németország központi szereppel bírnak: eltekintve a politikai megfontolásoktól, részvételük pusztán az EU-n belüli gazdasági súlyuknál fogva is elengedhetetlen (lásd az 1. táblázat adatait). Az EMU sikeréhez azonban számos olyan kérdésben kellett és kell még kompromisszumra jutni, amelyek a francia és a német gazdaságfilozófia eltéréseiből adódóan vitaforrásként jelentek és jelennek meg. E problémák súlyának értékelésénél nem lehet elvonatkoztatni a gazdasági konjunktúra alakulásától, amelyet a 90-es években mindkét országban minimális infláció, alacsony növekedési ütem és magas munkanélküliség jellemzett, miközben az államháztartás helyzete az évtized elejéhez képest romlott (lásd a 2. táblázat adatait). A hasonló gondokra a franciák és németek által adekvátnak értékelt gazdaságpolitikai válaszok azonban nem mindig estek egybe. A nézeteltérések az EMU-val kapcsolatos kérdésekben is érvényre jutottak.

1. táblázat

Németország és Franciaország súlya az EU gazdasági teljesítményében

A két ország bruttó hazai termékének (GDP) százalékos aránya
a mai EU-15 GDP-jében

	Németország ¹	Franciaország
1960	22,5	19,0
1970	24,4	18,9
1980	23,9	19,6
1990	22,8	18,1
1991	24,6	17,2
1997	26,0	17,2

¹ 1990-ig Nyugat-Németország.

Forrás: *European Economy*, 1998. No. 65, 226–227. o., saját számítások.

Az EMU harmadik szakaszába lépés – az egységes pénz bevezetésének megkezdése – Maastrichti Szerződésben meghatározott feltételeinek (az ún. konvergenciakritériumoknak a) helyességéről és interpretációjáról EU-szerte folyó vita központjában a stabilitás kérdése állt. Németország egyértelműen a kritériumok szigorú értelmezése és betartatása mellett állt ki, mert a német álláspont szerint csak ez biztosíthatja az egységes pénz értékállóságát. Itt fontos emlékeztetni arra, hogy a hagyományokon túl a német alkotmánybíróságnak a Maastrichti Szerződéshez kapcsolódó [BverfGE 89, 155 (204)] állásfoglalása is a stabilitásra kötelez. A kritériumok betartatása mellett e stabilitás fontos feltétele a közös jegybank státusa, amelynek mintája a németek szemében a Deutsche Bundesbank (a német szövetségi központi bank) politikától független intézménye.

² Az e téren végbement fejlődés történeti áttekintését adja Krägenau–Wetter [1994], magyar nyelven Palánkai [1995], 269–341. o.

Franciaország 1983-ban, az erős frank politikájának megkezdésével döntött végérvényesen a stabilitásorientált gazdaságpolitika mellett. E politika egyértelműen sikeres volt, amit a 80-as évek közepétől rohamosan javuló, majd a 90-es években a német szinthez hozzásimuló francia inflációs ráta is jelez.³ A hagyományok azonban a gazdaság szereplői számára a tényleges váltásnál lassabban halványulnak el. A franciák számára az Európai Monetáris Rendszer 1993 nyarán bekövetkezett válságánál – a frank ellen indított spekulációs támadások során – világossá kellett, hogy váljon: a nemzetközi pénzügyi szereplők annak ellenére nem bíztak eléggé a francia gazdaságpolitikában, hogy az már egy évtizede a stabilitást tekintette legfontosabb szempontjának. Komoly eredmény, hogy e keserű tapasztalatot követően, a recesszió mélypontján a francia gazdaságpolitika nem tért le e pályáról. A Banque de France függetlenségét jelentősen növelő intézkedések szintén nagy lépést jelentettek a Németország számára kívánatos (és a Maastrichti Szerződésben körvonalazott) modell felé.

Az EMU körüli vitákban a két országon belül is megoszlottak a vélemények. E viták érdekessége, hogy a szigorúan vett szakmai érvek a legtöbbször háttérbe szorultak a politikai jegyeket is magán viselő argumentáció mögött (*Guérot*, 1998). Ez következménye volt annak, hogy a konvergenciakritériumok teljesítéséhez szükséges rövid távú intézkedések épp ellentétesek voltak a recesszió enyhítéséhez szükséges lépésekkel. A 90-es évek első felében Párizsban igen gyakran lehetett hallani „német diktátumról” annak kapcsán, hogy a Bundesbank – az újraegyesítés során a keletnémet márka átváltásából adódó pénzügyi inflációs hatásainak kordában tartására – a recesszió idején magasan tartotta a kamatokat. E kritikában benne van annak a 80-as évek közepe óta egyértelmű ténynek a felismerése is, hogy az Európai Monetáris Rendszeren belül igazán önálló monetáris politikát csak a német jegybank volt képes folytatni.

Az EMU francia támogatóinak egyik fő érve – részben épp a fenti gondolatmenet alapján – az volt, hogy Franciaország csak az egységes pénz bevezetésével élvezheti teljes mértékben mindazon erőfeszítések eredményét, amelyekkel 1983 óta követett gazdaságpolitikájával folyamatosan a monetáris stabilitás erősítésére törekszik. Az ellenzők számára a monetáris stabilitás érdekében hozott intézkedések olyan áldozatok voltak, amelyek a gyors növekedés elmúltával az amúgy is elkerülhetetlennél jobban veszélyeztetik a gazdasági növekedést és a foglalkoztatást (*Saint-Etienne*, 1995, 216–219. o.).

Németországban az EMU pártolói azt hangoztatták, hogy a maastrichti kritériumok betartatása elegendő garancia az egységes valuta értékállóságára, s amennyiben az egységes valuta a márkához hasonlóan stabil lesz, úgy e stabilitás előnyei az EMU egész térségére kiterjednek. Az EMU német ellenzői – a konvergenciakritériumok felpuhításától tartva – épp az egységes pénz stabilitását kérdőjelezték meg. Kritikájuk fontos eleme volt az országonként eltérő „stabilitáskultúra” felelőtlensége, amelyet csak felerősítettek az egyes országokból – köztük Franciaországból – a kritériumok rugalmasabb értékelését kívánó hangok (lásd például: *Hellmann*, 1995, 199–200. o.).

A kritériumok – bizonyos határok közti – rugalmas kezelése már a Maastrichti Szerződésben benne foglaltatott azáltal, hogy a feltételek közül legszigorúbbnak bizonyuló államháztartási mutatók esetében azok alakulásának kedvező tendenciája (a hiány csökkenése) is elegendő lehet a megfeleléshez, illetve hogy a referenciaérték egyszeri, kivételes meghaladása (az éves deficit esetében) nem diszkvalifikálja feltétlenül az érintett országot. A német aggodalmak egyik forrása az volt, hogy az EMU beindításáról, a résztvevők köréről szóló döntés nyilvánvalóan politikai elemeket is tartalmaz (már csak a döntés meghozatalának

³ A francia gazdaságpolitika 1983-ban bekövetkezett fordulatát és annak következményeit az EMU feltételeinek teljesítése szempontjából részletesen elemzi *De Boissieu–Pisani-Ferry* [1995].

módja miatt is). Emellett az aggodalmakat nagyban táplálták az államháztartási adatok „kreatív könyveléssel” történő javításáról több országból – elsőként épp a stratégiai partner Franciaországból – érkező hírek (amiket aztán nem kis felháborodásra egy hasonló, ám megghiúsult német kísérlet is követett).

2. táblázat

Néhány makrogazdasági mutató alakulása Németországban és Franciaországban a 90-es években

Államháztartási hiány (a GDP százalékában)	Németország	Franciaország
1991	3,1	2,1
1992	2,6	3,9
1993	3,2	5,8
1994	2,4	5,8
1995	3,3	4,9
1996	3,4	4,1
1997	2,7	3,0
1998 ¹	2,5	2,9
Államadósság (a GDP százalékában)	Németország	Franciaország
1991	41,5	35,8
1992	44,1	39,8
1993	48,0	45,3
1994	50,2	48,5
1995	58,0	52,7
1996	60,4	55,7
1997	61,3	58,0
1998 ¹	61,2	58,1
A reál GDP éves növekedési üteme (az előző év százalékában)	Németország	Franciaország
1991	5,0	0,8
1992	2,2	1,2
1993	-1,2	-1,3
1994	2,7	2,8
1995	1,8	2,1
1996	1,4	1,5
1997	2,2	2,4
1998 ¹	2,6	3,0
Munkanélküliségi ráta (az aktív népesség százalékában)	Németország	Franciaország
1991	5,6	9,5
1992	6,6	10,4
1993	7,9	11,7
1994	8,4	12,3
1995	8,2	11,7
1996	8,8	12,4
1997	9,7	12,5
1998 ¹	9,8	11,9

¹ Előrejelzés.

Forrás: *European Economy*, 1998. No. 65.

A Franciaország és Németország közötti viták fontos eleme – amint az az egyes országokon belüli vitákban felmerült érvekből és ellenérvekből is kiolvasható – a monetáris politika szerepének és felelősségének eltérő értékelése (Guérot, 1998, 160–163. o.). A hagyományos német felfogás szerint a monetáris politika kizárólagos feladata az árstabilitás biztosítása, s e cél prioritását a független jegybank intézménye biztosítja. A monetáris politika felelőssége e felfogás szerint tehát nem terjed ki a növekedés vagy a foglalkoztatás alakulására. Ezzel szemben az általános francia vélekedés szerint az alacsony inflációt nem lehet a gazdasági stabilitás egyetlen meghatározó elemének tekinteni. E felfogás szerint a monetáris politika közvetlenül felelős lehet a gazdasági növekedés vagy a munkanélküliségi ráta alakulásáért. A franciák számára – a gyenge növekedési és foglalkoztatási mutatók fényében – nem volt elegendő az az érv, amely a Maastrichti Szerződésben is szerepel, nevezetesen, hogy az EMU és az általa megkövetelt és biztosított stabilitás hosszú távon az erőteljesebb növekedés és az alacsonyabb munkanélküliség elérését eredményezi.

Az elvi álláspontok ellentéte jól végigkísérhető a stabilitási paktumként indult, majd végül stabilitási és növekedési paktumként elfogadott szabályozórendszer körüli gyakorlati vitán (Guérot, 1998, 154–158. o.). Az eredeti német elképzelés 1995 novemberében az volt, hogy azokban az országokban, ahol az egységes pénzt bevezették, a határt meghaladó éves államháztartási hiányt – ha az érintett ország meghatározott időn belül nem tesz lépéseket annak csökkentésére – automatikusan büntessék. Az Európai Tanács 1996 decemberében Dublinban tartott ülésén francia javaslatra a büntetést az érintett ország adott időpontbeli konjunktúrális helyzetétől tették függővé. A kompromisszum nyomán az intézkedéscsomag neve stabilitási és növekedési paktumra módosult. A módosítás kételyeket váltott ki Németországban az automatizmustól megfosztott intézkedéscsomag hatékonyságát illetően, ugyanakkor a kompromisszum nem elégítette ki az 1997 tavaszán kormányra került francia baloldalt. Éles viták közepette az Európai Tanács az év júniusi amszterdami ülésén a franciák végül is elfogadták a stabilitási és növekedési paktumot, ám cserébe a foglalkoztatás kérdésének hangsúlyosabb kezelését kérték: a korábbinál hangsúlyosabb szerepeltetését az EK-szerződésben (ez megvalósult azáltal, hogy a foglalkoztatás kérdésével foglalkozó cikkek önálló cím alá kerültek), illetve egy, a foglalkoztatás kérdésével foglalkozó csúcstalálkozó összehívását (erre 1997 novemberében Luxemburgban került sor, különösebb gyakorlati eredmény nélkül).

A stabilitásról folytatott francia–német viták másik kiindulópontja egy francia terv volt: az Európai Központi Bank működésének beindításával párhuzamosan a franciák egy európai szintű „gazdasági kormány” létrehozását javasolták (Moreau Defarges, 1998., 129–130. o., Guérot, 1998, 163–167. o.) A hagyományos francia–német munkamegosztásra emlékeztetve érdemes megfigyelni, hogy a két, hosszan tartó vitát kiváltó javaslat közül az előbb tárgyalt német a gazdasági tényezőkre koncentrált, míg ez utóbbi francia felvetés a politikát kívánja bevonni alapvetően gazdasági kérdések kezelésébe. A németek a „gazdasági kormány” terve kapcsán a közös jegybank függetlenségét féltették, míg a francia érv az volt, hogy e szerv átvállalhatná a jegybank tevékenységéből adódó politikai felelősséget, így a megszorítások miatt elégedetlenkedő lakosság számára nem az Európai Központi Bank lenne a bűnbak. Az érvelés nem győzte meg a németeket, s 1997 szeptemberében Lionel Jospin francia miniszterelnök – a német sajtó nem kis örömeire – nyilvánosan elállt a tervtől. Alig egy hónappal később azonban ismét bebizonyosodott, hogy a francia–német együttműködés sikeréhez kompromisszumok szükségesek. Több, a gazdasági koordináció erősítése mellett kiálló német nyilatkozat után Münsterben a franciák és a németek megegyeztek az „euró Tanácsának” az EMU létrehozását követő felállításáról. A megegyezés szövegét október 24-én továbbították az Európai Tanács elnökéhez. Az új szerv feladataként a dokumentum a tagországok

gazdasági fejlődésének összehangolásának [az EK-szerződés 99. (korábbi 103.) cikkében foglaltaknak] hatékonyabb megvalósítását irányozza elő. Az csak az euró Tanácsának működése során derül majd ki, hogy képes lesz-e ezen feladat ellátására, vagy a megegyezés csupán a németek látványos, ámde valódi jelentőség nélküli engedménye volt a franciák felé.

A fenti viták megoldása után, 1997 végén a figyelem már az EMU harmadik szakaszának beindítása körüli fontos konkrét kérdésekre (résztevők, átváltási árfolyamok) összpontosult. Az Európai Tanácsnak döntően az 1997-es gazdasági mutatókra támaszkodó 1998. május 3-i döntése alapján az EU 15 tagországából – az előzetes pénzpiaci várakozásoknak megfelelően – 11 kvalifikálta magát az EMU-ba (Németország és Franciaország 1997-es teljesítményét a 3. táblázat foglalja össze). A spekulációs veszély elkerülése érdekében a résztvevők kijelölésével egy időben (a korábban tervezettnél több mint fél évvel hamarabb) került sor az átváltási árfolyamok rögzítésére. A részt vevő országok köre, „stabilitáskultúrája” körüli viták lényegében már az e döntéseket meghozó csúcstalálkozó előtt lezárultak. A brüsszeli csúcs kellemetlen, egyszersmind a francia–német egyeztetési folyamat nehézségeit jól illusztráló közbjátéka volt az Európai Központi Bank elnökének személye körül kipattant (korántsem a szakmai kvalitásokról, hanem a nemzeti hovatartozásról szóló) vita. A megoldást itt is egy kompromisszum hozta meg: a németek által támogatott holland jelölt került a frankfurti elnöki székbe, ám a megállapodás szerint mandátuma félidejénél átadja helyét a franciák által favorizált francia jelöltnek. A csúcstalálkozót szinte azonnal követő ellentétes nyilatkozatok fényében azonban kérdéses, hogy erre a lépésre valóban sor kerül-e. Mindenesetre sok múlik azon, hogy az euró 1999. január 1-jén megkezdett bevezetése, az EMU első néhány éve milyen tapasztalatokat hoz. E tapasztalatok francia és német értékelésében a két ország gazdasági mutatóinak egyre inkább hasonló alakulása mellett továbbra is számolhatunk az eltérő preferenciákból adódó különbségekkel. Minél sikeresebb az euró és minél kedvezőbben alakul a két ország gazdasági helyzete (különös tekintettel a foglalkoztatás kérdésére), annál nagyobb az esély arra, hogy e különbségek ne okozzanak a pénzügyi integráció alapjait fenyegető vitákat, hanem az integráció folyamatában fokozatosan eltűnjenek.

3. táblázat

Németország és Franciaország teljesítménye 1997-ben a maastrichti konvergenciakritériumok teljesítése terén

	Németország	Franciaország
Fogyasztói árindex	1,5 %	1,3 %
Hosszú lejáratú kamatlábak	5,1 %	5,7 %
Államháztartási hiány/GDP	2,7 %	3,0 %
Bruttó államadósság/GDP	61,3 %	58,0 %
Részvétel az árfolyam-mechanizmusban	Igen	Igen

Forrás: Európai Bizottság és nemzeti statisztikák. In: Weinert *et al*: Nachhaltigkeit der Konvergenz ausgewählter Mitgliedstaaten im Vorfeld der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. HWWA-Report, No. 179. HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg, 1998, 12. o.

A politikai integráció működése

Az integráció elmélyítésének leglátványosabban előrehaladó területe kétségkívül a gazdaság, amely az Egységes Belső Piac létrehozása után az EMU tervének megvalósulásával, az egységes pénz, az euró bevezetésével elérheti a kapcsolatok lehető legszoro-

sabbra fűzését. A gazdasági dimenzió mellett az integráció története során azonban mindvégig legalább azzal egyenrangú fontossággal bírt az integráció politikai síkja. Az integrációs folyamat több mint négy évtizede alatt végbement változások a 90-es évekre komoly kihívás elé állították a tagországokat. A legsürgetőbb feladatok mára minden érdekelt fél számára világosak, ugyanakkor az eddigi eredményekből úgy tűnik, hogy a döntő lépések megtételére kevesebb az elszántság – a megszülető kompromisszumok egyelőre jóval kevésbé előremutatóak –, mint a Gazdasági és Pénzügyi Unió esetében.

Eltérően a gazdaság területétől, a politikai dimenziót illetően közel sincs egyetértés a tagországok között az integráció végső célját illetően. E területen az európai integráció eddigi húzóerejének számító Franciaország és Németország elképzelései hagyományosan különbözőek. Az integráció előrehaladásának módjára vonatkozó véleménykülönbségeknek hosszú évszázadokra visszanyúló történelmi és filozófiai gyökerei is vannak.⁴ Igen markánsan jelenik meg ez a különbség a francia „európai államok szövetsége” és a német „európai államszövetség” koncepciója között (s jelen van az olyan, a két végletes koncepció közötti szakadékok áthidalni kívánó elképzelésekben is, mint például a német „Kerneuropa” (CDU-/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages, 1994) vagy a francia „géométrie variable”⁵). A franciák számára igen fontos a nemzetállam kategóriája, amelyet – a kétségtelen előrehaladást mutató francia decentralizáció ellenére – alapvetően a hagyományos francia központosított formában képzelnek el. Ezt az elképzelést, illetve az elképzelés eddigi sikeres keresztülvitelét mutatja az EU intézményrendszerének működése: az erős Bizottság, a gyenge Európai Parlament, a kormányköziséget biztosító Tanács erős pozíciója, a luxemburgi kompromisszum nyomán a nemzeti érdekekhez kapcsolódó vétőjog lehetőségének megteremtése mind-mind a francia álláspont érvényre jutásának bizonyítéka.

A németek a franciákkal ellentétben szívesen látnák a központi (brüsszeli) hatalom gyengülését, illetve az Európai Parlament szerepének növekedését. Egy olyan EU, amelyben a jelenleginél gyengébb Bizottság és egy megerősödött Európai Parlament működne, a mostaninál lényegesen jobban hasonlítana a német szövetségi állam berendezkedésére. Az eltérő francia és német álláspontok közelítését – csakúgy, mint azt az EMU esetében a stabilitás körüli viták során láthattuk – politikai téren is megnehezíti egyes kifejezések más-más értelemben való használata a két országban. Fontos példa erre a szubszidiaritás fogalma, amelyet a franciák hajlamosak elsősorban a nemzetállam szerepének növelése érdekében felhasználni; ezzel szemben a németek annak teljes (egészen a helyi szintig terjedő, a német történelmi hagyományoknak és jelenlegi állam-berendezkedésnek megfelelő) értelmezését szorgalmazzák.⁶

Azt, hogy az intézményrendszer problematikája mennyire fontos az európai integráció egészének jövője szempontjából, jól mutatja a „demokratikus deficitről” szóló, az évtized eleje óta egyre kiterjedtebbé váló vita. Azt viszont, hogy a probléma megoldása mennyire nem egyszerű (s nemcsak a német és francia álláspont eltérése, hanem számos különböző érdek miatt), még ennél is jobban megmutatta az 1996–97-ben lezajlott kormányközi konferencia, amelynek intézményi kérdésekben nem sikerült valódi áttörést elérnie. Ráadásul a kérdést egyre kevésbé lehet a szőnyeg alá söpörni, hiszen a keleti kibővítés közeledte kikényszeríti az intézményrendszer hozzáigazítását a tagországok

⁴ Ezeket részletesen tárgyalja *Johannsen* [1997].

⁵ E koncepcióval, illetve az integráció fejlődésére vonatkozó francia és német elképzelések közti eltérésekkel kapcsolatban lásd: *Guérin–Sendelbach et al* [1995], *Kolboom–Picht* [1995], *Moreau Defarges* [1995], *Moreau Defarges* [1998].

⁶ E konkrét kérdéshez is kapcsolódik *Fischer–Schley* [1998] munkája, amelyben a szerzők egy általuk kidolgozott, az EU és a tagországok közötti kompetenciaelosztás lehetséges jövőbeni alapjául szolgáló kritériumrendszert mutatnak be.

megnövekedett számához, a megváltozott erőviszonyokhoz s az európai polgárok egyre magasabb igényeihez.

Az intézményrendszer konkrét kérdései közül a jövőben is jelentős súrlódási pont lehet a két ország között az Európai Parlament kívánatos szerepével kapcsolatos véleménykülönbség. Vitákra lehet számítani a „megerősített együttműködés” Amszterdamban megnyitott, ám az integráció különböző területein eltérő konkrét lehetőségeket jelentő, s általánosan is szigorú szabályokkal körülbástyázott (a tagországok többsége kezdettől részt kell, hogy vegyen benne) intézményének esetleges gyakorlati alkalmazása kapcsán. Mint láttuk, eltérő a két ország álláspontja a régióknak az integrációban betöltendő szerepével kapcsolatban is. A döntéshozatali rendszer körüli vitában, ahol korábban Franciaország az egyhangúságért, illetve a vétőjogért szállt síkra, szemben a (minősített) többségi döntések körének kiterjesztését szorgalmazó Németországgal, változást jelent a németek Amszterdamban elfoglalt pozíciója. A pozíció változása az immár kimondható német nemzeti érdekek felismerésének és képviselésének logikus kísérője lehet (*Janning – Meyer, 1998*).

Az intézményrendszer működése mellett a keleti kibővítés perspektívája új megvilágításba helyezi a közösségi politikákat is, amelyek – amellet, hogy működésük számos eleme kritika tárgyát képezi – jelenlegi formájukban a kibővítés(ek)e)t követően vagy nem, vagy csak aránytalanul nagy áldozatok árán lennének fenntarthatók. E tekintetben mind Franciaország, mind Németország komolyan érintett. Előbbi leginkább, mint a Közös Agrárpolitika fő haszonélvezője, utóbbi pedig leginkább mint az EU közös költségvetésének fő finanszírozója. Ezen eltérő pozíciókból természetesen gyakran eltérő érdekek is adódnak. Az érdekkonfliktusok kimenetele meghatározó a közös politikák jövője szempontjából.

Az Európai Tanács 1999. március 24–25-i berlini ülése előtti egyeztetések során világosan kirajzolódtak az Unió országai közötti érdekellentétek. Franciaország a hagyományoknak megfelelően körömszakadtáig ragaszkodott az agrártámogatások minél magasabb szinten tartásához, miközben az Unió strukturális politikájának legnagyobb haszonélvezői – elsősorban Spanyolország, Portugália és Görögország – sem kívántak engedni kiváltságaikból. Ugyanakkor a közös költségvetés messze legnagyobb finanszírozója, Németország is jelezte, hogy a továbbiakban nem kíván a korábbiakhoz hasonló mértékben hozzájárulni az Unió költségvetéséhez. A viták hevesységét látva 1999 elején sokan azt sem tartották kizártnak, hogy a megegyezés – a belső reformok és a kibővítés kettős kihívása ellenére – továbbra is várat magára.

Berlinben a tagországok – a legelső változathoz képest bizonyos módosításokkal – jóváhagyták az EU perspektíváit körvonalazó Agenda 2000 c. dokumentumot, benne a közös költségvetés bizonyos reformjaival (*Europäischer Rat, 1999a*). Arról azonban már megoszlanak a vélemények, hogy a végül elfogadott reformok valójában mekkora jelentőségűek, abban pedig egyetértenek az elemzők, hogy a költségvetés finanszírozása körüli feszültségek csökkentése terén nem történt hosszú távon is megoldást jelentő áttörés. Az Egyesült Királyság kedvezménye továbbra is megmarad a szigetország kiváltságaiként, csupán az ebből származó teher oszlik meg a korábbiaktól némileg eltérően a többi tagország között. Nem kerül sor a mezőgazdasági közvetlen támogatások nemzeti kofinanszírozásának bevezetésére, s más alapvető mezőgazdasági reformokra sem, így Franciaország is fellélegezhet. Megkönnyebbülhetnek az Unió kevésbé gazdag

⁷ Az 1996–1997-es kormányközi konferencia történéseinek részletes bemutatását adja Metz [1998], a kormányközi konferencia és az Amszterdami Szerződés által megoldatlanul hagyott feladatok összefoglaló listáját nyújtja Weidenfeld–Giering [1998].

tagországai is, hiszen a strukturális politikára fordítandó pénzüsszegek sem csökkentek a csúcstalálkozó előtt vitaalapot képező szintjükhez képest.

Ha a berlini csúcs és azon belül az Agenda 2000 jóváhagyásának politikai sikerétől eltekintve csak a finanszírozás kérdéskörét vizsgáljuk, akkor a jelenleg évi 11 milliárd eurónyi nettó befizetésének jelentős csökkentését célul kitűző, ám e célt el nem érő Németország mindenképpen vesztesnek tekinthető. Helyzete a költségvetési bevételek szerkezetének változásából, illetve a Berlinben elfogadott kisebb korrekciókból adódóan középtávon valamelyest javulhat ugyan, ám ez korántsem az, amit a németek reméltek. A kérdés jelentősége azonban jóval túlnő a nettó befizetések körüli vitán, ugyanis az átütő reformok elmaradása az EU hatékony működőképességét fenyegeti. A belső kényszer mellett az elkövetkező években a Világkereskedelmi Szervezet (World Trade Organisation, WTO) tárgyalásainak újabb fordulója, valamint az EU keleti kibővítésének perspektívája is olyan tényezők, amelyek hozzájárulhatnak a közösségi politikák – legelsősorban a Közös Agrárpolitika (Common Agricultural Policy, CAP) – reformjának kikényszerítéséhez. E kérdések kapcsán – az eltérő gazdaságfilozófia és az egymással gyakran ellentétes gyakorlati érdekek miatt – a jövőben is kemény francia–német összecsapások várhatók.

Az intézményrendszer és a közös költségvetés teremti meg azokat a mechanizmusokat és kereteket, amelyek által és amelyek között az integráció működni tud. Az, hogy ez a működés milyen konkrét tartalommal valósul meg, a tagországok érdekeitől és kompromisszumkészségétől függ. A francia és német érdekek jövőbeni összeegyeztethetőségének kérdése döntően kihat az európai integrációs folyamat jövőjére. A Gazdasági és Pénzügyi Unióhoz képest a politikai unió ma még ugyan ködösnek és távolinak tűnik, létrehozásának esélyeit azonban már a ma hozott (vagy épp elodázott) döntések is befolyásolják.

Kapcsolatok Közép- és Kelet-Európa országaival

Közép- és Kelet-Európa országainak egy része a rendszerváltást követően megnyílt a kontinens fejlettebb országai számára, egyben kinyilvánítva szándékát a mihamarabbi felzárkózásra, s ennek érdekében az integrációba való bekapcsolódásra. A térség országainak másik részét a nacionalista tendenciák felerősödése, gazdasági kaosz, sőt fegyveres konfliktusok jellemezték. Mindez alapos változást jelentett a bipoláris világrend idején megszokott kapcsolatokhoz képest.

A változásokra adott reakciók azt mutatták, hogy az EK nem volt egységes az értékelésben. A tagországok álláspontja mind az új (gazdasági) lehetőségeket kínáló, mind az új (biztonságpolitikai) veszélyekkel fenyegető kihívások esetében eltért egymástól. Az eltérésekben a térséggel fenntartott kapcsolatok történelmi hagyományai, intenzitása és minősége jelentős szerepet játszottak. Mindez jól megfigyelhető a francia és a német politikai és gazdasági élet szereplőinek a változásokra adott, egymástól több szempontból is eltérő reagálásán.

Francia és német hagyományok, kapcsolatok és érdekek a térségben

Franciaország a huszadik század során szinte mindvégig meglehetősen ellentmondásos viszonyban állt a közép- és kelet-európai térség országaival.⁸ A franciák szerettek volna jelentős befolyásra szert tenni Közép- és Kelet-Európában – nem utolsósorban a történelmi hagyományokra visszatekintő német jelenlét ellensúlyozására –, a francia

⁸ E viszonyról részletesebben lásd többek között Romer–Schreiber [1996], Szemlér [1997].

külpolitika azonban összességében nem volt sikeres a térségben. A franciák aktív közreműködésével létrejött versailles-i békerendszer – benne a Trianoni Szerződéssel – a térségben azóta is jelenlévő feszültségek forrása.

A második világháború után a két nagyhatalom, a Szovjetunió és az USA meghatározó szerepe eleve kizárta az újabb hangsúlyos francia fellépés lehetőségét, a szovjet-francia viszony megromlása pedig beárnyékolta a franciáknak a térség többi országával fenntartott kapcsolatait is, kivéve talán a sorból akkor is „kilógó” Jugoszláviát. A 60-as évek enyhülést hoztak a francia-szovjet kapcsolatokban, ami jelentkezett a Varsói Szerződés többi tagállamával fenntartott kapcsolatok valamelyes normalizálásában is. A 70-es években e kapcsolatok közül a francia külpolitika a történelmi hagyományokon nyugvó francia–lengyel, illetve francia–román kapcsolatok területén ért el jelentősebb előrehaladást, a 80-as évek francia külpolitikája azonban e téren is ellentmondásos volt.

A második világháború lezárását követően a hidegháború és a korlátozott német szuverenitás nem tette lehetővé az NSZK számára a közép- és kelet-európai térség országaival korábban fenntartott sokrétű kapcsolatok folytatását. Az enyhülés – hasonlóan a franciákhoz – a németek külpolitikai aktivitása előtt is megnyitotta a kaput a térségben. Az NSZK 1969-től kiteljesedett szerződéses keleti politikája (az Ostpolitik) révén az így megnyílt lehetőségeket igyekezett kihasználni. Az Ostpolitik fontos részévé vált a kelet-nyugati kapcsolatoknak, s nagyban hozzájárult az NSZK nemzetközi tekintélyének növekedéséhez, kiváltva ezzel a franciák aggodalmát, aminek gyakorlati, a franciák által a németek túlzott önállóságának visszafogását célzó következményei is voltak. Ide sorolható a brit EK-csatlakozás felgyorsítása, illetve az EK keretében a kormányközi külpolitikai együttműködés életre hívása (Kiss J., 1997, 52. o.). Az Ostpolitik logikája ezzel együtt részévé vált a 70-es években multilaterális keretek között zajló enyhülési folyamatnak. E folyamat végeredménye – a keleti blokk felbomlása, a Szovjetunió széthullása, a német újraegyesítés – a német baloldal által megkezdett, de 1982-től a Kohl-kabinet által is felvállalt Ostpolitik létjogosultságát igazolta.

Azáltal, hogy Németország a szűk külpolitikai mozgástér rendkívül ügyes kihasználása révén jelentős szerepet vállalt a kelet–nyugati kapcsolatok enyhítésében, megalapozta annak lehetőségét is, hogy a térségbeli tradicionális partnereivel, ha meghatározott korlátok között is, de fokozatosan normalizálja gazdasági kapcsolatait. Az a tény, hogy az NSZK a közép- és kelet-európai országok nagy részének már 1989 előtt legfontosabb nyugati külkereskedelmi partnere volt, nagyban hozzájárult a korábbi hagyományokon is alapuló gazdasági kapcsolatoknak a térségben lezajlott rendszerváltás utáni gyors (igaz, országonként különbségeket mutató) újjáépítéséhez. Németországot – a természetesen nem elhanyagolható biztonsági megfontolások mellett – a gazdasági racionalitáson alapuló kötelékek fűzik Közép- és Kelet-Európának elsősorban a gazdasági fejlődésben élenjáró országaihoz. E kötelékek az érintett országok számára különleges jelentőséggel bírnak, hiszen Németország, mint legjelentősebb külkereskedelmi partner (lásd a 4–5. táblázatok adatait), és mint sok ország számára a külföldi tőkebefektetések legfontosabb forrása (lásd a 6. táblázatot), kulcsszerepet játszik gazdasági fejlődésükben. Erre a szerepre és erre az érderendszerre alapozva a térség országai Németországtól várják azt, hogy „bevigye” őket az európai integrációba. A német befolyás a közép- és kelet-európai térségben – a világpolitika kínálta lehetőségek tudatos kihasználása révén – néhány évtizednyi kényszerszünet után a 90-es években ismét elérte korábbi normális szintjét.

Német és francia export Közép- és Kelet-Európa néhány országába 1993-ban és 1997-ben
(Millió USD)

	Német export 1993	Német export 1997	Francia export 1993	Francia export 1997
Cseh Köztársaság	4 625	9 513	416	1 197
Magyarország	3 117	6 713	438	925
Lengyelország	5 867	11 911	823	2 327
Szlovákia	847	2 633	89	381
Szlovénia	1 489	2 061	499	995
Bulgária	546	635	128	165
Románia	1 090	1 812	461	614
ÖSSZESEN	17 581	35 278	2 854	6 604
Az összes export százalékában	4,8%	6,9%	1,4%	2,3%

Forrás: IMF Direction of Trade Statistics Yearbook. 1998., 214–215., 222–223. o., saját számítások.

Német és francia import Közép- és Kelet-Európa néhány országából 1993-ban és 1997-ben
(Millió USD)

	Német import 1993	Német import 1997	Francia import 1993	Francia import 1997
Cseh Köztársaság	3 880	7 952	237	675
Magyarország	2 726	6 246	358	839
Lengyelország	5 189	8 273	663	1 255
Szlovákia	897	2 413	82	239
Szlovénia	1 809	2 374	518	561
Bulgária	341	535	134	186
Románia	824	1 603	284	518
ÖSSZESEN	15 666	29 396	2 276	4 273
Az összes import százalékában	4,8%	6,7%	1,1%	1,6%

Forrás: IMF Direction of Trade Statistics Yearbook. 1998., 214–215., 222–223. o., saját számítások.

A német és francia működőtőke-befektetések aránya az összes külföldi működőtőke-befektetésen (FDI) belül Közép- és Kelet-Európa néhány országában
(1998. december, Magyarország esetében 1997. december, százalékban)

	Német FDI/összes FDI	Francia FDI/összes FDI
Cseh Köztársaság	26,2	6,7
Magyarország	24,8	5,7
Lengyelország	18,8	8,8
Szlovákia	20,8	6,5
Szlovénia	12,4	13,0
Bulgária	16,0	1,0
Románia	10,3	7,5
ÖSSZESEN	20,2	7,7

Forrás: Hunya, Gábor – Stankovsky, Jan: WIIW–WIFO Database, Foreign Direct Investment in Central and East European Countries and the Former Soviet Union. 1999. szeptember, 25. o.

A nemzetközi politikában 1989-ben kezdődött új időszakítás adta lehetőségeket Franciaország is igyekezett kihasználni. A PHARE-program csakúgy, mint az Európai

Újjáépítési és Fejlesztési Bank (European Bank for Reconstruction and Development, EBRD) létrejötté elsősorban Franciaország kezdeményezésének volt betudható. A francia külpolitika nagy súlyt helyezett a biztonságpolitikai kérdésekre, amelyek esetében azonban a közép- és kelet-európai országok vezetői Párizsértására adták, hogy e téren nem tudnak elképzelni megnyugtató megoldást az Amerikai Egyesült Államok szerepvállalása nélkül. Ennek fényében a Párizsi Charta 1990. novemberi aláírása, amelyet a francia diplomácia sikerének könyveltek el, inkább csak szimbolikus jelentőségű volt. A kritika igazsága szomorú módon bebizonyosodott a délszláv háborúk során, amelyek ismét rámutattak a francia külpolitika elvi következetlenségére és gyakorlati eredménytelenségére.

A 90-es években Párizs mindazonáltal igyekszik hangsúlyozni, hogy számára fontos a jó kapcsolatok kialakítása a közép- és kelet-európai térség országaival. A hagyományos történelmi szempont – Németország ellensúlyozása e térségben – mellett a rendszerváltás után a jelenlétet nem kevésbé fontos gazdasági indokok is motiválják. A gazdasági kapcsolatok a 90-es évek közepén több országban – köztük a hagyományosan nem kifejezetten frankofilnak számító Magyarországon – biztató fejlődésnek indultak.⁹ A francia politika egyes megnyilatkozásai (mint amilyenek Chirac francia köztársasági elnök gesztus értékű nyilatkozatai voltak 1996 végén, illetve 1997 elején Lengyelország, illetve Magyarország közeli EU-tagságáról) is jelzik azt, hogy most végre talán sor kerülhet a kapcsolatok mindkét fél számára előnyös elmélyítésére. Ehhez azonban mind Franciaországban, mind Közép- és Kelet-Európa országaiban túl kell jutni a múlt visszaidézésén. Annak, hogy e kapcsolatok mennyire alapulnak kölcsönös és tartós érdekeken, a közép- és kelet-európai országok EU-tagságával kapcsolatos francia álláspont jó és fontos fokmérője lehet.

A 80-as–90-es évek fordulójától a franciák Közép- és Kelet-Európával kapcsolatos álláspontjának változása nemcsak a politikusok nyilatkozatain, hanem konkrét gazdasági lépéseken is érződött. Az EBRD, valamint a PHARE-program létrehozásában tapasztalt, már említett francia kezdeményező szerep mellett előbb óvatosan, majd egyre bátrabban a francia vállalati szféra is érdeklődni kezdett a térség által kínált gazdasági lehetőségek iránt. A kezdeti óvatosság oka elsősorban a vállalatok korábbi kapcsolatainak hiánya volt, amely a kereskedelem dinamikus fejlődésének beindulásában csak kisebb, a francia befektetések Közép- és Kelet-Európába áramlásában azonban többéves késést okozott. Az óvatossághoz jelentős mértékben hozzájárult a franciák Közép- és Kelet-Európával kapcsolatos általános ismereteinek átlagosan igen alacsony szintje (*Szemlér*, 1998).

A 90-es évek közepére már a múlté volt az a francia felfogás, amely a térséget kizárólagos német gazdasági övezetnek tekintette, s számos francia cégnek – túlnyomórészt az ismeretlen, ezért kockázatosabbnak tartott térségben megtett első lépések rizikóját könnyebben felvállaló nagyvállalatoknak – jelentős beruházásai voltak a térség országaiban. Ha ezen beruházások aránya eddig és várhatóan a későbbiekben is jelentősen elmarad is a német befektetésektől (lásd a 6. táblázat adatait), a francia gazdasági jelenlét immár jelentősnek mondható. A francia befektetések térségen belüli megoszlásából az is kivehető (összehasonlítva például a magyarországi és a romániai francia tőkebefektetések értékét), hogy a gazdasági kapcsolatok logikája képes felülbírálni a korábbi, történelmi, kulturális és érzelmi kötődésekből táplálkozó irányvonalat.¹⁰

⁹ A kapcsolatok intenzitása azonban még távolról sem közelítette meg a lehetőségek felső határát; ez a következtetése *Éltető–Szemlér* [1996] tanulmányának is, amelyben a szerzők statisztikai adatok és gravitációs modell alkalmazásával elemzik a magyar–francia kereskedelem fejlődését és lehetőségeit.

¹⁰ A közép- és kelet-európai francia beruházások motivációival foglalkozik empirikus felmérésen alapuló tanulmányában *Savary* [1997]. A tanulmányból kiderül az is, hogy a felmérés készítésekor (1996 szeptemberében) a válaszadó francia cégek döntő többsége kedvezőbbnek ítélte a kelet-európai térség kínálta befekte-

A világpolitikai változások nemcsak kedvező folyamatok, hanem azokkal párhuzamosan nyugtalanító tendenciák elindulását is lehetővé tették Közép- és Kelet-Európában. A Szovjetunió felbomlásával számos helyi konfliktus kiéleződött, amelyek egy részében a legnagyobb, gazdasági és belpolitikai helyzetét tekintve igen törékeny utódállam, Oroszország is érdekelt. Riasztó a 90-es évek elején sokak által nagy ígérletnek tartott Ukrajna gazdasági helyzete is. Az évtized kezdetén ismét lángba borult Európa tűzfészke, a Balkán, olyan mértékű pusztítást előidézve, amelyet Európa a második világháború óta nem látott.

Miközben az EK, majd az EU tagországai, ha különböző reakcióidővel és intenzitással is, de élni tudtak a kedvező változásokkal, képtelenek voltak a térség új kihívásainak kezelésére. Ehhez ugyanis feltétlenül szükség lett volna a Közösség, illetve az Unió egységes fellépésére, amit azonban a tagországok eltérő álláspontja nem tett lehetővé. A délszláv válság kezdetén különösen szembetűnő volt a különbség Franciaország és Németország álláspontja között.¹¹ Míg a francia külpolitika Jugoszlávia egyben tartására törekedett, ezzel lényegében a szerbeket támogatva, addig az újraegyesült Németország első jelentős önálló külpolitikai akciója Szlovénia és Horvátország elismerése volt 1991 decemberében. A boszniai háború idején szavakban már nagyobb volt az összhang, ám (legalábbis átmeneti) megoldást csak az USA hathatós közreműködésével sikerült elérni. Az Egyesült Államok katonai ereje döntő szerepet játszott a szerbek koszovói vérengzéseinek letörésében (a válság *megoldásáról* még korai lenne beszélni), ugyanakkor Európa szempontjából reményt keltő az az aktív szerepvállalás, amellyel Németország – mint az EU Tanácsa és a Nyugat-Európai Unió soros elnöke – kivette a részét a bombázások lezárásának politikai előkészítéséből. Annak ellenére, hogy az EU-nak a koszovói akcióban részt vevő tagjai között a részleteket illetően időnként komoly nézetkülönbségek voltak, ezáltal sikerült a korábbinál egységesebb álláspontot képviselő szervezet benyomását keltenie. Ezt a fellépést – s ezen belül az aktív német szerepvállalást – erősítette meg az 1999 nyarán Kölnben aláírt délkelet-európai stabilitási paktum (Europäischer Rat, 1999b) is.

Az, hogy Németország a gazdaság után külpolitikai síkon is egyre inkább átvenni látszik a kezdeményezést Közép- és Kelet-Európában, a térségben összességében nem sikeres francia külpolitika számára önmagában kedvezőtlen fejlemény. Ugyanakkor a korábbi kudarcok után az EU tartósan eredményes politikai fellépése a térség forró pontjain az Unió tekintélyét jelentősen növelné, elérve ezzel a francia Európa-politika egyik régóta meglévő, ám mindaddig nem teljesült célkitűzését.

Az EU keleti kibővítésével kapcsolatos francia és német álláspont

Az EU tervezett keleti kibővítését hosszas egyeztetés előzi meg nemcsak a belépni szándékozók és az EU jelenlegi tagországai között, hanem magán az Unión belül is. E vitában – amely egyaránt zajlik a politika, a biztonság és a gazdaság egyre konkrétabb kérdéskörében – számos érdek jelenik meg, amelyek közül nyilván nem mindegyik jut majd érvényre. Ezekre az érdekekre azonban a belépni szándékozó országoknak oda kell figyelniük, különösen akkor, ha reális esély van arra, hogy ezek nyomós érdekek legyenek. Az integrációban betöltött szerepük miatt Franciaország és Németország véleménye

tési lehetőségeket a hagyományosan francia érdekszféraként számon tartott észak-afrikai térséghez képest (a tradíciók tükrében különösen érdekes, hogy több más szempont mellett a földrajzi és kulturális közelséget illetően is ez volt a kép).

¹¹ E különbségről részletesen lásd: Stark [1995].

és érdekei mindenképpen alapvetően befolyásolják a keleti kibővítés menetét és feltételeit. A kibővítés alapvető feltétele, hogy az EU-nak a térségben egymástól igen eltérően jelen lévő két legbefolyásosabb országa között konszenzus (kompromisszum) alakuljon ki az új tagok felvételével kapcsolatos alapvető kérdésekben.

Történelmi és földrajzi okokból, valamint a 90-es évek elején gyorsan helyreállított és továbbfejlesztett korábbi gazdasági kapcsolatrendszer révén Németország a térségben gazdaságilag domináns pozíciót élvez, s ehhez kapcsolódóan a térség országai politikai szempontból is német érdekszférának tekinthetők. Kétségtelenül nagy eredmény, hogy a franciák gazdaságilag megvetették a lábukat Közép- és Kelet-Európa országaiban, fontos, hogy javítani tudták politikai kapcsolataikat a térség országaival, azonban reálisan nem várható, hogy a fenti okokból fennálló német vezető szerepet meg tudják kérdőjelezni. Franciaország ezért, belátva a keleti kibővítés szükségességét, elsősorban a felvételre pályázó országok kiválasztásába kívánt és kíván hangsúlyosan beleszólni, valamint a számára fontos, a kibővítési tárgyalások során várhatóan élesen felvetődő problémakörökre koncentrálni.

Ez utóbbi téren Franciaországnak jelentős esélye van arra, hogy egyéni érdekeit érvényesíteni tudja. Ezt részben arra alapozhatjuk, hogy a keleti kibővítés elismerten elsősorban Németország számára járhat a legtöbb kézzelfogható előnnyel. A kibővítés szükségességének elismerésével hozott francia áldozatot a németek valószínűleg hajlandók lesznek kompenzálni egyes kérdésekben a franciáknak tett engedmények, illetve a francia álláspont támogatása által. Ez már csak azért is nagyon valószínű, mert – amint azt már láthattuk – Németországnak nem áll érdekében hosszú távon az eddighez hasonló arányban finanszírozni az EU közös költségvetését. Miközben ez egyes esetekben ellentétekhez vezethet az EU-n belül, illetve Németország és Franciaország között, más esetekben az érdekek egybeeshetnek. Például a CAP költségvetésének csökkentése nyilvánvalóan hátrányosan érintené a francia agrártermelőket. Ugyanezek az agrártermelők azonban már nem tiltakoznának, ha az EU költségvetésének szűkítése a közép- és kelet-európai mezőgazdaság EU-támogatási lehetőségeit csökkentené. Hosszú távon (egyfajta, határokon átnyúló szektorális érdekközösség tudatának kialakulásával) talán változhat a helyzet, bár az EU-ban az agrártermelők esetében ma is a nemzeti fellépés a jellemző. A példa mindenesetre jól jelzi, hogy a számos feltételtől függő érdekeket és ellenérdekeket nem lehet leegyszerűsítve, feketén-fehéren vizsgálni.

Hivatalosan az Európai Tanács 1997-es luxemburgi ülése óta ismert az a kibővítési menetrend, amely öt közép- és kelet-európai országot (továbbá Ciprust) kiemelt a tagságra pályázók sorából.¹² A névsor – Cseh Köztársaság, Észtország, Lengyelország, Magyarország, Szlovénia – sokkal inkább a német, mint a francia történelmi kötődéseket tükrözi. Ez alól Lengyelország bizonyos mértékig kivételnek tekinthető, a jelen gazdasági és politikai racionalitásait tekintve azonban a lengyel tagság esetében is erősebbek a német érdekek. A térségben legerősebb német érdekszféraként számon tartott Cseh Köztársaság, a franciák számára mindig különutas lehetőséget jelentő orosz kapcsolatot esetleg zavaró Észtország, a történelmi okok miatt hagyományosan nem frankofil Magyarország, valamint a franciák

¹² Jelen tanulmány írásakor már ismert volt az Európai Bizottság azon elképzelése, amely szerint ezt a differenciálást megszüntetnék, s immár mindenféle csoportok nélkül minden pályázó ország saját fejlődésének megfelelő ütemben haladhat az EU-tagság felé. Az elképzelést az Európai Tanács 1999. decemberi helsinki ülése jóváhagyta. Ez a lépés jelentheti a kibővítési folyamat lelassulását, ugyanakkor arra is lehetőséget teremthet, hogy néhány ország valóban „kiugorjon” a korábbi merev keretektől, s a többiekhez képest gyorsabban folytathassa le csatlakozási tárgyalásait (anélkül, hogy az EU-nak a korábban kialakított csoportokon belüli, illetve azok közötti differenciálás politikailag kényelmetlen feladatát fel kellene vállalnia). Az Európai Bizottság elnöke, Romano Prodi több ízben is ez utóbbi értelmezést hangsúlyozta.

által hagyományosan és a délszláv háborúk kezdetén is szimpátiával szemlélt Szerbiától különváló Szlovénia esetében az állítás igaz.

Természetesen – tartóssága esetén – ennél fontosabb az a tendencia, amely elsősorban a modern gazdaság érdekeinek megfelelően e kapcsolatokat átrendezheti. Ennek alapján Franciaországnak, a francia vállalati szférának is nyilvánvaló érdeke, hogy a térség legfejlettebb országai kerüljenek be leghamarabb az EU tagjai közé.

A francia külpolitika arra törekszik, hogy a kibővítés során az integráció különböző területein jelentkező francia érdekek a lehető legkevesbé sérüljenek. A megélt gazdasági kapcsolatok, illetve az ezekben a kapcsolatokban rejlő, eddig még kihasználatlan lehetőségek felismerése kétségtelenül hatással volt és van a francia álláspontra az EU keleti kibővítésével kapcsolatban. Amint az ismert, Franciaország hagyományosan az integráció elmélyítésének híve a kibővítéssel szemben. Miközben a prioritási (és ezért kívánatos időbeli) sorrend – épp a francia politikai szerep fenntartására, illetve a minél egységesebb európai integrációra való törekvés eredményeként – Párizs számára nem változott, a francia politikusok is egyre világosabban látják és elismerik, hogy az elmélyítés és a kibővítés nem antagonisztikus ellentét-pár, hanem két, egymást kiegészítő, s hosszú távon az európai integráció egészét erősítő folyamat.

A francia érdekek kapcsán a leginkább közismert és a keleti kibővítés kapcsán legmarkánsabban felvetődő kérdés a leendő új EU-tagok mezőgazdaságának integrálása.¹³ Ez az öt kiemelt ország közül különösen Lengyelország, valamint Magyarország esetében jelentős kérdés. Az Agenda 2000-ben a keleti kibővítés finanszírozásával kapcsolatban napvilágot látott és Berlinben jóváhagyott számok általában véve is egyértelműen tükrözik azt, hogy az EU elszánta magát erre a lépésre, ugyanakkor az is látszik belőlük, hogy ezt a feladatot a lehető legolcsóbban, az Unión belüli érdekeket a lehető legkevesbé sértve, az erőviszonyokat a lehető legnagyobb mértékben érintetlenül hagyva kívánja megoldani (a mezőgazdaság esetében ez igen látványos).

Egy mondatban összegezve a keleti kibővítésnek az EU-n belüli erőviszonyokra, azon belül is a francia–német viszonyra gyakorolt hatását, az kétségkívül tovább fogja növelni Németország gazdasági és politikai súlyát az EU-n belül. Franciaország számára ez nem új hír és nem is jó hír. Ugyanakkor a franciák is jól tudják azt, hogy a német szerep az Unió keleti kibővítése nélkül is növekedne, esetleg jobban is, mint a kibővítéssel. Annak meghíúsulása esetén ugyanis a kapcsolatok egy jelentős része továbbra is a hagyományokon alapulna – ami a franciák számára e térségben nem éppen előnyös –, ahelyett hogy az EU sokszor erőteljes francia hatást tükröző intézményi kereteibe terelődne.

Gazdasági szempontból kiemelendő, hogy a globalizálódó világ gazdaságban az EU keleti kibővítése a francia vállalatok számára is esélyt jelent arra, hogy termelési és piaci pozíciójukat, ezáltal globális versenyhelyzetüket javítani tudják. Azok a szabályok, amelyek a nemzetközi tőkeáramlást meghatározzák, globálisak, és képesek lehetnek arra, hogy történelmi tradíciókon nyugvó politikai irányvonalakat is megváltoztassanak. Erre az ezredforduló küszöbén Franciaország közép- és kelet-európai politikája esetében is reális esély van. Ezt az esélyt tovább növeli a Franciaország számára hagyományosan nagy jelentőséggel bíró biztonságpolitikai szempontok figyelembevétele, valamint a Franciaország nemzetközi tekintélyét Európa megerősödésén keresztül növelni szándékozó politika térnyerése.

A kibővítéshez fűződő érdekek racionális alapokon történő elméleti belátása és a gyakorlati politikában történő érvényesítése természetesen nem ugyanaz. A keleti kibővítéssel kapcsolatban mind Franciaországban, mind Németországban élnek félelmek a

¹³ A kibővítés kérdéséhez kapcsolódva a francia agrárérdekeket a francia mezőgazdasági minisztérium, agrárkamara és agrárszakszervezetek álláspontjának bemutatásával részletesen tárgyalja *Somai* [1997].

népesség különböző csoportjaiban. Ezek közül kiemelendő az a szakszervezetek által számos vitában hangoztatott aggodalom, miszerint a kibővítéssel jelentős számú hazai munkahely kerülne veszélybe az új tagországokba irányuló működőtőke-befektetések miatt, illetve a munkahelyek betöltésénél a szabad munkaerő-áramlás révén megjelenő olcsó bérű közép- és kelet-európai konkurencia hátrányos helyzetbe sodorhatná a hazai munkavállalókat. Miközben a politikának számot kell vetnie e félelmek jelenlétével (saját érdekeinek megfelelően kezelnie kell azokat), látni kell azt, hogy ezen aggodalmak meglehetősen túlzottak, illetve részben megalapozatlanok (a tőke már most is gyakorlatilag szabadon áramlik a térség számára vonzó országaiba, a munkaerő-áramlásnak a csatlakozás utáni azonnali liberalizálására pedig aligha lehet számítani).¹⁴ Az EU keleti kibővítéséhez való viszonyulás érdekes fokmérője lehet, hogy mennyire jelenik meg az érdekek racionális szemlélete (a működőtőke-export akár segíthet megtartani hazai termelési kapacitásokat, a viszonylag olcsó munkabér hozzájárulhat egyes ágazatok versenyképességének javításához) a francia és a német politikai érvelésben.

Ma még nem egyértelműen megjósolható a Balkán, illetve Oroszország válságának kihatása az Unió kibővítésére és a térségben a francia és a német befolyás alakulására. 1999 tavaszán és nyarán, miközben a tagjelöltek első csoportjával a tárgyalások a korábban eltervezett menetrend szerint folytak, az EU igen nagy hangsúlyt fektetett a Balkán stabilizálására, s a Kölnben elfogadott délkelet-európai stabilitási paktumhoz (Europäischer Rat, 1999b) kapcsolódóan kiemelten foglalkozott az Oroszországgal szemben követendő közös stratégiával is. E válságócok jelentőségének felismeréséből éppúgy következhet a kibővítésre fordított figyelem lankadása, mint a stabilitás megőrzése jegyében a kibővítési folyamat felgyorsítása. A Tanács német elnöksége alatt (1999 első félévében) az Agenda 2000 elfogadásával teljesült a kibővítés költségvetési (finanszírozási) feltétele. A másik fontos feltétel, amelyet a tagországok növekvő számához igazodó intézményi és döntéshozatali rendszer kialakítása (a jelenlegi rendszer reformja) jelent, még nem teljesült. A reform kidolgozása a 2000-ben összeülő kormányközi konferencia feladata lesz, amely a tervek szerint a Tanács francia elnöksége alatt ér véget (2000 második félévében). Hasonlóan az Agenda 2000 elfogadása körüli német kulcsszerephez (amelyet a siker érdekében vállalt maximális kompromisszumkészség jellemezett), az intézményi és döntéshozatali reform kérdésében döntő lehet (a politikai integráció mellett a keleti kibővítés szempontjából is) Franciaország hozzáállása.

Záró megjegyzések

A 90-es évek alapvető változásokat hoztak a világ, benne Európa politikai és gazdasági életében, s e változások a francia–német együttműködésben is éreztették és éreztetik hatásukat. E változások után csakúgy, mint az integráció elindításakor Franciaországnak és Németországnak ma is erős gazdasági és politikai érdekei fűződnek e folyamat, s benne a francia–német együttműködés folytatásához. Az integrációban való érdekelttség mögötti francia, illetve német motiváció azonban az ötvenes évekhez képest mára jelentősen megváltozott. Azáltal, hogy az újraegyesítés megvalósulásával a nyugatnémet külpolitika elérte legfontosabb célját, jelentősen megváltoztak a francia–német erőviszonyok Németország javára, s ez tükröződik az integráció, illetve a kétoldalú együttműködés folytatásának motívumaiban is.

¹⁴ Hasonló félelmek a külkereskedelmi kapcsolatok megélénkülésével párhuzamosan is megjelentek Franciaországban. A kérdés racionális kezelésére jó példa *Vimont* [1993] munkája, amely igen összetett számítások elvégzésével jut arra az eredményre, hogy a Közép- és Kelet-Európával folytatott kereskedelem összesített hatása a foglalkoztatás franciaországi szintjére elhanyagolható.

Az új helyzetben Németország számára az integráció immár nem a korlátozott szuverenitásból adódó egyedüli lehetőség. Ez a változás az újraegyesült és megerősödött Németországgal szembeni gyakori francia aggodalmak forrása. Gazdasági érdekei mellett Németországot – többek között ezen aggodalmak kapcsán – megnövekedett külpolitikai mozgásterének partnerei számára is elfogadható kihasználása továbbra is az integráció mellé állítja. A francia–német kapcsolatok ápolása – épp az egyensúlyváltozás minél zökkenőmentesebb francia és nemzetközi elfogadtatása érdekében – várhatóan továbbra is fontos eleme marad a német külpolitikának.

Franciaország mára elvesztette azt a korábbi pozícióját, amelyben saját szuverenitásának nem kívánt mértékű korlátozása nélkül politikai kontroll alatt volt képes tartani Németországot. A francia–német kapcsolatok lazítása épp a francia aggodalmak valóra válásával, egy ismét külön úton járó Németország rémképével fenyegetne. Ezen alternatíva megakadályozása érdekében az integrációs folyamat előmozdítása a franciák számára immár az egyetlen lehetséges jó választást jelenti.

Az integráció és azon belül a kétoldalú együttműködés szükségességét fentiek alapján várhatóan a két ország egyike sem kérdőjelezi meg. Az erőviszonyok változása azonban az integráció előrehaladásán is érezteti hatását: a változást már a Maastrichti Szerződés létrejötte, célkitűzései és az azok megvalósítása körüli viták is érzékeltetik. A két ország pozíciójának változása (amely az integráció előrehaladására való befolyás tekintetében hosszabb távon akár helycserét is jelenthet) a német szempontok korábbinál nagyobb mértékű érvényre jutását eredményezheti az integráció politikailag korábban egyértelműen a franciák által dominált fejlődésében.

Az erőviszonyok változása a különböző területeken különböző erősséggel érzékelhető, s ezek az eltérések a XXI. század első éveire is megmaradnak. Ezen eltéréseknek és az egyes területek tennivalóinak függvényében változik annak esélye, hogy a két ország közötti véleménykülönbségek és az erőviszonyok változása együttesen komoly feszültségekhez vezessenek. E potenciális feszültségforrások feltárásához szükséges az integráció előtt álló legnagyobb kihívások – az elmélyítés, a kibővítés, valamint Európa világgazdasági és világpolitikai szerepének növelése – és az azokhoz tartozó megoldatlan kérdésekben képviselt német és francia álláspontok ismerete és a fejlődés folyamatos nyomon követése.

Az integráció elmélyítése gazdasági síkon jóval előbbre tart, mint a politikai együttműködés területén. Az EMU kialakítása kapcsán eddig lezajlott viták kimenetele a német befolyás megszilárdulását mutatja e területen. Komoly feszültségekre akkor lehet számítani, ha az EMU tervezett kedvező hatásai – beleértve a hosszú távú kedvező növekedési és foglalkoztatási feltételek biztosítását – elmaradnak a várakozásoktól. A politikai integráció elmélyítése terén még igen sok az eldöntetlen kérdés, s e terület komoly feszültségek forrása lehet az eltérő integrációs filozófiát valló, s emiatt számos kérdésben eltérő álláspontot képviselő Franciaország és Németország között. E feszültségek átmeneti zavarokat okozhatnak ugyan, ám az integráció előtt álló külső kihívások – mint már a múltban is számos alkalommal – várhatóan kikényszerítik az elengedhetetlen kompromisszumokat.

A külső kihívások közül az EU keleti kibővítése a várható kezdeti többletköltségek ellenére hosszú távon az EU egésze számára nyereséget jelenthet mind gazdasági, mind politikai szempontból. E szempontokat a térségben hagyományosan viszonylag kevésbé érdekelt Franciaország is fokozatosan belátja, s ha taktikai okokból nem is siettet a kibővítést, annak bekövetkezte hosszú távon összességében számára is hasznos lehet. A kibővítés többek között pozitív hatással lehet egy olyan területre, amely a franciák számára hagyományosan nagy fontossággal bír: Európa megerősítheti helyét a világban. Még akkor is, ha ez a folyamat Európán belül Németország szerepének további növekedését eredményezi (a

keleti kibővítés mellett az Egyesült Államokhoz fűződő kapcsolatok alakulása is erre utal), az EU ennek eredményeként esetlegesen megvalósuló sikeresebb fellépése a globális jelenlétre törekvő Franciaország számára is üdvözlendő fejlemény lehet.

Fentiek alapján nagy valószínűséggel állítható, hogy önmagában a francia–német kapcsolat változása nem fenyegeti létében az integrációt, ám átrendezi az azon belüli szerepeket. Ez az átrendeződés Németország tényleges (immár nem kényszerű) érdekelt-ségét az integrációban csak növeli, Franciaország számára pedig az integrációt és a kétoldalú kapcsolatok kiemelt kezelését (némiképp hasonlóan az ötvenes évek NSZK-jához) a nemzeti külpolitikai érdekek érvényesítésének egyetlen lehetséges jó választásává teszi. A pozíciók változása a XXI. század elején biztosíthatja a XX. század közepén elkezdődött európai integrációs folyamat továbbvitelét, s az ehhez szükséges francia–német együttműködés megváltozott körülmények közötti folytatását, azaz folyamatos-ság és változás egyaránt jellemzi e kapcsolat jelenét és közeli jövőjét.

Irodalomjegyzék

- Ammon, Günther [1995]: Europa nach Maastricht: Deutschland und Frankreich vor der Herausforderung des Umbaus der Europäischen Union. In: *Schachtschneider, Karl Albrecht* (Hrsg.): Wirtschaft, Gesellschaft und Staat in Umbruch. Duncker und Humblot GmbH, Berlin, 450–464. o.
- CDU-/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages [1994]: Überlegungen zur europäischen Politik. Bonn, szeptember 1.
- De Boissieu, Christian – Pisani-Ferry, Jean [1995]: The Political Economy of French Economic Policy and the Transition to EMU. CEPII Document de travail, No. 95-09, Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales, Paris.
- Éltető, Andrea – Szemlér, Tamás [1996]: Analysis of French-Hungarian Trade Relations. A Gravity-Model Approach. *IWE Working Paper*, No. 66, Institute for World Economics of the Hungarian Academy of Sciences, Budapest.
- Europäischer Rat [1999a]: Schlußfolgerungen des Vorsitizes. Berlin, 1999. március 24. és 25.
- Europäischer Rat [1999b]: Stabilitätspakt für Südosteuropa (Endfassung). Köln, 1999. június 10.
- Fischer, Thomas – Schley, Nicole [1998]: Europa föderal organisieren. Essentialia einer Strukturreform der Europäischen Union zur Jahrtausendwende. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Guérin-Sendelbach et al [1995]: Fragen zu Europa. In: *Sauder, Axel – Schild, Joachim* (Red.): Handeln für Europa. Deutsch-französische Zusammenarbeit in einer veränderten Welt. Leske+Budrich, Opladen, 8–26. o.
- Guérot, Ulrike [1998]: Bonn, Paris et l'union monétaire. In: *Stark, Hans* (dir.): Les relations franco-allemandes: état et perspectives. Institut français des relations internationales, Paris, 137–172. o.
- Hellmann, Rainer [1995]: Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion aus der Sicht der Partnerländer. In: *Caesar, Rolf – Scharrer, Hans-Eckart* (Hrsg.): Maastricht: Königsweg oder Irrweg zur Wirtschafts- und Währungsunion? Europa Union Verlag, Bonn, 194–216. o.
- Janning, Josef – Meyer, Patrick [1998]: Deutsche Europapolitik – Vorschläge zur Effektivierung. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Johannsen, Hans-Markus [1997]: Die ordnungspolitische Haltung Frankreichs im Prozeß der europäischen Einigung. Dissertation, Universität der Bundeswehr Hamburg, kézirat.
- Kiss J., László [1997]: Nemzeti érdekek és integráció. A német EU-rópa-politika történelmi gyökerei és mai dilemmái. In: Kiss J., László (szerk.): Közösségi politikák – nemzeti politikák. A Tizenötök EU-rópai. BKE Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék, Budapest, 39–98. o.
- Kolboom, Ingo – Picht, Robert [1995]: Handeln für Europa. In: *Sauder, Axel – Schild, Joachim* (Red.): Handeln für Europa. Deutsch-französische Zusammenarbeit in einer veränderten Welt. Leske+Budrich, Opladen, 352–364. o.
- Krägenau, Henry – Wetter, Wolfgang [1994]: Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (EWU) – Vom Werner-Plan bis Maastricht. In: *Caesar, Rolf – Scharrer, Hans-Eckart* (Hrsg.): Maastricht: Königsweg oder Irrweg zur Wirtschafts- und Währungsunion? Europa Union Verlag, Bonn, 58–88. o.
- Metz, Wolfgang [1998]: Kommentierte Chronologie der Regierungskonferenz 1996/97. In: *Weidenfeld, Werner* (Hrsg.): Amsterdam in der Analyse. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 219–291. o.

- Moreau Defarges, Philippe [1995]: Frankreich und die Europäische Union: Vom Maastrichter Vertrag zur Regierungskonferenz von 1996. In: Sauder, Axel – Schild, Joachim (Red.): Handeln für Europa. Deutsch-französische Zusammenarbeit in einer veränderten Welt. Leske+Budrich, Opladen, 338–351. o.
- Moreau Defarges, Philippe [1998]: Les relations franco-allemandes et l'Union européenne. In: Stark, Hans (dir.): Les relations franco-allemandes: état et perspectives. Institut français des relations internationales, Paris, 109–136. o.
- Palánkai Tibor [1995]: Az európai integráció gazdaságtana. Aula Kiadó, Budapest.
- Romer, Jean Christopher – Schreiber, Thomas [1996]: Frankreich und Mitteleuropa. In: Europäische Rundschau, 1996/3, 81–89. o.
- Saint-Etienne, Christian [1995]: Für eine deutsch-französische Währungsunion. in: Sauder, Axel – Schild, Joachim (Red.): Handeln für Europa. Deutsch-französische Zusammenarbeit in einer veränderten Welt. Leske+Budrich, Opladen, 213–224. o.
- Savary, Julien [1997]: The French Firms' Motivations for Investing in Eastern Europe Countries. A Study of Investors and Potential Investors. In: Witkowska, Janina – Wysokinska, Zofia (eds.): Motivations of Foreign Direct Investors and their Propensity to Exports in the Context of European Integration Process. Empirical Studies with Special Reference to Eastern and Central European Countries, University of Łódź, 43–76. o.
- Somai Miklós [1997]: Francia érdekek a magyar EU-csatlakozással kapcsolatban, különös tekintettel az agrárérdekekre. MTA Világgazdasági Kutató Intézet, kézirat.
- Stark, Hans [1995]: Zwischen Konflikt und Konsens: Frankreich, Deutschland und der Konflikt im ehemaligen Jugoslawien. In: Sauder, Axel – Schild, Joachim (Red.): Handeln für Europa. Deutsch-französische Zusammenarbeit in einer veränderten Welt. Leske+Budrich, Opladen, 158–171. o.
- Szemlér Tamás [1997]: Az Európai Unió keleti kibővítésének forgatókönyvei Franciaország érdekei alapján. In: Dr. Kőrösi István et al: Az EU országcsoportjainak fogadókészsége a közép- és kelet-európai országok csatlakozása esetére. Európai Tükör, Műhelytanulmányok, No. 14, Integrációs Stratégiai Munkacsoport, 33–52. o.
- Szemlér Tamás [1998]: Francia vállalati érdekek Közép- és Kelet-Európában. Kihívások, No. 104., MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest.
- Vimont, Claude [1993]: Le commerce extérieur français: destructeur ou créateur d'emplois?, Economica, Paris.
- Weidenfeld, Werner – Giering, Claus [1998]: Die Europäische Union nach Amsterdam – Bilanz und Perspektive. In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Amsterdam in der Analyse. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 19–87. o.

A befektetésösztönzés regionális tapasztalatai Magyarországon

SZALAVETZ ANDREA

*A magyarországi regionális politikát értékelve az EU országjelentése a pozitívumok között említi, hogy Magyarország elsőként alakította ki a területfejlesztés intézményrendszerét. A törvény elfogadása és az intézményrendszer létrehozása az első, a legegyszerűbben megtehető lépés volt, az intézményrendszer szervessé válása még hátra van. Az empirikus vizsgálatokra épülő tanulmány a néhány éve létrehozott intézmények működését veszi nagytító alá, a decentralizáció jelenlegi rendszerét, az intézményrendszer hatékonyságát, lehetőségeit és korlátait térképezi fel. Választ keres azokra a kérdésekre, hogy a regionális intézmények milyen befektetésösztönzési eszközökkel rendelkeznek, EU-konform-e a területfejlesztés és melyek a legfőbb hiányosságok az EU regionális fejlesztési eszközrendszerének hazai meghonosítása terén. Képesek-e a döntéshozók regionális politikai eszközökkel iparfejlesztési célokat és a gazdaság szerkezetének modernizációját megvalósítani, a gazdasági tevékenységet élénkíteni? Az interjúkból kiderült, hogy a gazdaságpolitika egyes funkcionális céljainak megvalósítása akkor lehet igazán eredményes, ha az átfogó tárcastratégiák az adott ágazat, szakterület regionális adottságaiból kiinduló stratégiákra épülnek, illetve ha a stratégiai programok megvalósítása, a központi programokon túlmenően, valóban decentralizált módon történik. A területfejlesztés decentralizációja ugyanakkor egyelőre formális maradt.**

A decentralizált területfejlesztési intézményrendszer létrehozása, az állam és a települések között elhelyezkedő közigazgatási „űr” kitöltése a fejlett ipari országok intézményrendszerének hazai meghonosítási folyamatában egyike volt a legkésőbb sorra került feladatoknak. Eddig az első, legegyszerűbben megtehető lépésekre, a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény elfogadására és az intézményrendszer létrehozására került csak sor. Hátra van néhány alapvető, filozófiai jellegű kérdés tisztázása. Melyek legyenek a decentralizált területfejlesztés alapegységei? Hány területfejlesztési szintet ismerjen el a központi hatalom és milyen hatás- és felelősségi kört delegáljon az egyes szintekre? Milyen fókú legyen az állam és a régiók közötti hatalommegosztás?¹

Jelen cikk nem a fenti elvi kérdésekre igyekszik választ adni, javaslatokat megfogalmazni. Célkitűzésünk ennél szerényebb, a decentralizáció jelenlegi rendszerét vizsgáljuk meg, az intézményrendszer hatékonyságát, lehetőségeit és korlátait kíséreljük meg feltérképezni.

* A kutatáshoz az OMFB nyújtott támogatást

¹ A decentralizáció három lehetséges modelljéről lásd Horváth [1999].

A kutatás empirikus vizsgálatokra épült. Interjút készítettünk a területfejlesztésért felelős intézmények képviselőivel: Megyei Területfejlesztési Tanácsok (MTT) és egyéb szervezetek képviselőivel (összesen 15 intézménnyel).

A regionális politika eszköztárát és lehetőségeit a kutatás megyei szinten vette nagytitok alá. A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi törvény 1999-es módosítása írta elő először kötelező érvénnyel a regionális fejlesztési tanácsok létrehozását, és szabta meg, hogy a létrejövő hét magyarországi régió területe és megyei összetétele a már korábban létrehozott tervezési statisztikai régióknak feleljen meg. Az újonnan létrehozott, az EU-forrásokért pályázó, azok felhasználását koordináló, a pályázati kiírásokért és a pályáztatás menedzseléséért felelős regionális fejlesztési tanácsok (RFT) – két kivétellel – még nem tekintenek vissza olyan hosszú múltra, hogy tevékenységüket elemezni, eredményeiket, működési körülményeiket ismertetni lehessen.² A magyarországi regionális szerveződéésre mostanáig leginkább a régiók összetétele feletti vita nyomta rá a bélyegét.³ A másik vitatott pont a régiók székhelye volt. Egyes megyék önálló régióvá szerveződési igénye komoly indulatokat váltott ki, csakúgy, mint a megyehatár szentségét kétségbe vonó régiószerveződési javaslatok. A regionális politika eddigi tapasztalatairól – függetlenül attól, hogy a jövőben melyik intézményrendszer jut kulcsszerephez a területfejlesztésben – jelenleg a megyei szint elemzése adhat képet.

Az interjúk alapját egy 20 nyitott kérdésből álló esettanulmány-vázlat képezte. A nyitott kérdések lehetőséget biztosítottak arra, hogy a megkérdezettek egyes témákra részletesebben térjenek ki.

A kutatás nem tekintette céljának, hogy összegyűjtse és elemezze azokat a konkrét, statisztikai módszerekkel feldolgozható adatokat, amelyek segítségével választ kaphatnánk olyan kérdésekre, hogy miként növekedtek a pályázatokon szétosztható keretösszegek, milyen arányban részesültek támogatásban az egyes gazdaságfejlesztési és infrastrukturális célok, milyen összegű fejlesztéseket tettek a támogatások lehetővé, melyek az egyes megyék utóbbi években elért konkrét gazdaságfejlesztési eredményei.

A fenti kérdések helyett inkább azokra a nehezen számszerűsíthető tapasztalatokra voltunk kíváncsiak, hogy a néhány éve létrehozott intézmények regionális szinten⁴ milyen befektetésösztönzési eszközökkel rendelkeznek, megfigyelhető-e súlyponteltolódás a célrendszerben, EU-konform-e a területfejlesztés, illetve melyek a legfőbb hiányosságok az EU regionális fejlesztési cél- és eszközrendszerének hazai meghonosítása terén, miként lehetne fejleszteni a területfejlesztési, befektetésösztönzési szabályozórendszert stb.

Terjedelmi korlátok miatt csak utalásszerűen térhettünk ki a regionális politika intézményrendszerének hazai fejlődésére, a rendszerváltás utáni első időszakra.⁵ A cikk a területfejlesztés regionális intézményrendszerének jelenlegi működését veszi nagytitok alá a befektetésösztönzés tükrében.

² Témánk szempontjából annak a két régiónak (Dél-Alföld, Dél-Dunántúl) a tapasztalatai érdemelnek említést, amelyek kísérleti régióként már korábban megalakultak. A regionális tapasztalatokat és a PHARE pályázati rendszer problémáit is tartalmazza a tanulmány bővebb változata, amely a VKI Műhelytanulmányok sorozatában jelenik meg.

³ Lásd erről: Kovács [1999].

⁴ A „regionális” kifejezés nem a »tervezési statisztikai régió«-ra utal ebben a tanulmányban. A szónak az angol „regional” kifejezésnek megfelelően területi jelentése van, elvileg mindenfajta területi egységet jelöl (körzet, kistérség, térség, megye, tervezési statisztikai régió stb.), jelen írásban pedig leggyakrabban megyei szintre, esetenként a régió szintjére utal.

⁵ Lásd erről Horváth, [1998 a, b], Pálné Kovács Ilona [1999] továbbá A fiskális... [1999].

Az intézményrendszer működésének tapasztalatain túlmenően arra voltunk kíváncsiak, hogy képesek-e a döntéshozók regionális politikai eszközökkel iparfejlesztési célokat megvalósítani? Melyek a gazdasági tevékenység regionális élénkítésének lehetőségei? Elősegítheti-e a regionális politika a gazdaság, ezen belül a feldolgozóipar szerkezetének modernizációját?

Az első kérdés, amelyet az interjúk során tisztázni igyekeztünk, az volt, hogy milyen súlyt képvisel a befektetésösztönzés a területfejlesztési programokban? Van-e eltérés az egyes megyék fejlesztési prioritásainak sorrendjében?

Az interjúk tapasztalatai szerint a fejlesztési célok egyes megyékben kialakított prioritássorrendje szoros összefüggést mutat az adott megye fejlettségi szintjével. A gazdasági tevékenység sűrűsége, intenzitása szempontjából relatíve elmaradottnak minősülő megyékben a fejlesztési célok közül az infrastruktúra-fejlesztés, a közműellátottság javítása, a közlekedési hálózat fejlesztése fontosabb szerepet játszik, mint a befektetésösztönzés. Azokban a megyékben ugyanakkor, amelyekre viszonylag intenzívebb feldolgozóipari tevékenység jellemző, a befektetésösztönzés hangsúlyosabb helyet foglal el a prioritások rangsorában.

A következtetések levonása előtt két torzító tényezőt kell figyelembe vennünk. A képet egyrészt az torzítja, hogy a feldolgozóipari tevékenység intenzitása szempontjából jobb helyzetben lévő megyékben az infrastruktúra már eleve fejlettebb volt, mint az apró falvas, a külföldi tőkebefektetők látóköréből kiesett, elmaradottabb megyékben.

A másik torzító tényező a kétféle fejlesztéstípus eltérő költségigénye. Az infrastrukturális fejlesztések az infrastrukturális és nem infrastrukturális fejlesztésekre fordítható kereteket⁶ egyaránt sokszorosan kimerítik. A támogatási döntéseket megelőző viták egyik elvi „filozófiai” jellegű tisztázandó kérdése volt, hogy a területfejlesztési célélőirányzat keretét gazdaságfejlesztési célokra fordítsák-e, vagyis az egyes kereteket külön kezelve, többféle, egyenként viszonylag kisebb ráfordításigényű célokat valósítsanak meg, vagy egészítsék ki a Területi Kiegyenlítési Alapból folyósított infrastrukturális támogatásokat a területfejlesztési kerettel, és ez utóbbiból is infrastrukturális fejlesztéseket végezzenek.

Az egyes megyék tapasztalataiból azt a következtetést vonhatjuk le, hogy azokban a megyékben lehet sikeres befektetésösztönzési projekteket készíteni és támogatni, ahol már kialakult a gazdasági tevékenység viszonylag sűrű hálózata. Mivel az elmaradott infrastrukturális hálózatok, szűk keresztmetszetet képezve, a gazdaságfejlesztést is akadályozzák, a gazdaságilag és az alapvető infrastruktúra kiépítettsége tekintetében egyaránt elmaradott megyék első lépésként nem a befektetésösztönzés, hanem inkább az infrastruktúra, a közmű- és közlekedési hálózat fejlesztése mellett tették le a voksot. Befektetésösztönzés, gazdaságfejlesztés azokban a megyékben került a megyei fejlesztési stratégia fókuszába, ahol a feldolgozóipari tevékenység már viszonylag intenzívebb volt.

⁶ Területfejlesztési célok megvalósítására háromféle decentralizált pályázati előirányzat létezik. Az első a területfejlesztés kedvezményezett térségeiben igénybe vehető területi kiegyenlítési keret. Erre kizárólag önkormányzatok pályázhatnak, és a megítélt összegeket többnyire infrastrukturális fejlesztésre fordítják. A második, az egyéb (nem infrastrukturális) célokra is fordítható területfejlesztési célélőirányzat. Ezt a gazdaságfejlesztésre is fordítható decentralizált keretet 1998-ig területfejlesztési, 1999-ben vidékfejlesztési célélőirányzatnak hívták. 2000-ben az előcsatlakozási alapok szerkezetének pontosabb megismerésével ismét a régi elnevezést használják. A FVM-n belül külön vidékfejlesztési és területfejlesztési főosztály alakult, ami előrevetíti, hogy a vidékfejlesztés valószínűleg új pályázati előirányzatként különül majd el a területfejlesztéstől. A harmadik előirányzat-típus, a cél jellegű decentralizált támogatási keret. Ez a keret az önkormányzatok felhalmozási kiadásaihoz járul hozzá, illetve a megítélt keretösszeg 20 százalékát az önkormányzatok kötelesek a Vis Maior-alapba fektetni.

A befektetésösztönzés és az infrastruktúra fejlettsége közötti egyértelmű összefüggésre utal az a tény, hogy a külföldi befektetők telephelydöntéseit befolyásoló feltételek között kiemelt helyen szerepel az elérhetőség. A fejlesztési stratégiát kidolgozó szakértők meggyőződése szerint a befektetésösztönzési projektek akkor lesznek, lehetnek igazán sikeresek, akkor járnak majd a gazdasági tevékenység élénküléséhez vezető multiplikátorhatással, ha az elérhetőséget és a kommunikációt biztosító alapvető infrastruktúra (és természetesen a kommunális szolgáltatások alapinfrastruktúrája) már kiépült.

„Ne is álmodjunk sikeres befektetésösztönzésről addig – fejezte ki meggyőződését az egyik megyei területfejlesztési tanács képviselője –, amíg ilyen fokú belvív- és szennyvízproblémák vannak, amíg ilyen tragikus a helyzet a hulladék-gazdálkodás területén, amíg az országos úthálózatokkal való összeköttetés megoldatlan.”

A telephely-kiválasztás előtt álló befektetők gyakran azzal a kéréssel fordulnak a megyei területfejlesztési tanácshoz, hogy adja meg az autópálya mellett fekvő települések névsorát, vagyis kiindulópontként, alapfeltételként kezelik az autópálya meglétét. Több megyei területfejlesztési tanács képviselője is beszámolt arról, hogy az újonnan kiépített autópálya-szakaszok mellett érzékeltetően, látványosan felgyorsult a fejlődés.

Más kérdés, hogy egy-egy, a térségbe betelepült multinacionális cég maga is hozzájárulhat a működését elősegítő infrastruktúra fejlesztéséhez. A multinacionális cég megjelenése egyrészt meggyorsíthatja a folyamatot, hiszen gyakran infrastrukturális feltételekhez kötik pozitív telephelydöntésüket, másrészt arra is akadt példa, hogy a multinacionális cég maga is áldozott infrastrukturális fejlesztésekre (például Baranya megyében a Nokia hozzájárult a telephelyére szállító teherautók számára egy városon belüli mentesítő út megépítéséhez).

A multinacionális vállalatok komoly segítséget nyújthatnak, de meg is nehezíthetik a megyei területfejlesztési célok megvalósítását.

Bár Baranya megye fejlesztési tervében hangsúlyos helyen szerepelt egy innovációs és technológiafejlesztési központ létrehozása, össze is állt a fejlesztésben részt vevő, gazdálkodó szervezetekből és a Pécsi Ipari Park Rt.-ből, valamint egyéb szervekből álló konzorcium, a megyében gyártóbázissal rendelkező Nokia ennek ellenére sem adott szándéknyilatkozatot, hogy kutatás-fejlesztést telepít az innovációs központba. Végül Debrecenben hozta létre K+F központját – egyes vélemények szerint az elutasítás alapvető oka az volt, hogy a Dél-Dunántúli Régióban nincs jelentős műszaki felsőoktatási intézmény.

A Zala megyei területfejlesztési tanács képviselője az elérhetőséget biztosító közlekedési hálózat fejlesztésének abszolút prioritását sajátos, „negatív multiplikátorhatással” magyarázta. Amennyiben a közlekedési összeköttetés nincs megfelelő szinten kiépítve az egyéb infrastrukturális fejlesztések korábbi ráfordításai is elveszhetnek. Zala megye 257 településéből kb. 100 annak ellenére van kihalásra ítélve, hogy viszonylag fejlett a településen belüli infrastruktúra, kiépítettek a belterületi utak, jó állapotban van a lakás-állomány és a közművesítés is nagyrészt megtörtént. A fenti 100 település visszafordíthatatlannak tűnő elöregedési folyamata arra vezethető vissza, hogy az adott települést az országos közút- és vasúthálózattal összekötő közlekedési hálózat fejletlen, rossz állapotban van. Az ilyen településekről megindul az elvándorlás, és hiába fekszenek különböző gazdaságfejlesztési céllelőirányzatokból kiemelten támogatható térségekben, már projektek sincsenek, amelyeket támogatni lehetne. Az ezeket a településeket érintő, elsősorban

megoldandó gazdaságfejlesztési kérdés tehát a közlekedési és a kommunikációs infrastruktúra fejlesztése, az országos hálózatokkal való összeköttetés kiépítése.

A kulcsszó az elérhetőség és az összeköttetés, nem pedig önmagában véve az infrastruktúra-fejlesztés. A kommunális fejlesztések és a közlekedési infrastruktúra belterületi fejlesztése nem jelent egyértelműen fejlődést, felzárkózást a minden szempontból elmaradott települések számára. Ha ezek a célok élveznek abszolút prioritást a fejlesztési támogatásokból, könnyen eljuthatunk abba az állapotba, hogy egyes településeken a szennyvízrendszer kiépítettsége és az aszfaltozott utak aránya a száz százalékot közelíti, ugyanakkor a munkanélküliségi ráta továbbra is elviselhetetlenül magas és munkaalkalom továbbra sincsen. Kérdés, hogy munkahelyteremtő beruházások és a helyi gazdasági tevékenység intenzitásának növekedése nélkül miből fogják az egyes települések a költséges kommunális hálózatokat fenntartani?⁷

Tény, hogy sok megyei területfejlesztési tanács követi azt az elvet, hogy a decentralizált keretekből, a politikai béke fenntartása érdekében lehetőleg minden pályázó önkormányzat legalább egy pályázaton nyertes legyen. Ennek következtében főként szétforgácsolt belterületi infrastrukturális fejlesztésekre: *településfejlesztésre és nem átfogó szemléletű területfejlesztésre* kerül sor.

1991–1994 között a Területfejlesztési Alapból nyújtott támogatások mintegy 80 százaléka infrastrukturális támogatásokhoz kapcsolódott. 1994-től növekedni kezdett a gazdaság növekedését, az egyes térségek felzárkóztatását, a szerkezetátalakítást és a munkahelyteremtést elősegítő támogatások aránya. 1997-ben ez az arány elérte az 59,3 százalékot.⁸ Az Európai Unióban azonban a támogatások jóval nagyobb arányát fordítják gazdaságfejlesztésre, befektetésösztönzésre, mint Magyarországon. A befektetésösztönzési lehetőségeket nem csupán a településfejlesztésben érdekelt „erős önkormányzati lobbí” határolja be, hanem a gazdaságfejlesztésre fordítható támogatások célrendszerének szigorú körülhatárolása is. Befektetésösztönzési, gazdaságfejlesztési támogatások leginkább „munkahelyteremtés és -megőrzés” címszóval (illetve ipari parkok és vállalkozási övezetek kialakítása címszóval) szerezhetők meg. A munkahely-teremtési támogatások megítélésekor azonban kettős fék lép életbe: a törvény szerint a tervezett beruházás összértékének 30 százalékát nem haladhatja meg a támogatás összege, amely az újonnan teremtett munkahelyenként maximum egymillió forintot érhet el. Egy 12 milliós fejlesztés például akkor sem részesülhet 4 millió forintot meghaladó támogatásban, ha a fejlesztéssel a pályázó 10 új munkahely létrehozását vállalná.

A gazdaságfejlesztés munkahelyteremtéssel való szoros összefüggéséből adódik a másik probléma is: ha egy cég olyan technológiai korszerűsítést kívánna végrehajtani, amely versenyképességét javítaná, ám épp a technológia korszerűsödéséből kifolyólag a foglalkoztatottak száma csökkenne, a jelen pályázati rendszerben ehhez a beruházáshoz a cég nem kaphatna támogatást a területfejlesztési keretből.

Ha úgy tesszük fel a kérdést, hogy a területfejlesztéshez, a gazdasági felzárkóztatáshoz az infrastruktúra-fejlesztés vagy befektetésösztönzés járul-e hatékonyabban hozzá; melyik célkitűzés élvezzen prioritást; milyen sorrendben kerüljön sor az egyes fejlesztésekre stb. – a valamelyik verziót előnyben részesítő érvek és ellenérvek a fentiekhez hasonlóan még hosszan sorolhatók lennének. Ugyanakkor nem szabad megfedkezünk arról, hogy a „befektetésösztönzés vagy infrastruktúra-fejlesztés” kérdése irreleváns. A befektetésösztönzést nem lehet, nem szabad önmagában vizsgálni, hiszen az EU-konform

⁷ Lásd erről: Dancs [1999].

⁸ Forrás: Szaló [1999]. A bekezdésben szereplő 59,3 százalék nem azt jelenti, hogy a decentralizált területfejlesztési keretek 40,7 százalékát fordították 1997-ben infrastrukturális fejlesztésekre. Ez az arány pusztán a területfejlesztési célelőirányzatra vonatkozik. Infrastrukturális fejlesztésekre fordították ezenkívül a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési támogatásokat, továbbá a cél jellegű decentralizált támogatások egy részét is.

területfejlesztési programkészítés egyik alapszabálya, hogy komplex regionális fejlesztési programok készüljenek. Ezekben a programokban az infrastruktúra-fejlesztés, munkahely-teremtés, vállalkozásösztönzés (versenyképes gazdaság szerkezet kialakítása) mellett olyan céloknak is szerepelniük kell, amelyek a felsorolt fő programelemekhez, az ezekre a célokra benyújtott projekt-pályázatokhoz kapcsolódnak, azokra hatást gyakorolnak (humán erőforrások fejlesztése, környezetvédelem stb.). Eszerint a komplex programkészítés jegyében befektetésösztönzésnek számítanak a megyei és településmarketingre, humán erőforrások fejlesztésére, környezetvédelemre, sőt az infrastruktúra-fejlesztésre fordított összegek is.

A megyei fejlesztési stratégiák kidolgozása

A kilencvenes évek első felében (1996-ig) nem beszélhetünk tudatos, tervszerű területfejlesztési politikáról. A kilencvenes évek első fele az 1990-es önkormányzati törvény értelmében a megyei döntési szint negligálása jegyében telt,⁹ a központi kormányzat elvileg csak a települések sokaságával kívánt kapcsolatot tartani.¹⁰ Először az 1996-os területfejlesztési törvény tette kötelezővé, hogy megyei szinten fejlesztési stratégiát alakítsanak ki a területfejlesztéssel megbízott, erre a célra létrehozott szervezetek.¹¹ A megyék többsége azonban már a kilencvenes évek első felében, társadalmi munkában kialakította fejlesztési koncepcióját, számos helyzetfelmérő, a későbbi koncepciót megalapozó tanulmányt és dokumentációt készített, így a legtöbbjüknek az 1996-os törvényt követően már csak aktualizálniuk kellett a már korábban kialakított fejlesztési koncepciójukat. A megyei szintet ugyanis sohasem negligálták egységesen. Az önkormányzati törvény értelmében igyekeztek a megye hatáskörét gyengíteni, de a kilencvenes évek első felében ad hoc módon kezdeményezett területfejlesztési programok esetenként mégis megyei szinten merültek fel. Ilyen eseti akciókra került sor az Antall-kormány idején, amikor a kormány kihelyezett üléseket tartott egyes elmaradott megyékben. Ezen a kihelyezett üléseken a kormány elé terjesztették a megye helyzetét értékelő dokumentumot, intézkedési csomagot fogalmaztak meg, amely későbbi fejlesztési kormányhatározatok alapját képezte. Ezek a helyzetértékelő dokumentumok, intézkedési tervek sok megyében a későbbi stratégiai koncepciók alapját képezték.

Bár helyenként külső vállalkozók, tervezési kft.-k, sok helyen pedig az MTA Regionális Kutatások Központja helyi szervezeteinek a neve fémjelzte az egyes megyei területfejlesztési stratégiák dokumentumait, a stratégia kidolgozásával megbízott megyei területfejlesztési tanácsok széles társadalmi, gazdasági körrel konzultálva alakították ki a koncepciójukat. A stratégiák kidolgozásában nem csupán az egyes települések, illetve önkormányzati társulások képviselői vettek részt, hanem – kétféle elvet és elemzési

⁹ Az Antall-kormány koncentrált államigazgatás (vármegyék, főispánok) kialakítását célzó, tradicionális szemléletet tükröző terve és az SZDSZ legteljesebb települési autonómiát garantálni, a megyei szintet „kiiktatni” kívánó törekvései közötti rossz politikai kompromisszumot részletezi Ágh Attila tanulmánya (Ágh, 1999). *Pálné Kovács Ilona* [1999] a „terhes örökséget” abból a szempontból veszi nagytitka alá, hogy az miként befolyásolja, tereli kényszerpályára ma a regionális politika reformtörekvéseit.

¹⁰ „A központi kormányzatnak nem volt »területi ellenlábas« és a elaprózott települési önkormányzatok nem képeztek ellensúlyt a központi igazgatással szemben.” (Hajdú, 1999, 28. o.)

¹¹ A regionális szerveződést ez a törvény még csak lehetőségként tüntette fel, e szerint a megyék alulról jövő kezdeményezéssel regionális szervezeteket alapíthattak. Mivel ilyen alulról jövő kezdeményezésre csak két régióban került sor –, a többi régióban a regionális hovatartozás és a régió székhelye feletti viták megakadályozták a szerveződés intézményesülését, illetve a pénzühiány következtében a formálisan létrejött regionális fejlesztési tanácsok nem kezdtek el ténylegesen működni is. – Az 1999. évi törvénymódosítás átvágta az elfajuló viták gordiuszi csomóját és kötelező jelleggel előírta a regionális területfejlesztési tanácsok és munkaszervezeteik létrehozását, mégpedig a tervezési statisztikai régióknak megfelelő beosztásban.

szempontot összehangolva – a területi munkacsoportok mellett ágazati munkacsoportokat is kialakítottak. A területi munkacsoportokba ugyanakkor esetenként a jelentős helyi foglalkoztatást biztosító vállalatok képviselői is helyet kaptak, akik ágazati fejlesztési elképzeléseiket foglalmazták meg. Az ágazati munkacsoportok szereplői a különböző szakmai kamarák voltak, a helyi oktatási, képzési intézmények képviselői, illetve az ágazati irányítás egyes képviselői (például: Munkaügyi Központok, Környezetvédelmi Hivatalok), továbbá akár területi, akár ágazati munkacsoportba sorolva számos civil szervezet (alapítványok, egyesületek) képviselője.

Magát a stratégiai koncepciót számos részterületet érintő funkcionális (agrár, ipar, infrastruktúra, marketing, képzés stb.) és területi (kistérségi) fejlesztési koncepció összehangolásával alakították ki. Ellentétben a nyolcvanas évek végi, kilencvenes évek eleji területi hatásokkal is járó iparfejlesztési, válságkezelési elképzelésekkel, ezekben a koncepciókban az ágazati fejlesztési elképzelések háttérbe szorultak. A megfogalmazott fejlesztési stratégiák a szerkezetátalakításra, a vállalkozások működési feltételeinek, versenyképességének javítására, az infrastruktúra-fejlesztésre, a humán erőforrások fejlesztésére, az elmaradott térségek felzárkóztatására, a környezetvédelemre és a regionális kohézió erősítésére helyezik a hangsúlyt. Az egyetlen ágazat, amely több megyei fejlesztési koncepcióban is mint ágazat szerepel a fejlesztési prioritások között, az élelmiszer-gazdaság.

A területfejlesztés módszertanának és gyakorlatának kialakulásában az első lépés az intézményrendszer létrehozása volt. A már létrejött megyei területfejlesztési tanácsok közreműködésével kistérségi gazdaságfejlesztési irodákat hoztak létre. A megyei területfejlesztési tanácsok szakmacsoportonkénti bizottságokat alakítottak, akik a közbeszerzési pályázatokon nyertes, a megyei stratégia kidolgozásáért felelős vállalkozókkal konzultáltak, munkájukat véleményezték és koordinálták.

A legtöbb megyében eddig még csak az 1996-os törvény által előírt stratégiai koncepció készült el, amely helyzetképet tár fel, megfogalmazza a megye erősségeit, gyengeségeit, lehetőségeit és a külső veszélyforrásokat (SWOT-analízis), jövőképet ad és meghatározza a fő fejlesztési irányokat, a stratégiai prioritásokat. Ezt nevezzük feladat-kijelölő stratégiának. A stratégiai koncepciót konkretizáló, annak konkrét tartalmat adó programcsomagok, projektek sok helyen csak most készülnek. A pályáztatás alapját tehát eddig még nem az EU-konform, komplex programok képezték, de a pályázatok elbírálásakor a fejlesztési elveket, prioritásokat megfogalmazó stratégiai koncepciót veszik figyelembe.

A koncepció kialakításán túlmenően a stratégiáknak tartalmat adó konkrét programok kialakításában, illetve megvalósításában előrelépés csak néhány megyében történt. A többség csak az elfogadott fejlesztési koncepció dokumentumával rendelkezik, amelyet vagy felhasználnak koncepcionálisan a decentralizált területfejlesztési eszközök pályáztatásakor, vagy nem. Van, ahol a megújult összetételű megyei területfejlesztési tanácsok új tagjai nem ítélik megfelelőnek az előd időszakában készült koncepciót és azt még elviekben sem használják, van, ahol „vitrinben tartják”, hogy kéznél legyen, ha be kell mutatni, hogy a kiírt és elfogadott pályázatok a megyei fejlesztési koncepcióba illeszkednek.

Előrébb tart az a három kiemelt megye (BAZ, Nógrád és Szabolcs), amelyek GDP-je az országos átlag 70 százalékát nem érte el. Ezek a megyék¹² kiemelt fejlesztési forrásokban részesültek. Esetükben ez nem csupán a magasabb összeg (és esetenként a kapcsolódó PHARE-források) miatt volt kedvező, hanem mert ezek a megyék a források felhasználásában a többi megyénél nagyobb fokú önállóságot élveztek. Ezek a megyék a többi megyénél korábban töltötték meg konkrét tartalommal a fejlesztési koncepcióikat.

¹² 2000-től Békés és Somogy megye is.

A kiemelt megyék a kilencvenes évek közepétől kezdve három-négy éves felzárkóztatási programokat készítettek, amelyeket a központi alapokból külön összegekkel támogatott a kormányzat.

A Megyei Területfejlesztési Tanácsok szerepe

A magyarországi regionális politikát értékelve az EU országjelentése a pozitívumok között említi az intézményrendszer kialakításában elért eredményeket.¹³ A területfejlesztésért, a stratégia kimunkálásáért és a megvalósítás menedzseléséért felelős intézmények valóban létrejöttek, ám az intézmények működését meghatározó szabályozórendszer még sok kívánnivalót hagy maga után. A megyei területfejlesztési tanácsok működése a mesebeli okos lány ajándékára hasonlít: működnek is meg nem is. Működésük jogállása kevésbé tisztázott, hiszen a megyei területfejlesztési tanácsok ötvözik magukban az állami, önkormányzati, gazdálkodói, társadalmi és a civil szervezetek működési elemeit. A megyei területfejlesztési tanácsok költségvetési intézmények, ugyanakkor nem minősíthetők közigazgatási szervnek.¹⁴ A megyei területfejlesztési tanács egyfajta tisztázatlan hatáskörű, fiktív önkormányzat. A tanácsok munkaszervezeteinek többsége eredetileg a megyei önkormányzatok bázisán jött létre, de idővel kiváltak, telephelyileg is elkülönültek. Amellett, hogy a törvény szükségtelen párhuzamosságot hozott létre a területfejlesztési és az önkormányzati intézményrendszerben, az önállóságnak sok hátulütője van, hiszen hagyományosan a megyei önkormányzatok rendelkeznek információkkal, az ő szervezetükben működik a Területi Információs Rendszer (a megyei főjegyző hatáskörében). Az információs rendszer létrehozásán és állandó frissítésén túlmenően térségi területrendezési (és az ehhez kapcsolatos tervezési) és idegenforgalmi feladatok tartoznak a megyei önkormányzatok feladatkörébe, továbbá az épített és a természeti környezet védelme. Bár az önkormányzatok és a megyei területfejlesztési tanácsok feladatkörének meghatározásaiban sok az átfedés, az intézményi elkülönülés következtében a megyei önkormányzatok nagy részénél mára félig-meddig elsovadt a fejlesztés mint szemlélet és feladatkör.

A törvény a megyei területfejlesztési tanácsok és az egyéb helyi (települési, megyei) önkormányzatok mellérendeltségi viszonyát fogalmazza meg. Az önkormányzatok így a megyei területfejlesztési tanácsoknak nem tartoznak adatszolgáltatási kötelezettséggel. Így fordulhat elő, hogy sok helyen a területfejlesztési stratégia kidolgozásáért felelős szerv nem jut hozzá azokhoz az alapvető információkhoz, amelyek az éves pályázattal rendszer kialakításakor nélkülözhetetlenek.

A megyei területfejlesztési tanácsok mozgástere minimális: kormányrendelet írja elő a pályázatok feltételeit, a pályázati célokat, a pályázati feltételeket, a támogatási formákat (visszatérítendő, vissza nem térítendő) és azok megoszlását. A rendelkezésre álló keretösszegeket központilag határozzák meg, sem a megyei fejlesztési stratégia minősége, sem a beérkezett helyi pályázatok minősége nem befolyásolja érdemben a keretösszegek nagyságát.¹⁵ A rendszer logikája fordítva működik: nem aszerint a megközelítés szerint, hogy van egy prioritási kör, vannak célcsoportok, és a kettőt megfeleltetik egymásnak. Ehelyett a megye területén működő önkormányzatok és egyéb gazdasági és civil szervezetek mindig arra pályáznak, amire van kijelölt keret, és nem arra, amire szükség lenne.

¹³ Szaló [1998].

¹⁴ Forrás: Gyarmathi [1998], Pfeil [1999].

¹⁵ Egyes kiváló központi kapcsolatokkal rendelkező megyékben előfordulhat ugyan, hogy a „várólistára helyezett”, jónak tartott pályázatok a központi keretből mégis részesülnek némi pótlólagos, az előre meghatározott megyei keretösszegeken felüli támogatásban.

Az előző fejezetben említett hiányosság, nevezetesen, hogy a stratégiai koncepció sok helyen csak elvi síkon jelenik meg a pályázatokban, nagyrészt arra vezethető vissza, hogy a megyei területfejlesztési tanácsok a kormányrendeletben meghatározott fejlesztési célok struktúráján és prioritási sorrendjén sem változtathatnak. Az utóbbi években a közvetlen kormányzati beavatkozás fokozódott ezen a téren, a rendeletben előírt, nem módosítható célok száma nőtt, a megyei sajátosságok figyelembevételére egyre kevésbé nyílik lehetőség.

Lássunk egyetlen példát arra vonatkozólag, hogy a helyi sajátosságok ismerete miért létkérdés a fejlesztési prioritások meghatározásánál, a fejlesztési döntések meghozatalakor. Amennyiben a megyei területfejlesztési tanácsok a fejlesztési prioritások meghatározásában nagyobb döntési szabadsággal rendelkeznének, kevésbé fordulhatna elő, hogy egyes elmaradott települések a statisztika torzítása miatt kiessenek a kiemelt támogatásra jogosultak köréből. Sok igen elmaradott település azért nem kerül bele a normatív mutatószámrendszer alapján meghatározott, kiemelten fejlesztendő közé, mert egy gazdasági erőcentrum vonzáskörzetében fekszik. Így a térsége nem tartozik a kiemelten fejlesztendő elmaradott térségek közé. A gazdasági erőcentrum (nagyváros) ugyanakkor nem gyakorol rá jótékony hatást, mert a település és a város közötti összeköttetés nincs megoldva. A település mégsem pályázhat például útfejlesztésre fordítható kiemelt támogatásra, hiszen az a statisztikai térség, amelybe tartozik, a nagyváros jelenléte miatt nem minősül elmaradottnak.

A megyei területfejlesztési tanácsok természetesen tisztában vannak ezekkel a statisztika torzításából fakadó problémákkal, mivel azonban döntési szabadságuk minimális, nem csoportosíthatják át a rendelkezésükre álló összegeket.

A három (ma már öt) kiemelt megye területfejlesztési intézményei a fenti eljárásrendnél nagyobb fokú önállóságot élveznek. Számukra nincs meghatározva olyan mérven a pályázati célrendszer, mint a megyék többsége számára. Esetükben a célok meghatározása épp fordítva működik, nem a kormányrendeletben meghatározott célokat fogalmazzák meg a pályázataikban, hanem ők határozzák meg fejlesztési programjukat, ezt fogadja el a szakminisztérium és a kormányzat. A pályázati célok és a megye részére rendelkezésre álló decentralizált keretek közötti mozgásról is a többieknél némileg szabadabban dönthetnek. Egy nem kiemelt megyében például az egyik pályázó egy elnyert munkahely-teremtési pályázatot szeretett volna befektetésösztönzési, pontosabban beszállítói rendszerfejlesztési programmá átalakítani, mert változott a cég koncepciója, és az adott beruházást már nem házon belül akarta megvalósítani, hanem beszállítójával szoros együttműködésben, a beszállító telephelyén. Az adott megyében a pályázónak erre nem volt lehetősége, míg a kiemelt a megyékben, ahol a forrásokat, ha nem is mindig EU-konform módon, de integráltan kezelik, lett volna.

A nem kiemelt megyékben működő megyei területfejlesztési tanácsok az előre meghatározott eljárási rendben kiírják, majd lebonyolítják a pályázatokat, értékelik, szűrik, és végül meghozzák a döntést, hogy a központilag előírt feltételeknek megfelelő pályázatok közül melyeket támogatnak. A rengeteg kötöttséget, a minimális mozgásteret talán még lehetne azzal magyarázni, hogy a kormányzat ilyen módon kívánja biztosítani, hogy a megyei szintű fejlesztések a (most készülő) nemzeti fejlesztési programban megfogalmazott makrocéloknak megfeleljenek. Nehezebben találunk magyarázatot arra a jelenségre, hogy a megyei területfejlesztési tanácsok csupán mint adminisztratív intézmények működnek, hiányzik a területfejlesztés stratégiai jellege.

A területfejlesztés intézményei „belefulladnak” az adminisztratív teendőkbe, stratégiaalkotásra nem jut idő. Megyénként legalább háromféle pályázati rendszer működik, a kiemelt megyékben az integrált forrásokra kiírt pályázatokkal együtt a pályázati rendszerek száma akár a nyolcat is elérheti, ezekre legalább 250-300, de akár 1000 pályázat is

érkezhet évente. Ennek a hatalmas mennyiségű anyagnak az adminisztratív befogadása önmagában rengeteg időt igényel, a szakmai minősítés, az értékelési mechanizmus medndzselése kitölti a munkatársak idejét, leköti energiáját.

A megyei területfejlesztési tanácsok stratégiai szerepe nem egyszerű szervezetbővítéssel erősödhetne, hanem a szervezeti funkciók egyértelmű megjelenítésével, a funkciók, a szervezet tagolásával történő elhatárolással. Az adminisztratív részleg mellett szükség lenne külön monitoring részlegre és stratégiaalkotó részlegre. Ez utóbbi nem csupán a stratégiai koncepciót és a programot készíti el, hanem a stratégia megvalósításának menetét is nyomon követi, és szükség esetén módosítja a prioritásokat.

A stratégiai jelleg hiányára utal az a tény is, hogy a területfejlesztés adminisztratív teendőivel megbízott megyei területfejlesztési tanácsok a decentralizált területfejlesztési eszközökkel nem *gazdálkodhatnak*. A megyei területfejlesztési tanácsok a pályázatokat lebonyolítják, értékelik, a döntéseket meghozzák, de a pályázati pénzt a Magyar Államkincstár kezeli és utalja át. A Kincstár tehát nem a megyei területfejlesztési tanácsok számlájára utalja át az adott évben megítélt keretösszeget: amint finanszírozásra kerül sor, a megyei területfejlesztési tanácsokat kiiktatják a rendszerből. A kizárólag adminisztratív szerepet betöltő megyei területfejlesztési tanácsok és a fejlesztési feladatokat szintén ellátó, de a normatív alapon megítélt fejlesztési pénzekkel és egyéb bevételeikkel önállóan gazdálkodó helyi önkormányzatok között ez a legfontosabb különbség.

A megyei területfejlesztési tanácsok munkaszervezetei rendszeres értékeléseket készítenek egy-egy komplex program megvalósulásának előrehaladásáról (erre azokban a megyékben került sor, ahol egyáltalán volt lehetőség komplex fejlesztési programokat indítani, például PHARE-forrásból). A hatóságok ugyanakkor, értékelés címen, nem stratégiai jellegű beszámolókat várnak el, amelyek rögzítenék azokat a csomópontokat, ahol előrelépés történt, azokat a szűk keresztmetszeteket, amelyek a további fejlesztést akadályozzák, azokat a területeket, ahol belátható időn és ráfordításösszegegen belül, konkrét programpontok megvalósításával áttörést, minőségi javulást érhetnek el. A hatóságok pusztán pénzügyi elszámolást kérnek. Az éves értékelések így többségében abból állnak, hogy az „értékelők” listázzák a bevételeket, a kiadásokat és a megkezdett beruházásokat, projekteket.

Az adminisztratív szerepkör mellett a megyei területfejlesztési tanácsok inkább politikai lobbizás, semmint stratégiai funkciót látnak el. A lobbizás azonban, szerencsétlen módon, nem pótlólagos külső forrásokért, hanem a szervezeten belül folyik, annak érdekében, hogy a meglévő keretösszegeből az egyes önkormányzatok, kistérségek, kistérségi társulások képviselői minél többet szerezzenek meg saját maguknak. A Megyei Területfejlesztési Tanácsokba delegált térségi társulások képviselőinek eredményességét egyértelműen annak fényében ítélik meg, hogy ki mekkora támogatást tudott a saját térségének kiszakítani a rendelkezésre álló keretből.

Akadott példa sikeres „külső” lobbitevékenységre is. A Baranya megyei területfejlesztési tanács képviselői például súlyt helyeztek arra, hogy országgyűlési képviselőkkel, illetve az Országos Területfejlesztési Központ képviselőivel megismertessék regionális fejlesztési terveiket, a térségi, határokon átnyúló kapcsolataik kiépítése során szerzett információkat. Sikeres kommunikációjuk eredményeképpen elérték, hogy olyan, jelentős ráfordításigényű fejlesztési tervek is bekerüljenek az országos közlekedésfejlesztési koncepcióba, mint amilyen Baranya megye közlekedési elzártságának oldására szolgáló autópálya- és egyéb úthálózat-építés.

A megyei területfejlesztési tanács elnöke, aki egyben a megyei közgyűlés elnöke is, elvileg közbenjárhat a megyei fejlesztési célok megvalósítása érdekében az országos szerveknél. A legutóbbi, 1999-es törvénymódosítás óta azonban inkább fordított a helyzet, a megyei területfejlesztési tanácsok az országos politikai akarat leképeződéseként

működnek. Összetételük megváltozott: ma már nem a kistérségek képviselői alkotják a megyei területfejlesztési tanácsok tagságának zömét (a jelenleg érvényes rendelkezés értelmében összesen három kistérség képviselői foglalhatnak helyet a döntési testületben), megszűnt a kamarai tagi képviselet, illetve a munkáltatói, munkavállalói oldal képviselete, vagyis a gazdasági szféra képviselői kikerültek a döntési körből. Az önkormányzati oldal (kistérségek képviselői) helyett a kormányzat képviselői kerültek többségbe, ami nem felel meg az EU-konform területfejlesztés követelményének, hiszen ez utóbbi előírása szerint a regionális területfejlesztési intézményrendszer élén közvetlenül választott testületeknek kell állniuk.

Döntés előtti vita a támogatásokról

A támogatási döntéseket megelőző viták visszatérő kérdése, hogy egy-két, az éves keretet gyakorlatilag kimerítő „nagy pályázatot” támogassanak-e, kizárva ilyen módon a sok, kis összegű támogatásért folyamodó pályázót, vagy inkább ez utóbbiakat támogassák, hiszen a multinacionális vállalatok máshonnan is megszerezhetik a beruházáshoz szükséges forrásokat. A multinacionális vállalatok támogatása mellett szóló érv az általuk kezdeményezett beruházások tovagyrúzó, multiplikátor hatása, a nagyszámú munkahely teremtése, az adott fejlesztéshez kapcsolódó egyéb beruházások. A kis- és középvállalatok támogatása mellett szóló érv az ő támogatásuk kiemelt gazdaságpolitikai jelentősége. A kis- és középvállalatok révén kapcsolódhatnak be a multinacionális vállalatok a gazdaság vérkeringésébe, tevékenységük révén nő a termelés hazai hozzáadott értéke és munkahelyteremtő képességük is jelentős.

A kérdést többféleképpen közelítették meg az egyes önkormányzatok. Az egyik lehetőség az volt, hogy a megyei területfejlesztési tanácsok szimbolikus összegekkel támogatják a térségükben működő multinacionális cégek fejlesztéseit. Egy 1,5 milliárd forintos fejlesztéshez nyújtott 3 millió forintos vissza nem térítendő támogatás pusztán abból a szempontból jelent többet szimbolikus gesztusnál, hogy sok esetben a központi támogatás odaítélésének egyik feltétele a megyei támogatás elnyerése. A 3 millió forintos támogatással a cég pusztán azt dokumentálja a központi alapok kezelői felé, hogy a helyi megyei területfejlesztési tanács is támogatja a fejlesztést.

Ugyanakkor számos példa akadt arra is, hogy ezek a cégek még a szimbolikusnál nagyobb arányú (a kért összeg 10-20 százaléka) támogatást is elutasítottak, mondván, hogy nem gesztusokra van szükség, legyen egyértelmű, hogy támogatja-e őket a kormányzat, vagy sem. A kért összegnél jóval kisebb támogatásról szóló értesítés új alkufolyamatot indított el, a pályázók igyekeztek a pályázatban vállalt, újonnan létrehozott munkahelyek számát csökkenteni.

A másik megoldási javaslat értelmében a megyei területfejlesztési tanács megbízott egy helyi pénzintézetet, hogy mérje fel a pályázók hitelképességét, és a hitelképes pályázókkal tárgyalni kezdett a támogatás egy részének hitellel történő kiváltásáról. A megyei területfejlesztési tanács ajánlata ilyen esetekben úgy hangzott, hogy a kért összeg viszonylag kis részét tudják vissza nem térítendő támogatás formájában nyújtani, a fennmaradó részre azonban kedvezményes kamatozású hitelt nyújtanak. Volt, ahol a tárgyalások sikerre vezettek, de arra is akadt példa, hogy egy multinacionális cég (az egri ZF) ezt a konstrukciót (vissza nem térítendő támogatás helyett kedvezményes hitel¹⁶) elutasította, és beruházásához (új termék gyártásának Magyarországra telepítése, illetve a gyártáshoz kapcsolódó kutatás-fejlesztés áttelepítése) más országban keres telephelyet.

¹⁶ Ez a pályázat nem a megyei decentralizált keretből, hanem a központilag kezelt Gazdaságfejlesztési Célelőirányzatból kért támogatást.

A harmadik lehetőség az volt, hogy az adott keretből meghatározott összeget elküldötték, amelyből kizárólag kis- és középvállalati pályázatokat lehetett támogatni. Ezt a kis- és középvállalatok pályázati keretösszeget külön hirdették meg. A fennmaradó részre multinacionális cégek és kis- és középvállalatok egyaránt pályázhattak, így „mentesítették magukat a rossz lelkiismerettől”, ha a fennmaradó részből nagy összegű támogatást szavaztak meg.

Volt, ahol megszabták a multinacionális vállalatoknak nyújtható támogatás felső határát. „Meghatározott értékű jogos támogatási igény felett – határolta be az egyik megye a támogatandók körét – a megye egy tételben maximum 100 millió forintos támogatást nyújthat.”

Az ötödik megközelítési módszer szerint a megyei területfejlesztési tanácsok nem úgy próbáltak egyensúlyt teremteni a multinacionális cégek és a kis- és középvállalatok, vagyis a sok kis összegű és a néhány nagy összegű támogatás odaítélése között, hogy arányosan csökkentették a kért összeghez képest a megítélt támogatási kereteket, hanem megpróbálták megállapodásra jutni a szereplőkkel valamiféle elvi eljárási rendben. Megállapodtak abban, hogy egyik évben egy-két multinacionális cég nagy összegű támogatási igényét elégítik ki, amely a rendelkezésre álló keretet gyakorlatilag kimeríti. A kis- és középvállalatokat ugyanakkor arra biztatták, hogy a következő évben is pályázzanak, mert a következő évben csak kis- és középvállalatuk pályázatát fogják támogatni. Ez a kiegyensúlyozási módszer akkor volt működőképes, ha a szereplők hitelesnek találták a támogatási rendszert, megbíztak abban, hogy a következő évben is hasonló nagyságú támogatási összegről döntenek, vagyis a keretösszeg rendelkezésre áll, a döntési elvek átláthatóak. A rendszer első éveiben a szereplők általában a „lehetőleg a maximumot azonnal kiszakítani” stratégiáját követték – ekkor nem volt más lehetőség, csak a kért összegek arányos csökkentése az abban az évben szétosztható keretösszeg határáig. Kooperációra egy-két év elteltével lettek képesek a szereplők.¹⁷

Az interjúk tapasztalatai szerint a fenti elvi jellegű kérdést az egyes Tanácsok képviselői vérmérsékletüktől függően, saját hatáskörükben döntötték el. Volt, aki kijelentette, megyéjükben szó nem lehet arról, hogy multinacionális cégeket támogassanak, az ő befektetésösztönzési keretükből olyan csekély támogatásra futja, amely egy multinacionális vállalat számára fel sem használható valamilyen konkrét, körülhatárolható célra, míg ugyanez az összeg egy-két kisvállalkozó számára az indulás vagy a növekedés megalapozásául szolgálhat. Ehhez az elvi döntéshez az vezetett, hogy felismerték, az általuk nyújtható támogatás mennyire eltörpül egy multinacionális cég beruházásának összértékéhez képest. Arra a következtetésre jutottak, hogy a multinacionális cég telephelydöntését ez a jelentéktelen összeg semmiképpen sem befolyásolhatja. A konkrét példa, amely egy felismerést szülte, egy a megyébe települő nagykereskedelmi vállalkozás támogatása volt. A cégnek 10 millió forintos támogatást szavaztak meg. A multinacionális vállalat 150 millió forintért vásárolta meg a telket, és ezt meghaladó összeget fordított az építési munkálatokra. A meginterjúvált megyei területfejlesztési tanács képviselője szerint rossz döntés volt a multinacionális cég támogatása – az ilyen nagyságrendű beruházást végzők valószínűleg kevésbé szorult rá a támogatásra, mint sok, a megyében tevékenykedő kis- és középvállalat.

A multinacionális vállalatok „támogatását” több megyében úgy oldották meg, hogy a multinacionális vállalatok közvetlen támogatása helyett a saját fogadóképességüket (tőkeabszorpciós képességüket) igyekeztek javítani, a működőtőke-befektetők letelepedési feltételeit igyekeztek minél vonzóbbá tenni. A decentralizált fejlesztési eszközöket ipari parkok létrehozására fordították, ahol a megfelelő infrastrukturális feltételek bizto-

¹⁷ A helyszín BAZ-megye, ahol a PHARE Kísérleti Fejlesztési Programja 1995-ben kezdődött.

sítása mellett munkacsoportokat hoztak létre egy-egy multinacionális vállalat letelepedéséhez, telephely-létesítéséhez szükséges bürokratikus ügyintézés meggyorsítására.

E szerint a filozófia szerint a multinacionális vállalatok telephely-megfontolásait amúgy is kormány szinten lehet csak befolyásolni, ha egyáltalán lehet. A kormány orientálhatja a multinacionális cégeket azzal, hogy jelentősebb központi támogatást ígér, amennyiben vállalják, hogy elmaradott térségben hoznak létre telephelyet. A helyi megyei területfejlesztési tanácsok feladata a fogadókészség biztosítása, potenciális befektetők számára a közművesített, infrastruktúrával ellátott területek előkészítése, a befektetők tájékoztatása a helyi feltételekről (az utak állapotáról, a munkanélküliség mutatóiról, a képzettség helyi szintjéről, a térségben működő egyetemekről, főiskolákról és nyelvi képzést biztosító intézményekről). A települési önkormányzatok felkészülése azt jelenti, hogy az önkormányzatok kidolgozzák a befektetésösztönzés helyi normatíváit, nevezetesen, hogy melyik önkormányzat milyen feltételekkel, mennyi adókedvezményt ad, milyen áron adják bérbe vagy értékesítik a befektetők számára előkészített területeket – mindezt lehetőleg differenciáltan, a meghonosítani kívánt tevékenységtől függően.

Más megyék nem kizárólag a kormány szintű orientálásban reménykedtek, hanem komoly befektetésösztönzési programokat alakítottak ki és hajtottak végre a potenciális befektetők megyéjükbe vonzása érdekében. Szabolcs megyében például a megyei arcu latformálási programokon – brosrák, CD-ROM kiadásán – túlmenően, súlyt helyeztek a megye promóciójára is. Nemzetközi sajtótájékoztatón mutatták be anyagaikat (például a megye 50 legjelentősebb vállalkozását bemutató kiadványt, tájékoztató anyagokat a megyei befektetési lehetőségekről). A sajtótájékoztatón részt vettek a megyében működő fontosabb gazdálkodó szervek képviselői is, és bemutatták termékeiket. Az általános promóciót azonban nem követte a célzott promóció szakasza, a potenciális befektetők célcsoportjának azonosítására és személyes megkeresésére már nem került sor. Az egyes promóciós akciók így egyszeri alkalmaknak bizonyultak, hatásukat lehetetlen volt felmérni.

A multinacionális vállalatok támogatását elutasító, a kis- és középvállalatok támogatását kiemelten kezelő megyék között nagyfokú eltérés mutatkozott abban, hogy az *induló vagy a növekvő vállalkozásokat támogatják-e* inkább. Míg egyes megyékben nem tettek különbséget, mások képviselői annak a meggyőződésüknek adtak hangot, hogy az induló vállalkozások támogatását jobban szolgálja a MVA mikrohitelprogramja, a decentralizált keretből a megyei területfejlesztési tanács a növekedni, beruházni kívánó vállalkozásoknak ad inkább támogatást. Induló vállalkozásoknál, érvelt a képviselő, nincs még megfelelő vagyoni fedezet, kétséges, hogy fennmarad-e a vállalkozás.

Más megyében is alapvetően egyetértettek ezzel az elvvel, de differenciáltan kezelték a pályázatokat: elmaradott térségekben könnyebben támogattak induló vállalkozásokat is.

A kereskedelemfejlesztést általában kizárták a támogatott tevékenységek köréből: elmaradott térségekben esetenként támogattak kereskedelemfejlesztési pályázatokat is, de munkahelyteremtés címén leginkább feldolgozóipari, illetve mezőgazdasági vállalkozások fejlesztéseihöz járultak hozzá. A tapasztalatok azt mutatják, hogy bár a tercier szektor mind foglalkoztatási, mind értékteremtési szempontból átvette a vezető szerepet, és tovább növeli részarányát (a foglalkoztatottak számán és a GDP-n belül), Magyarországon a területfejlesztési filozófia és stratégia még mindig alapvetően ipari alapú, nem szolgáltatásfejlesztésre épül.¹⁸

Forráskoordináció

¹⁸ Lásd erről: Kiss [1998].

Egy-egy fejlesztést a saját forrás mellett igen nehéz egyetlen külső forrásból megvalósítani. A forráskoordináció (társfinanszírozás), vagyis különféle külső források összehangolt igénybevétele egy-egy komplex program megvalósítása érdekében egyébként is az EU-konformitás egyik alapkövetelménye. A forráskoordinációt igencsak megnehezíti, hogy a támogatási rendszerben élesen elkülönül a területi és az ágazati elv. A decentralizált területfejlesztési, területi kiegyenlítési keretek és az ágazati pénzelosztó rendszerek, elkülönített állami, funkcionális alapok felhasználását eddig rendkívül nehéz volt összehangolni, vagyis több forrásból méríteni egy-egy komplex fejlesztési program megvalósítása érdekében. Az egyes tárcák még ma sem írják ki egy időben a pályázatokat, sőt a kiírt célok közötti összhang sem valósul meg.

A forráskoordináció a legtöbb megyei területfejlesztési tanács szerint a pályázók feladata. E szerint az értelmezés szerint a komplex projektek finanszírozási bázisát nem intézményesen kell megteremteni, hanem a pályázóknak kell felkutatniuk a létező forrásokat, meg kell találniuk a különböző intézmények eltérő céljainak megfelelő „hívószavakat”, pályázati kulcsszavakat, és annyi pályázatot kell beadniuk, hogy nem csupán a beruházás megkezdése, de a befejezése is biztosítva legyen. (Ez utóbbi gyakori probléma, sokszor előfordul, hogy a beruházás megkezdődik, elfogy a pénz, és megkezdett beruházásra már szinte lehetetlen pótlólagos támogatást igényelni.)

Tanulságos, ahogy az egyik megyei területfejlesztési tanács képviselője megfogalmazta a követendő példát. „Egy pályázó halastavat akart kialakítani maga és családja fenntartására. Támogatásért pályázott a megyei területfejlesztési tanácshoz, és meghatározott összeget el is nyert. Pályázatot adott be továbbá a FVM-hez, ahol szintén nyert. Támogatást kapott a Vízügyi Alaptól is. Legvégül a Cigány Önkormányzathoz fordult, ahonnan szintén jelentősebb összegű támogatást nyert.”

A pályázó ügyessége lebilincselő, ám a forráskoordináció megvalósítása nem kizárólag a pályázó feladata, hanem intézményes garanciák és jól kialakított támogatási szerkezet révén kellene hogy megvalósuljon.

Egyes vállalkozó szellemű, jó központi kapcsolatokkal rendelkező megyei területfejlesztési tanácsok nem csupán a lehetséges forrásokról nyújtanak információt, hanem közbenjárnak a központi pénzalapokat kezelő intézményeknél, hogy egy-egy fontosnak tartott helyi pályázat ne csupán megyei, hanem különböző központi támogatásokból is részesüljön. Másutt ugyanezt a pályázóra bízzák, hiszen „a megye úgysem befolyásolhatja a központi pénzek allokációját”. Igaz, amennyiben egy pályázó bármilyen központi célleírányzathoz pályázatot nyújt be, a központi pénzalap képviselői kikérik a megyei területfejlesztési tanács véleményét, ezt azonban a megyék többsége abszolút formálisnak tartja. Mivel a megyéktől nem a pályázatok rangsorolását kéri (kivéve az Útalap és a Környezetvédelmi Alap pályázatainál), hanem pusztá értékelést, illetve annak megjelölését, hogy a megyei területfejlesztési tanács mekkora összeggel támogatja az adott pályázatot, a központi döntés gyakran nem esik egybe a megyei területfejlesztési tanács által helyesnek tartott rangsorral. Ilyenkor fordulnak elő olyan, az intézmények közötti sértettséget tovább fokozó esetek, hogy bár a megye fontosnak ítél és támogat is bizonyos helyi pályázatokat, ezek a pályázók központi támogatás hiányában nem tudják megvalósítani beruházásukat, így a már megítélt megyei támogatásról is le kell mondanuk. A törvény elvileg lehetővé teszi, hogy a megyei területfejlesztési tanácsok megállapodást kössenek a tárcák képviselőivel, a célleírányzatok kezelőivel a támogatási elvek egységesítése, bizonyos projektek kiemelt kezelése érdekében, erre azonban – bár

az egyik megyei területfejlesztési tanács képviselője ezt egyszer kezdeményezte is – mindeddig nem került sor.

Intézményesített forrásintegrációra először BAZ megye integrált szerkezetátalakítási programjának megvalósítása során került sor. A források integrálására a PHARE előírásai miatt volt szükség, vagyis a kísérleti komplex, PHARE által támogatott fejlesztési program megvalósulása érdekében fel kellett adni az ágazati pénzosztás rendszerét. Kezdetben (1995–1996) ezt úgy oldották meg, hogy az egyes minisztériumoktól a borsodi integrált szerkezetátalakítási program megvalósítására előre meghatározott keretösszegeket vontak el. A minisztériumok ezekre az összegekre már nem írhattak ki pályázatot, kizárólag a Borsod Megyei Területfejlesztési Tanács. Ezzel a „forráskoordinációs módszerrel” két alapvető probléma volt. Az első az, hogy a PHARE nem tekintette integrált keretnek, emiatt nem járult hozzá a PHARE-támogatás folyósításához. A második probléma az volt, hogy a magyarországi forrásokat a megyei területfejlesztési tanácsok kizárólag a minisztériumi eljárási rend szerint pályáztathatta. A megyei területfejlesztési tanács tehát nem gazdálkodhatott összevont keretösszeggel, hanem az elkészült stratégiai programból, a minisztériumokkal egyeztetve azokat a programpontokat pályáztathatta meg, amelyek a minisztériumok célkitűzései között is szerepeltek (amelyeket a minisztériumok „engedélyeztek”). Így történhetett, hogy bár a program nagy hangsúlyt helyezett a humán erőforrások fejlesztésére, ezeket a projekteket meg sem kezdhették, nem is pályáztathatták, mert a Művelődési és Köznevelési Minisztériumtól nem vontak el pénzt a borsodi programra, a többi tárca pedig nem tartotta elfogadhatónak, hogy tárcáik célrendszerében nem szereplő célra használják fel „az ő pénzüket”, az általuk rendelkezésre bocsátott, tőlük elvont keretösszeget.

Először 1997-ben tudtak megvalósítani „igazi”, a PHARE által is elfogadott forráskoordinációt, amikor a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium költségvetésében egy összegben szerepeltették azt a keretösszeget, amelyet a különböző minisztériumoktól erre a célra elvontak. Ezt a megoldást már a PHARE is elfogadta, és megkezdte a támogatás folyósítását, másrészt a Borsod Megyei területfejlesztési Tanács is „önállóan” (nem a minisztériumi eljárási rend szerint, hanem a támogatási struktúrát a saját célrendszere alapján összeállítva) gazdálkodhatott az egységesített keretösszeggel. A megyei területfejlesztési tanács ügynöksége mindazonáltal folytatta az egyeztetést a különböző tárcákkal. A szakmai kapcsolatok és a jó viszony megőrzése érdekében tett gesztusok hasznosnak bizonyultak, hiszen az 1998-as közigazgatási átszervezések nyomán 2000-ben a borsodi fejlesztésre szánt források valószínűleg újra nem lesznek integrálva, ismét a tárcákkal kell egyezkedni.

Egy 1999-ben elnyert PHARE-pályázat keretében egy ír területfejlesztési szakértő felmérte a Borsod Megyei Területfejlesztési Tanács tevékenységét. A felmérés egyebek mellett azt a célt is szolgálta, hogy olyan intézményi, szabályozási módosító javaslatokat fogalmazzanak meg, amelyek megvalósításával erősödik a megyei területfejlesztési tanács stratégiai jellege. A borsodi tapasztalatok alapján megfogalmazott következtetések, kritikák gyakorlatilag az összes megyei területfejlesztési tanács tevékenységére érvényesek. Az egyik legfontosabb hiányosságnak azt tartotta a szakértő, hogy a területfejlesztésért felelős szervezet nem képes arra, ami a hasonló EU-intézményeknél megszokott, mindennapi feladatok közé tartozik: az egyes helyi pályázatokhoz a társfinanszírozás forrásait felkutatni.

A stratégiában szerepeltetett külső források a megyei pályázatokban jelenleg csak papíron szerepelnek,¹⁹ megszerzésükkel nem foglalkozik senki. A fejlesztési programokban, amelyekkel a megyei területfejlesztési tanácsok a hazai központi forrásokat pályáznak meg, a tartalmi előírásnak megfelelően, a költségtervben saját erő és külső források is szerepelnek. A külső források azonban csak az *elvi lehetőségek listáját* tartalmazzák egy-egy konkrét hozzárendelt összeggel. Külső forrásként meg van jelölve például, hogy létezik olyan PHARE-pályázat, amelynek célrendszerébe az adott megyei fejlesztési programban szereplő célkitűzés beletartozik. A megyei fejlesztési programban ezért az adott PHARE-pályázat és az abból remélt összeg szerepel külső forrásként – a társfinanszírozás követelményének megfelelően. A hazai központi források megítélését követően azonban a megyei intézmények már nem foglalkoznak azzal, hogy ezeket a papíron szereplő külső forrásokat meg is szerezzék. Nem alakult ki az a mechanizmus sem, hogy a pályázókat tanácsadással segítsék hozzá a külső forrás megszerzéséhez. A forráskoordináció szempontjából a legkedvezőbb az lenne, ha maga a megyei területfejlesztési tanács, illetve annak munkaszervezete intézményként fogná össze és koordinálná a külső források megszerzését, intézményként venne részt PHARE-pályázatokon és megszervezné a társfinanszírozást, a beérkező pályázatok hazai és külső forrásokkal történő támogatását. Mindehhez természetesen arra volna szükség, hogy a megyei területfejlesztési tanácsok ügynökségein belül külön részleg (osztály, szervezet) foglalkozzon a megyei fejlesztési stratégia alakításával, a külső források megszerzésével és a megvalósítás nyomon követésével.

Az EU-konform területfejlesztés megvalósításának hiányosságai

Az EU-konform területfejlesztési programkészítés egyik alapszabálya, hogy komplex regionális fejlesztési programok készüljenek. Komplex programcsomagnak nevezzük a valamilyen területi rendezőelv szerint összesített, egymással összefüggő projektek összességét. A komplex területfejlesztési programok a gazdaság- és infrastruktúra-fejlesztés mellett olyan projekteket tartalmaznak, amelyek a fenti két alapcélhoz, a fenti két célra benyújtott projekt-pályázatokhoz kapcsolódnak, megvalósításukat elősegítik.

A programok ilyen építőeleme a különböző projektekkal összefüggő humán erőforrás-fejlesztés: a befektetésösztönzési projektekhez a potenciális vállalkozók képzése kapcsolódik, a turizmus fejlesztéséhez a nyelvi képzés stb. A komplex programok építőelemei a térségi integrációt, regionális kohéziót szolgáló programok. Ide tartozik a regionális identitás kialakítása, a régió kapacitásainak, lehetőségeinek megjelenítése a potenciális befektetők felé. Ez utóbbi két programelem kapcsolódik a befektetésösztönzés, gazdaságfejlesztés céljához is csakúgy, mint az adott régióban több pályázó együttműködését tükröző, közösen benyújtott pályázatok támogatása.

Komplex csomag megvalósulása esetén az egyes projektek közötti szinergiahatásnak köszönhetően a régió egészének fejlődése nagyobb léptékű lesz, mint a támogatott részterületek fejlődésének „összege”. Ezek az elvek.

Ami a konkrét megyei tapasztalatokat illeti, a komplexitás elve csupán a feladatkijelölő (a megyei területfejlesztési tanácsok kifejezésével: „a kívánságlistát tartalmazó”) stratégiai koncepciókban érvényesül, a pályázatkirások szintjén már nem. Nem is lehet

¹⁹ Rechnitzer [1998] tartalmi és tervezési, módszertani szempontból összehasonlítja a 19 megye területfejlesztési koncepcióját. A 223. oldalon szereplő szemléletes összefoglaló táblázatból kiderül, hogy a 19 megyéből 12-ben a stratégiai koncepció még kívánságszinten sem határoz meg finanszírozási forrásokat.

másképp, hiszen a komplexitás elve átfogó szemléletet, megtervezettséget, hosszabb távú (nem éves szintű) tervezést feltételezne.

A területfejlesztési programok egyes, komplexitást biztosító elemeivel kapcsolatos tapasztalatok meglehetősen szóródást mutatnak, a teljes családottságtól az alapvetően pozitív megítélésig.

Ami a humán erőforrások fejlesztését illeti, nem csupán a végcél, a piaci igényeknek megfelelő képzettség területén vannak jelentős elmaradások, hanem a területfejlesztés képzést támogató eszközrendszerében is. Az elmaradottságuk okán kiemelt megyék tapasztalatai alapján (vagyis azokban a megyékben, ahol nem csupán a stratégia kialakítására került eddig sor, hanem már a programok megvalósulásáról is vannak tapasztalatok) a képzés kimaradt a felzárkóztatási, szerkezetátalakítási programokból. A humán erőforrások fejlesztéséhez ugyanis nem kapcsolódott központi pénzalap, sőt a decentralizált kereteket sem lehetett erre a célra igénybe venni, ezekből nem lehetett képzést közvetlenül támogatni. Bár a humán erőforrások fejlesztése minden megye stratégiai koncepciójának kiemelt részét képezi, ez a terület valószínűleg a közeljövőben sem kerül a decentralizált keretekkel támogatható prioritások közé, hiszen minisztériumi központi alap továbbra sincs hozzárendelve, és a PHARE-2000 támogatás prioritásai között sem szerepel.

A regionális kohéziót szolgáló, több, azonos régióbeli, de különböző megyékhez tartozó pályázó együttműködését előmozdító pályázatok ezzel szemben sikeresek voltak. Mivel a pályázati kiírás egyértelművé tette, hogy együttműködést tükröző, közösen beadott pályázatoknak van esélye a támogatás elnyerésére, rendkívül kreatív ötletek születtek, az addig szeparáltan működő intézmények felvették egymással a kapcsolatot, közös pályázatokat nyújtottak be, és sokan el is nyerték a támogatást.

Az EU-konformitás másik alapelve a szubszidiaritás. Az elv autonóm intézmények természetes munkamegosztását és kooperációját mondja ki. Ennek alapján minden feladatot azon a lehető legalacsonyabb kormányzati szinten kell elvégezni, ahol arra a legtöbb információ áll rendelkezésre. Ezen az elven alapul az alulról felfelé építkező területfejlesztési stratégia: a helyi szereplők – helyi önkormányzatok, kistérségi önkormányzati területfejlesztési társulások – együttműködnek a megyei területfejlesztési tanácsokkal, közreműködnek a megyei stratégia összeállításában. Ez utóbbiak a regionális területfejlesztési tanácsokon belül jutnak el közös álláspontra, és a regionális tanácsok fejlesztési koncepciói kerülnek a központi kormányzat elé. Ebből áll össze, ezekre épít a nemzeti fejlesztési stratégia. A gyakorlatban felmerült a „tyúk, vagy a tojás” probléma, hiszen elvben, a megfelelő szűrőkön átjutva, valóban a helyi elképzeléseknek kell testet öltetniük az országos területfejlesztési koncepcióban, de gyakorlatban az óhajok (a jövőképek) felvázolásán túlmenően nehéz úgy konkrét fejlesztési programokat kidolgozni, hogy a megyék nincsenek tisztában a középtávon rendelkezésükre álló forrásokkal, az országos koncepcióban a megyét érintő fejlesztési prioritásokkal. A nemzeti fejlesztési program most készül, és a megyék egy része meg van győződve arról, hogy az országos program és a helyi elképzelések nem lesznek összhangban egymással.

Egy másik – az értékelések (például EU-országjelentés) szerint már megvalósult – elv a *decentralizáció szükségessége*. Bár létezik decentralizációt tükröző intézményrendszer, a kormány centralizációs törekvései lépten-nyomon éreztetik hatásukat. A megyei területfejlesztési tanácsok a sajtóból értesültek arról, hogy Magyarország milyen konkrét programokkal kívánja kitölteni az EU előcsatlakozási ISPA alapjából számára

rendelkezésre álló keret²⁰ pályázott az EU ISPA alapjára. A pályázat tartalmát a megyékkel nem egyeztetették.

Korábban volt arra precedens, hogy egy megyei területfejlesztési tanács elnöke a megyébe meghívta a központi pénzalapok képviselőit és megpróbált valamilyen együttműködést létrehozni a pályáztatás területén. Közös pályázati kiírásokat kezdeményezett, közös bírálati szempontok kialakítását szorgalmazta. Javasolta, hogy a felek rendszeresen konzultáljanak egymással arról, hogy mely alapokból, milyen típusú pályázatokat támogatnak. Ilyen módon össze lehetne hangolni a területi fejlesztési célokat a tárcacélokkal. A kezdeményezésből nem lett semmi, a tárcák, a központi alapok képviselői nem tartották, nem tartják szükségesnek az egyeztetést.

A kormány centralizációs törekvései erőteljesen befolyásolják a multinacionális vállalatok és a helyi és megyei önkormányzatok kapcsolatát. Fejlesztési terveikről, igényeikről a multinacionális vállalatok nem a megyei területfejlesztési tanácsokkal tárgyalnak, hiszen azok eszköztelensége, minimális mozgástere számukra jól ismert. Tárgyalást így általában a szakminisztériumokkal, a Miniszterelnöki Hivatallal, illetve legújabbban leginkább magával a miniszterelnökkel kezdeményeznek. A megyei érdekeket képviselő, a megyei szűk keresztmetszetekkel és lehetőségekkel leginkább tisztában lévő intézmények képviselőinek így nem nyílik lehetősége arra, hogy a térségükben tevékenykedő multinacionális cégek kezdeményezéseit a megye szempontjából kedvező mederbe tereljék, rámutassanak arra, hogy mely területeken volna szükség a multinacionális vállalatok együttműködésére, hozzájárulására a helyi fejlesztési tervekhez. Természetesen szó sincs arról, hogy a megyei területfejlesztési tanácsok képviselői komoly anyagi ráfordítással járó infrastrukturális és egyéb fejlesztéseket próbálnának kicsikarni a multinacionális vállalatoktól (annak ellenére, hogy egyes terveik megvalósítása érdekében a multinacionális cégek nem csekély áldozatra hajlandóak, aminek a hozadéka így nem megyei szinten és nem fejlesztési hozzájárulások formájában jelenik meg). Az interjúk tanúsága szerint olyan országos és regionális szinten egyaránt létkérdésnek tartott programok, mint a K+F fejlesztés, vagy a beszállítói hálózat sűrítése, a multinacionális vállalatok integrálása a hazai gazdaság vérkeringésébe nagy lökést kaphatna a multinacionális vállalatok és a megyei területfejlesztési tanácsok képviselői közötti tárgyalások során. Ilyen alkalmakat fel lehetne használni arra, hogy a multinacionális vállalatok képviselőit megismertessék a helyi kutatási kapacitással és rámutassanak arra, hogy kölcsönös előnyökkel járna, ha a helyi kutatóintézetek megrendeléseket kapnának tőlük. Hasonlóképpen, ezeken a tárgyalásokon lehetne a helyi viszonyokat nem kellőképpen ismerő multinacionális vállalatok képviselőit megismertetni a beszállításra alkalmas helyi kis- és középvállalatokkal, és rávenni őket arra, hogy növeljék a termelésük helyi részarányát.

Ha azonban ezek a tárgyalások kizárólag kormányzati, miniszterelnöki szinten folytatódnak, esély sincs arra, hogy a multinacionális vállalatok regionális kötődése erősödjön.

A regionális politika döntéshozói számára megfogalmazott javaslatok

Helyi fejlesztési programok helyett központi célok megvalósítása, választott testületek helyett többségében politikai delegáltakból álló döntéshozatal: kis túlzással azt állíthatjuk, hogy a „decentralizált” területfejlesztési intézményrendszer konkrét működésére lassanként illik majd *Beér János*nak az ötvenes évek elején keletkezett szemléletes meg-

²⁰ Az Instrument for Structural Policies Pre-Accession (ISPA) előcsatlakozási alaphól környezetvédelmi és infrastrukturális fejlesztésekre lehet támogatásért pályázni.

állapítása: A helyi tanácsok nem a helyi hatalom szervei, hanem a hatalom helyi szervei.²¹

A területfejlesztési politika hatékonyságának javulása szempontjából létkérdés, hogy a helyi sajátosságokat jól ismerő megyei területfejlesztési tanácsok mozgástere, döntési szabadsága növekedjen, hogy jogosítványaik a feladataik mértékéhez igazodjanak, hogy maguk határozzák meg a helyi fejlesztési prioritásokat, hogy valóban gazdálkodjanak is a területfejlesztés címén „általuk” szétosztható összegekkel.

A döntési jogosultság és a fejlesztési keretösszegekkel való gazdálkodás valódi decentralizációja már csak azért is könnyen megvalósítható, mert a helyi területfejlesztési stratégiák eredményei mérhetőek, a megyei területfejlesztési tanácsok ellenőrzése megoldható, mutatószámokkal nyomon követhető, hogy meghatározott időszak alatt mit sikerült a fejlesztési stratégiából megvalósítani.²²

A megyei területfejlesztési tanácsok által pályáztatható decentralizált pénzeszközök a nem kiemelt megyék esetében rendkívül szűkösek. A költségvetésbe foglalt, területfejlesztésre fordítható összeg összértékénél a decentralizált pályázati rendszerben szétosztható összegek összértéke jóval kevesebb.²³ A fennmaradó összeg az egyes tárcák között oszlik meg. Amennyiben a tárcák hozzájárulnának ahhoz, hogy a területfejlesztésre fordítható tárcakeretek egy részét szintén decentralizáltan osszák el, nagyobb lenne az esélye annak, hogy megyei szinten átfogó területfejlesztési programokat valósítsanak meg.

Az átfogó, hosszabb távú tervezést az is akadályozza, hogy a támogatási rendszerben elkülönül a területi és az ágazati elv. A központi alapokból területfejlesztésre fordított összegek célszerűbb, *megtervezettebb* felhasználását elősegítené, ha az egyes tárcáknál készített stratégiák nem kizárólag ágazati, hanem regionális szemléletet is tükröznének.

Problémát jelent, hogy a jelen pályázati rendszerben a gazdaságfejlesztés a rendelkezések értelmében túl szoros kapcsolatban áll a munkahelyteremtéssel. A pályázati rendszerbe külön kategóriát kellene beiktatni, amely technológiai korszerűsítést is lehetővé tenne. Így az a pályázó sem zárná ki magát automatikusan a támogatási feltételek közül, aki technológiai korszerűsítést hajtana végre, ezzel a hatékonyságát és versenyképességét javítaná, ám ennek következtében leépítené foglalkoztatottjainak egy részét.

Összefoglalva, az interjúk tapasztalatai választ adtak a tanulmány elején feltett kérdésekre, jelesül, hogy képesek-e a döntéshozók regionális politikai eszközökkel iparfejlesztési célokat és a gazdaság szerkezetének modernizációját megvalósítani, a gazdasági tevékenységet élénkíteni? Kiderült, hogy a gazdaságpolitika egyes funkcionális céljainak megvalósítása akkor lehet igazán eredményes, ha az átfogó tárcastratégiák az adott ágazat, szakterület regionális adottságaiból kiinduló stratégiákra épülnek, illetve, ha a stratégiai programok megvalósítása, a központi programokon túlmenően valóban decentralizált módon történik. A kérdésekre adott válasz: elvileg igen. A regionális politika jelenlegi felemás tapasztalatai és mérsékelt eredményei pusztán azt tükrözik, hogy a fenti elveknek ma még nem sok közül van a valósághoz.

²¹ Idézi Pálné Kovács Ilona [1997].

²² 1997-es tanulmányukban Lados és Rechnitzer számos könnyen mérhető „eredménymutatót” sorol fel az egyes területfejlesztési célokhöz kapcsolódóan.

²³ 1998-ban 19 834 millió forint, 1999-ben közel 22 milliárd forint területfejlesztési támogatás felhasználásáról dönthettek a megyei területfejlesztési tanácsok, ami a területfejlesztésre szánt összes, költségvetésben szereplő keret összértékének kb. 5 százalékát jelenti. (Forrás: Szaló, i.m., Gyarmathi, i.m.) Ez az arány természetesen erősen vitatott, hiszen – mivel minden funkcionális programnak van területi vonzata is – kérdés, hogy mit tekintünk „területfejlesztésre szánt” összegnek.

Összefoglaló – Miként változott a magyarországi regionális politika az 1996-os területfejlesztési törvény nyomán?

A területfejlesztési intézményrendszer működésének gyermekbetegségei, a decentralizációs folyamat vontatott előrehaladása, a decentralizált keretek szűkössége ellenére, valamint annak ellenére, hogy az alapinfrastruktúra fejlesztése továbbra is domináns szerepet játszik a területfejlesztésben, megállapíthatjuk, hogy az utóbbi három évben látványosan fejlődtek a területfejlesztés alanyainak és alakítóinak eszközei, lehetőségei, képességei. Kialakult a területi szemlélet, megszűnt a gazdaság kizárólagos ágazati elven való szerveződése, irányítása, fejlesztése.

A területfejlesztés célrendszerében az eddigi szociálpolitikai és infrastrukturális megközelítés mellett megjelent és egyre nagyobb teret hódít a gazdaságfejlesztési, befektetésösztönzési célrendszer. Megjelentek – igaz, egyelőre csak a stratégiai koncepciók és kevésbé a konkrét, támogatást nyert pályázatok szintjén – a komplexitást biztosító programelemek: a humán erőforrások fejlesztésének igénye, a tercierizálódás ösztönzése, a regionális kohézió erősítése, a környezetvédelem.

Egy, a kilencvenes évek elején keletkezett tanulmányában Ágh Attila [1992] azt vizsgálta, hogy a nemzetközi közösség nyomására demokratizált országokban (az ún. homlokzatdemokráciákban, mint például Németország, Ausztria, Olaszország és Japán a második világháború után) mekkora az esélye a külső kényszer hatására létrehozott demokratikus intézményrendszer szervesülésének. A területfejlesztés magyarországi intézményrendszerének meghonosítása sok hasonlóságot mutat a tanulmányban elemzett esetekkel. A magyarországi közegben rendszeridegen, kész formaként meghonosítandó intézményrendszer létrehozását „előíró” külső kényszer ugyan finomabb, mint a háborús kapitulációt követően demokratizált országokban, hiszen Magyarország esetében a nemzeti törvényhozás önként vállalt EU-harmonizációjáról van szó. Az alaphelyzet és az ebből fakadó problémák ugyanakkor nagy hasonlóságot mutatnak: A „sztenderdizált hardvert” átvevő országban meg kell birkózni az intézményrendszer rendszeridegenségből fakadó alacsony legitimitációjával, működésének diszfunkcióival: el kell érni, hogy az intézményrendszer szervesüljön. A tapasztalatok pozitívak: az átvett hardver lassan, de kezd „szoftverrel telítődni”, beágyazódni az intézményrendszer korábban létrehozott elemei közé, át is alakítva azt.

Az intézményrendszer létrehozását követően kialakult a területfejlesztés módszertana is: a megyei területfejlesztési tanácsok képviselői számos olyan képzési programon vettek részt, tanulmányúton jártak, ahol a külföldi (EU) példákat, módszereket tanulmányozhatták, információhoz, dokumentumokhoz juthattak. A Megyei Területfejlesztési Tanácsoknál, illetve a fejlesztési tanácsadással foglalkozó cégekben (amelyek tagjai sokszor volt megyei területfejlesztési tanács alkalmazottaiból kerülnek ki) olyan tudásmennyiség van felhalmozódóban, amely elvileg megkönnyíti az EU előcsatlakozási alapjaiból finanszírozott, területfejlesztési programjaiba való bekapcsolódást, de legalábbis nem a magyarországi stratégia-, program- és pályázatalkotási képességek hiányára lesz majd visszavezethető, ha az EU elvileg rendelkezésre álló kereteiből Magyarország viszonylag keveset lesz képes felhasználni.

Hivatkozások

Ágh Attila [1999]: Önkormányzatiság a magyar demokratizálásban: Helyi önkormányzatok és alkalmazkodás az EU-hoz. *Politikatudományi Szemle*, 2. sz.

Ágh Attila [1992]: A kényszerdemokrácia paradoxonjai. *Társadalmi Szemle*, 12. sz.

Dancs László [1999]: A területfejlesztési tanácsoké a jövő? *Comitatus*, 10. sz.

- A fiskális federalizmus és a magyar önkormányzatok. Pénzügykutató Rt., 1999. (Kézirat)
- Gyarmathi Mihály [1998]: A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. Évi XXI. Törvény végrehajtásának tapasztalatai Borsod-Abaúj-Zemplén megyében. *Magyar Közigazgatás*, 11. sz.
- Hajdú Zoltán [1999]: A régió tértörténeti problematikája Magyarországon. *Info-Társadalom-Tudomány*, 44. sz., június.
- Horváth Gyula [1999]: A régiók Európában. *Info-Társadalom-Tudomány*, 44. sz., június.
- Horváth Gyula [1998a]: Európai regionális politika. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest, Pécs.
- Horváth Gyula [1998b]: Regional and Cohesion Policy in Hungary. Centre for Regional Studies Hungary, Discussion Paper, No. 23, Pécs.
- Kiss János [1998]: Az ágazati gazdaság szerkezet szerepe a regionális differenciálódásban Magyarországon. *Tér és Társadalom*, 1–2 sz.
- Kovács Tibor [1999]: Polémia a magyarországi régiókról. *Területi Statisztika*, március.
- Lados M. – Rechnitzer J. [1997]: Az Északnyugat-Dunántúl területfejlesztési stratégiája. *Tér és Társadalom*, 1. sz.
- Pálné Kovács Ilona [1997]: Lokális és regionális politika. *Politikatudományi Szemle*, 2. sz.
- Pálné Kovács Ilona [1999]: Régiók az ezredfordulón? A terhes örökség és a jövő modernizációs kihívásai. *Tér és Társadalom*, 3. sz.
- Pfeil Edit [1999]: Vázlat a területi tervezés és a közigazgatás kapcsolatáról, avagy regionalizálás a területi tervezés szemszögéből. *Tér és Társadalom*, 3. sz.
- Rechnitzer János [1998]: Területi stratégiák. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Szaló Péter [1998]: A siker kötelez. A területfejlesztés intézményrendszerének kiépítése és jövőbeli feladatai. *Területi Statisztika*, 3. sz.
- Szaló Péter [1999]: A területfejlesztés intézményrendszerének kiépítése és jövőbeli feladatai. *Magyar Közigazgatás*, 1–2. szám.

Az agrár-környezetvédelmi programok támogatása az Európai Unióban

BÁRSONY ERZSÉBET–MOKRY TAMÁS

Az Európai Unióban az agrár-környezetvédelmi intézkedések deklarált célja a környezet és a természetes élettér védelme a mezőgazdasági termelésben. Az EU-ban nem csupán a környezetbarát intézkedések bevezetését, hanem azok hosszabb időtartamú alkalmazását, megtartását is honorálják. Az 1999 márciusában elfogadott AGENDA 2000 értelmében, a jövőben az EU agrár- és környezetvédelmi politikájában, a mezőgazdaság támogatásában prioritást élveznek az agrár-környezetvédelmi támogatások. Az AGENDA 2000 – a KAP (a közös agrárpolitika) eddigi reformjaitól eltérően – megteremtette a területi prémiumok környezeti kritériumok szerinti differenciálásának lehetőségét, azok konkretizálását azonban átengedte a tagországoknak. Az AGENDA 2000 határozataiból megállapítható, hogy az Európai Unióban a környezetbarát mezőgazdaságnak az eddiginél jelentősebb szerepet szánnak. A környezetbarát termelési módokat a korábbiaknál sokoldalúbban és erőteljesebben támogatják.

1992-ben a közös agrárpolitika reformja keretében hozta meg az Európai Unió az (EWG) Nr. 2078/92 sz. tanácsi rendeletét, amely a környezetbarát mezőgazdaságot és a természetes élettereket védő termelési eljárásokat támogatja. E rendelettel az Unió ötödik környezetvédelmi programját indította el, amely a mezőgazdaságra vonatkozóan a következő célokat fogalmazta meg:

- a természeti erőforrások védelme (különösen a föld és a víz),
- a gazdálkodási rendszerek fenntarthatósága,
- a biológiai sokféleség és a természetes életterek megtartása.

A KAP-reform keretében elhatározott árcsökkentések, a megváltozott árviszonyok az extenzívebb gazdálkodási módok bevezetését ösztönözték. Az EU országaiban 1993 és 1997 között 890 000 ha-ról, 2,2 millió ha-ra nőtt a biológiai módon megművelt mezőgazdasági terület, miközben a biotermelők száma 35 000-ről 97 000-re gyarapodott. Az Európai Unióban a biotermékek előállítását, feldolgozását és kereskedelmét a 2092/91 számú ökörendelet szabályozza a növénytermesztésben. Az EU állattartásra vonatkozó ökörendeletét az agrárminiszterek 1999. június 15-én fogadták el Luxemburgban. Az EU tagállamainak már lehetőségük van, majd 2000. augusztus 1-jétől kötelező lesz számukra az öko-állattartási rendelet alkalmazása.

Bársony Erzsébet a közgazdaság-tudományok kandidátusa, az Agrárgazdasági Kutató és Informatikai Intézet tudományos főmunkatársa.

Mokry Tamás a Biokultúra Egyesület főtitkára.

A környezetileg kevésbé káros termelési eljárások támogatása az EU-ban

Az 1992. évi KAP-reform határozatai létrehozták az Unió agrár-környezetvédelmi politikájának új keretfeltételeit. Az (EWG) Nr. 2078/92 sz. rendelet, mint az 1992-es KAP-reform három kiegészítő rendelkezésének egyike, az agrár-környezetvédelmi politikát az agrárpolitika egyik központi elemévé változtatta. Ezt követően minden uniós tagállamban a rendelethez kapcsolódik az extenzívebb és a természeti tartalékokat védő mezőgazdasági termelés támogatása. A rendelet a következő célokat fogalmazta meg:

- a korábbinál környezetkímélőbb mezőgazdasági termelés,
- a termékfelesleg kiküszöböléséhez való hozzájárulás,
- a környezetvédelmi teljesítmények díjazása révén stabilizálni a mezőgazdasági jövedelmeket.

Megállapítható, hogy a *KAP-reform különböző céljai* között közvetlen konfliktusok keletkezésének veszélye nem állt fenn. Az *intézkedéseket* illetően pedig számos pozitív kölcsönhatás mutatható ki. Így például az ár- és jövedelempolitika fokozódó szétválasztása indirekt módon a környezet- és természetvédelem követelményeit is szolgálta. Más oldalról az (EWG) Nr. 2078/92 sz. rendelet a megreformált piac- és árpolitika célkitűzéseinek érvényesülését is segítette (például az extenzívebb termelési eljárások bevezetése a piacok pótlólagos tehermentesítésével járt, vagy a környezetvédelmi teljesítmények díjazása a mezőgazdasági jövedelmek stabilizálásának egyik tényezőjévé vált).

Ugyanakkor látni kell azt is, hogy a rendelet által meghatározott igen tág támogatási keretek és az agrár-környezetvédelmi programok lehetséges elemeinek nagy száma miatt nem zárhatók ki a negatív kölcsönhatások (interdependenciák) az árkiegyenlítő fizetések és a környezeti intézkedések között. E tekintetben röviden a következők emelhetők ki:

A KAP-reform területi prémiumai azt eredményezhetik, hogy a nagy kultúrák termesztését a gyenge termőképességű talajokon is fenntartják, holott ökológiai szempontból e területek – a termőhelyi adottságokhoz igazított – extenzívebb művelése (zöld terület, erdő) előnyösebb lenne.

A szarvasmarha- és juhprémiumok tendenciájukban – az üzemi felső határok és állatsűrűségi mutatók ellenére – a zöld területek intenzívebb hasznosítását ösztönözhetik, miután a prémiumok az állatlétszámhoz kötöttek.

Az (EWG) 2078/92 sz. Európa tanácsi rendelet céljai és intézkedései

Az agrár-környezetvédelmi intézkedések deklarált *célja* a környezet és a természetes élettér védelme a mezőgazdasági termelésben. A *támogatás* alapvetően a környezetileg kevésbé káros termelési eljárásokra és a növénytermesztés extenzívebbé tételére irányul. Lényegében a következőkről van szó:

- a műtrágyák és a növényvédő szerek felhasználásának korlátozása egészen az ökológiai gazdálkodásra való áttérésig,
- a szántóterületek extenzív módon hasznosított zöld területekké való átalakítása,
- a területegységre jutó szarvasmarha- és juhállomány csökkentése,
- a veszélyeztetett helyi haszonállatfajták megóvása,
- a mezőgazdasági termelésből kivont és a tartósan pihentetett területek ápolása és környezetvédelmi célokra történő hasznosítása.

Olyan továbbképzési és demonstrációs projektek támogatása, amelyek a mezőgazdaságban a környezetet tudatosan védő magatartást közvetítik és ösztönzik.

Amennyiben az EU Bizottság a megfelelő felülvizsgálat során megállapítja, hogy a tervezett intézkedések környezetre gyakorolt hatása pozitív, vagyis a szóban forgó rendelet

céljainak megvalósítását szolgálják, akkor az uniós támogatásokat szavatolják. Az EU olyan gazdálkodási módokat honorál, amelyek a környezetvédelem megnövekedett követelményeinek megfelelnek és az általában megszokott „jól bevált” szakmai gyakorlaton túlmutatnak. A rendelettel tehát a mezőgazdaság számára a környezetvédelmi teljesítmények díjazása révén jövedelmeket kívánnak biztosítani. Annak a mezőgazdának, aki szabad akaratából ilyen tevékenységre vállalkozik, azt öt éven keresztül folytatnia kell.

Az Unió a finanszírozásban általában 50 százalékos, az 1-es célterületeken 75 százalékos részesedéssel vesz részt. A támogatások nem átalányösszegek. A prémiumokat a térségre, illetve régióra jellemző árviszonyokkal összefüggésben határozzák meg. Erre általában oly módon kerül sor, hogy a fedezeti összegeket hasonlítják össze, ha a termelő részt vesz és ha nem venne részt a programban. Kiszámítják tehát a programban való részvételből, illetve kötelezettségvállalásból adódó pótlólagos költségeket és/vagy jövedelemkiesést. A prémium mértékét a jövedelemkiesés nagysága és egy úgynevezett ösztönző elem (amely a jövedelemkiesés maximum 20 százaléka lehet) együttesen határozzák meg.

Általánosságban megállapítható, hogy a támogatások nem csupán a környezetbarát intézkedések bevezetését, hanem azok hosszabb időtartamú alkalmazását, megtartását honorálják. Ez utóbbi esetben a prémium mértéke függ a terület másfajta hasznosításából származó és elérhető összes jövedelem nagyságától. Az EU Bizottság ellenőrzése ilyenkor arra irányul, hogy ez a másfajta hasznosítás az adott térségben valóban létezik-e és milyen mértékben.

A mezőgazdák szabadon dönthetnek a programokban való részvételről. A döntésüket befolyásoló üzemi kalkuláció a következőképpen zajlik: kötelezettség vállalása közgazdasági megfontolásból csak akkor jöhet szóba, ha a prémiumok minimum a keletkező költségeket fedezik. A környezetvédelmi programokban részt vevő leghatékonyabb termelők úgynevezett ösztönző prémiuma a 20 százalékot meghaladja, míg a legkevésbé hatékonyaké 20 százalék alatt marad. Az eddig elmondottak alapján a rendelet hatását és hatékonyságát illetően az alábbi következtetések vonhatók le.

- A rendelet hatása, hogy a termelőket bizonyos környezetvédelmi teljesítményekre ösztönözze igen jelentős.

- Korlátozottak, limitáltak ezen intézkedés keretében megszerezhető jövedelmek.

Pénzügyi keretek és prémiumok

E rendelet kibocsátásával az EU pénzügyi szempontból is növelte a tagállamok cselekvési lehetőségeit. Míg a korábbi intézkedéseket az Európai Mezőgazdasági Alap Orientációs részlegéről finanszírozták, addig e rendelet finanszírozását a Garancia részleghez helyezték át. Egyidejűleg minden tagország számára az első ötéves finanszírozási időszakra finanszírozási plafont határoztak meg, amely egyébként rendszeridegen elemnek tekinthető a Garancia részlegen. Az 1. táblázat mutatja az (EWG) NR. 2078/92 rendelet keretében rendelkezésre álló összegek tagállamok közötti felosztását.

Összességében 4,755 milliárd ECU állt a tagországok (beleértve Ausztriát, Finnországot és Svédországot is) rendelkezésére az 1993–97-es finanszírozási periódusban. Kereken 22 százalékkal Németország részesedett a forrásokból a legnagyobb arányban, majd Ausztria (17 százalék), Olaszország (16 százalék) és Franciaország (13 százalék) következtek a rangsorban. A tervezett uniós források mintegy kétharmada (68,2 százalék) ezen országokra jutott, a ténylegesen felhasznált forrásokból való részesedésük még magasabb (70,3 százalék) volt.

**Az (EWG) NR. 2078/92 rendelet keretében rendelkezésre álló uniós források
tagállamok közötti megoszlása, 1993–1997**

Ország	Terv ¹		Tény ²	
	Millió ECU	Megoszlás (százalék)	Millió ECU	Teljesítés (százalék)
Belgium	13	0	4	31
Dánia	38	1	19	50
Németország	1050	22	918	87
Finnország	422	9	399	95
Franciaország	628	13	509	81
Görögország	24	1	12	50
Írország	194	4	163	84
Olaszország	757	16	432	57
Luxemburg	7	0	4	57
Hollandia	53	1	25	47
Ausztria	810	17	805	99
Portugália	148	3	148	100
Svédország	223	5	126	57
Spanyolország	295	6	125	42
Egyesült Királyság	141	3	98	70
Összesen	4755	100	3787	80

¹ Az adatok Németországot és Ausztriát illetően aktualizáltak.

² Európai Bizottság

Forrás: Niendieker [1998. 523. oldal].

1997 végén 127 agrár-környezetvédelmi program létezett az Európai Unióban. Ezek finanszírozásában az Unió 1993 és 1997 között 3787 millió ECU-val vett részt. Ezen belül 1997-ben 1511 millió ECU-re rúgott az EU-támogatás, ami az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap összes kiadásai mintegy 3 százalékának felelt meg. 1998-ban 1766 millió ECU-re emelkedtek az EU-források, amelyek azonban már az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Garancia részlegéről kerültek kifizetésre.

A ténylegesen folyósított EU-pénzeszközök tagállamok közötti megoszlása nagyjából megegyezik a tervezett források arányaival. Némi pozitív eltérés Németország és Ausztria esetében figyelhető meg. Ezen országok részaránya a tényleges kifizetésekben 24,2 százalék, illetve 21,3 százalék, szemben a tervezett 22 százalék, illetve 17 százalékkal. Az EU-források mintegy kétharmadát Németország, Franciaország, Olaszország és Ausztria vették igénybe. Az említett országok mellett még Finnország is azon országok csoportjába tartozik, amelyek több mint 10 százalékban részesedtek az EU-forrásokból. Belgium, Dánia, Görögország, Luxemburg és Hollandia ugyanakkor együtt is az EU-forrásoknak csupán 3 százalékához jutottak.

Az EU-15-ök átlagában az igénybe vett források aránya 80 százalék. Csaknem teljes mértékű (100 százalékos) igénybevételt ért el Ausztria és Portugália, alig lemaradva követi őket Finnország (95 százalék), de a 87 százalékos igénybevétellel még Németország is messze az EU-átlag fölött helyezkedik el.

A források igénybevételének országok közötti jelentős eltéréseit befolyásolta a programok ajánlásának időpontja. Egyes országokban a programokat nem tudták az eredetileg tervezett időpontban elindítani. E negatív tapasztalatokból tanulságként megfogalmazható, hogy hatékonyabb programegyeztetésre és az engedélyeztetési eljárás átláthatóbbá tételére van szükség. A szóban forgó tanácsi rendelet konkrét programokba való átültetésének országonkénti változó üteme az egyes országoknak és régióknak a környezetvédelmi programokban szerzett eltérő tapasztalataira is visszavezethető. Mialatt Németország, Ausztria, Finnország és Franciaország már komoly tapasztalatokat szereztek a környezetvédelmi programok megvalósításában, addig Olaszország, Spanyolország és Görögország számára mindez új területnek számított.

A 2. táblázat az (EWG) Nr. 2078/92-es rendelet keretében megvalósítható intézkedések nyolc csoportjában mutatja be az igényelhető támogatások maximális összegét.

2. táblázat

Az (EWG) 2078/92 sz. rendelet fontosabb intézkedéseihez igénybe vehető támogatások maximális összege

181 ECU/ha	302 ECU/ha	845 ECU/ha	254 ECU/ha	121 ECU/NE ^{1/}	302 ECU/ha	725 ECU/ha	302 ECU/ha
353 DM/ha	588 DM/ha	1648 DM/ha	494 DM/ha	236 DM/NE	588 DM/ha	1412 DM/ha	588 DM/ha
Kötelezettségvállalások egyéves kultúráknál (hektárprémiummal) az (EWG) 1765/92 sz. rendelet szerint	Egyéves kultúrák (hektárprémium nélkül) és zöld terület	Kötelezettségvállalások évelő kultúráknál és a szőlőtermesztésben	A szarvasmarha és a juhállomány csökkentése legelőegységenként	Kihalás által veszélyeztetett helyi használat fajták tenyésztése	Mezőgazdasági művelésből kivont területek ápolása	Szántóterületek 20 éves pihentetése	Veszélyeztetett haszonnövények termesztése és szaporítása

^{1/} A nagyállategység átszámítási kulcsai:

bika, tehén és más szarvasmarha két év fölött, ló 6 hónap felett	1,0 nagyállategység (NE)
szarvasmarha 6 hónap felett és 2 év alatt	0,6 NE
juh	0,15 NE
kecske	0,15 NE

Megjegyzés: Az összegek az (EG) Nr. 1962/92 rendelet alapján számítva és kerekítve. 1 ECU=1,94962 DM.

Forrás: Niendieker [1998. 524. oldal].

A táblázatban szereplő intézkedések a környezetbarát termelési eljárások elterjesztését, lényegében a következő kötelezettségvállalásokat jelentik:

– a műtrágya és a növényvédőszeres használatának korlátozását egészen az ökológiai gazdálkodásra való áttérésig,

– a szántóterületek extenzív hasznosítású zöld területekké való átalakítását,

– a területegységre jutó szarvasmarha- és juhállomány csökkentését,

– a veszélyeztetett helyi használatfajták tenyésztését és haszonnövények termesztését,

– a mezőgazdasági művelésből kivont területek ápolását, valamint a hosszú távon (20 év) pihentetett területek környezetvédelmi célokra történő hasznosítását.

A táblázat adatai alapján megállapítható, hogy a különböző intézkedések megvalósításához igényelhető prémiumok maximális összege a *területi prémiumok* esetében 350 DM és 1600 DM között ingadozik. Az *állatprémium* a kihálás által veszélyeztetett haszonállatfajtáknál maximum 236 DM/állategységre rúghat. Bizonyos intézkedések kom-

binációja esetén az igényelhető támogatás elérheti a hektáronkénti 825 DM-t. A szarvasmarha- és a juhállomány csökkentésére irányuló intézkedést kombinálva a kihalás által veszélyeztetett helyi fajták tenyésztésével a prémium 614 DM, amely kevesebb, mint a két intézkedés prémiumainak (494 DM és 236 DM) összege.

Ezen összegek azonban, mint már arról korábban szó volt, nem azonosak az egyes programokban megszerezhető konkrét prémiumokkal. Egy intézkedés jövedelem- és/vagy költségvonzatainak együttes hatása alapján a tényleges prémiumok ezektől az értékektől lefelé és felfelé is eltérhetnek. Amennyiben a prémiumok a táblázatban bemutatott maximumot túllépik, azt pótlólagos, az állami támogatásokra vonatkozó általános felülvizsgálatnak vetik alá az EK-szerződés 92–94-es cikkelyeinek megfelelően, (illetve az új számozás szerint az 1997. október 2-i Amszterdami Szerződés 87–89-es cikkelyei alapján).

Az agrár-környezetvédelmi programok tagállami adaptációja és megvalósítása

Hangsúlyozni kell, hogy az EU Bizottság saját irányításban semmiféle agrár-környezetvédelmi programot nem valósít meg. Az Európai Bizottság feladata abban áll, hogy a programoknak a szóban forgó rendelet céljaival és támogatási feltételeivel való összeegyeztethetőségét vizsgálja, illetve megállapítsa. Lehetősége van arra, hogy bizonyos programok engedélyezését megfelelő feltételekhez kösse, és bármikor megvan a lehetősége arra, hogy a már engedélyezett programot egy újabb ellenőrzésnek alávetse.

Azokat a programokat, amelyek a Közösség jogi előírásaival és a közös belső piac elveivel összhangban vannak, a Bizottság engedélyezi és az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alapról részfinanszírozza. A programokat az egyes tagállamok valósítják meg saját országukban. A tagállamok programokat állíthatnak össze az egész felségterületükre és/vagy lehatárolt regionális és helyi térségekre, ami nyilvánvalóan közigazgatási rendszerük centralizáltságának függvénye.

Néhány EU tagállamban az agrár-környezetvédelmi programok *közepesen regionalizáltak*, ilyen országok Németország, Ausztria, Portugália, Svédország és Spanyolország. Ezen országokban az országosan érvényes programok és a regionálisan lehatárolt támogatási programok lényegében azonos súllyal bírnak.

Alacsony regionalizáltságú agrár-környezetvédelmi programok jellemzik Finnországot, Görögországot, Írországot, Luxemburgot és Hollandiát. Ezen országokban az intézkedések zöme az ország felségterületének egészére vonatkozik.

A nagyfokú regionalizáltság jellemzi a környezetvédelmi programokat Belgiumban, Dániában, Olaszországban és az Egyesült Királyságban. A különböző intézkedések ezen országokban döntően a kistérségekre szabottak.

Kétségtelen, hogy a regionális jellegű programok nem mindig jelentik a legjobb megoldást, hiszen a környezeti problémák igen gyakran túlmutatnak az egyes régiók vagy közigazgatási egységek határán. Ezért az Európai Bizottság azt követeli a tagállamoktól, hogy a programokat a korábbi gyakorlathoz képest jobban hangolják össze. Németország esetében például ez azt jelenti, hogy az egyes tartományoknak egymás között össze kell hangolniuk a saját területükön foganatosítandó intézkedéseiket. A szövetség bizonyos koordinációs funkciót ellátva támogathatja az előbbi folyamatot.

A 3. táblázat bemutatja, hogy az EU 15 tagállama milyen méretű mezőgazdasági területen, a mezőgazdasági terület mekkora hányadán alkalmazza az agrár-környezetvédelmi programokat. A táblázat adatai szerint 1996-ban kereken 19,6 millió hektáron, a mezőgazdasági terület 14 százalékán valósítottak meg környezetvédelmi intézkedéseket az (EWG) Nr. 2078/92 Tanácsi rendelet értelmében. Ezzel az agrár-környezetvédelmi

programokra előírányzott terület több mint kétharmadát vonta be a megfelelő szerződésekbe. A Németország, Franciaország, Olaszország és Ausztria alkotta országcsoportra jutott a programokba bevont összes terület 75 százaléka. A felsorolt országok mellett még Svédországban és az Egyesült Királyságban is több mint egymillió ha mezőgazdasági területen hajtottak végre környezetvédelmi intézkedéseket.

3. táblázat

Az agrár-környezetvédelmi programokba bevont mezőgazdasági terület az EU 15 tagállamában (az 1996. május 31-i állapot)

Ország	Terület (1000 ha)	Részarány százalékban	
		az összes mezőgazdasági területben	az előírányzott területben
Belgium	4	Na	na
Dánia	82	3	48
Németország	5240	30	90
Finnország	1862	69	95
Franciaország	5088	17	78
Görögország	n.a.	n.a.	n.a.
Írország	20	n.a.	n.a.
Olaszország	1254	7	65
Luxemburg	n.a.	n.a.	n.a.
Hollandia	34	2	96
Ausztria	2998	86	95
Portugália	520	n.a.	n.a.
Svédország	1067	32	66
Spanyolország	200	1	4
Egyesült Királyság	1200	7	46
Összesen	19569	14	65

Forrás: Niendieker [1998. 524. oldal].

Az eddig bemutatott átfogó és összegzett adatok alapján megfogalmazható néhány fontos megállapítás:

1. A programok tagállami adaptációja nem valamilyen EU-szerte egységes minta vagy séma alapján történik.
2. A tagállamok között megfigyelhető különbségek több tényezőre vezethetők vissza, ezek közé tartoznak a következők:
 - a rendelkezésre álló nemzeti, költségvetési források volumene,
 - az egyes tagországok eltérő tapasztalatai a korábbi évekről, illetve a jelenleg folyamatban lévő környezetvédelmi programokkal kapcsolatban,
 - az egyes tagországok eltérő agrárstrukturális viszonyai, amelyek a programokban való részvétellel járó esetleges jövedelemkiesést és ily módon az elérhető prémiumok nagyságát is befolyásolja,
 - az adott országban, illetve régióban létező környezet- és természetvédelmi problémák súlyossága,

– az EU környezetvédelmi programjai – amelyek általában bizonyos mezőgazdasági termelési eljárások bevezetésével járnak – az adott ország, régió problémáinak megoldását eredményezik-e?

– a mezőgazdasági termelők megfelelő informáltsága.

A programok konkrét kialakításában, vagyis abban, hogy az egyes programok megvalósítása milyen konkrét intézkedések keretében történik az egyes tagországokban, e tekintetben szintén nagyok a különbségek. Ennek ellenére az (EWG) Nr. 2078/92 rendelet értelmében lehetséges és az EU-ban alkalmazott támogatási stratégiákat nagyvonalakban az alábbiak szerint csoportosíthatjuk.

– A programok egy részében dominálnak azok az intézkedések, amelyek *szorgalmazzák az extenzívebb mezőgazdasági termelésre való áttérést*, és pedig a lehető legnagyobb területen (szántók és zöld területeken). A minél jelentősebb részvétel érdekében viszonylag könnyen teljesíthető, nem túl szigorú környezetvédelmi követelményeket fogalmaznak meg. Ennek következtében a legtöbb ilyen intézkedéshez viszonylag alacsony prémium társul, de miután nagy területeken valósítják meg, a források igen magas hányada jut az ilyen intézkedésekre. Ilyen intézkedéseket jelentős méretekben valósítanak meg Németországban (mindenekelőtt Bajorország és Szászország), valamint Franciaországban és Ausztriában.

– A támogatási stratégiák második csoportját az jellemzi, hogy bizonyos, területre vonatkoztatott intézkedéseket (extenzifikálás, természetvédelem) egyértelműen *lehatárolt térségekben, illetve egyes régiókban alkalmaznak*. Az ilyen programok dominálnak Dániában, Olaszországban és az Egyesült Királyságban. Mint ahogy az Egyesült Királyság példája mutatja, ez azonban nem jár automatikusan azzal, hogy a programokat kevés területen alkalmazzák.

– Néhány országban olyan programok, támogatási stratégiák játszanak központi szerepet, amelyek *képzési, továbbképzési és demonstrációs projekteket* valósítanak meg annak érdekében, hogy a mezőgazdasági termelőkben a természetes erőforrásokat, táplálékokat védő, megtartó magatartást propagálják és terjesszék. Erre mindenekelőtt Hollandia szolgálhat példaként, de Svédországban és Németországban is a megfelelő részprogramok nem jelentéktelen súllyal bírnak.

Az Európai Unióban a biogazdálkodás az elmúlt években dinamikus fejlődött, aminek oka részben az országoként eltérő mértékben alakuló, de jelentős piaci keresletben, jórészt azonban a támogatásokban keresendő.

Az EU megteremtette a feltételeit annak, hogy a biológiai termesztés környezetvédelmi teljesítményeit az eddigieknél erőteljesebben honorálják. Ezt követően az egyes tagországok és tartományok politikai döntéshozóitól, nem utolsósorban az agrárkormányzattól függ, hogyan használják ki az EU által meghatározott kereteket. Ezek a politikai döntések határozzák meg, hogy a biológiai termesztés mely országokban, régiókban és milyen mértékben tartozik majd az AGENDA 2000 nyertesei közé.

Magyarország néhány év távlatában az EU tagja és az egységes belső piac része lesz. A minél sikeresebb csatlakozás érdekében fontos, hogy igazodjunk az EU támogatási rendszeréhez, ami többek között maga után vonja, hogy a hazai agrár-környezetvédelem is elsőbbséget élvezzen a mezőgazdasági támogatásokban.

Irodalom

- Alternativer Landbau: Bioland lobt Koalitionsvereinbarung. *Agra-Europe* (AgE), 39. Jahrgang, Nr. 43., 26. Oktober 1998.
- Der Biolandbau in Europa. Lebensmittelbericht Österreich – Landwirtschaft. Bundesministerium für Landwirtschaft, 1997.
- EG-Verordnung „Ökologischer Landbau“ – 2092/91 EWG – und die Änderungsverordnungen. Göttingen, den 10. August 1998.
- EU-Agrarpolitik forciert Bio-Landbau. EU Direkt. Das Magazin für österreichische Europäer, 6/99.
- Landorfer, Gerlinde [1999]: Ohne Nachhaltigkeit keine Zukunft. Ökoenergie. Universität für Bodenkultur, Wien, Ökosoziales Forum Österreich. Nr. 35. Juni.
- Kissné Bárony Erzsébet [1999]: Agrár-környezetvédelmi tapasztalatok az uniós tagállamokban. *Biokultúra*, X. évfolyam, 3. szám, június–július.
- Niendieker, Volker [1998]: Die Vo (EWG) Nr. 2078/92 als Instrument der Agrarumwelt- und Agrarstrukturpolitik. *Berichte über Landwirtschaft*, Band 76., November.
- Stolze, Matthias –Dabbert, Stephan [1999]: AGENDA 2000: Mehr Gewicht für Neues Bundesinstitut für ökologischen Landbau in Schleswig–Holstein. *Agra–Europe*, 40. Jahrgang, Nr. 41., 11. Oktober. Kurzmeldungen 1.
- Szabó Gábor [1996] Az Európai Unió környezetvédelmi politikája, az abból adódó teendők, különös tekintettel a mezőgazdaságra. Kézirat, 1996, Kaposvár.

A Magyar Exporthitel Biztosító Rt. országkockázati minősítése és fedezeti politikája

Dr. Botos Balázs,

a Magyar Exporthitel Biztosító Rt. vezérigazgatója

Az exporthitel biztosítás a kereskedelempolitika egyik fontos, európai uniós normáknak megfelelő eszköze, amelynek feladata az exportösztönzés megvalósítása. Az exporthitel-biztosítás súlya és szerepe az utóbbi években világszerte jelentősen felértékelődött, mivel a földrajzi értelemben egymástól távol eső pénzügyi és gazdasági válságok globális hatásaiból le kellett vonni azt a következtetést, hogy az egyes országok helyzete nagymértékben függ a külpiaci körülményektől, és a válságjelenségek sebezhetővé teszik még a legfejlettebb országokat is.

Az exporthitel biztosítás intézményei megtalálhatók az Unió államaiban, a legfejlettebb OECD-országokban, de a kevésbé fejlett régiók országaiban is. Az intézmények szervezeti formájuk és tulajdonosi struktúrájuk tekintetében nem egységesek, erre a nemzetközi szabályozás nem terjed ki, megfigyelhető azonban, hogy a politikai és transzferkockázatok biztosítását, vagyis az úgynevezett nem piacképes biztosítást végző exporthitel-biztosítók többsége állami tulajdonban, de mindenképpen állami háttérrel (viszontbiztosítás, kezesség, kormánygarancia-nyújtás) működik.

Magyarország nemzetközi elkötelezettségei (WTO, EK Társulási Megállapodás, EU csatlakozási jogharmonizációs program, OECD-tagság) mára már erősen leszűkítették azoknak a gazdaságpolitikai eszközöknek a körét, amelyeket egy exportorientált nemzetgazdaság szuverén módon alkalmazhat exportteljesítményének ösztönzése céljából. A kockázatok emelkedése nagymértékben felértékelte mind az államilag támogatott, mind a piaci alapon művelt exporthitel-biztosítások jelentőségét. A MEHIB Rt., mint a magyar export elősegítése céljából létrehozott intézmény, hatékony eszközt jelent az állam kezében, amennyiben a lehetőségek optimális kihasználása révén a nem piacképes biztosítás segítségével nagyobb az esélye a kockázatos piacokra irányuló export megvalósulásának. A magyar gazdaság húzó ágazatát az export jelenti, amelynek fejlesztését a kivitel dinamikájának megőrzése mellett a külső világgazdasági környezet és a hazai makrogazdasági feltételek függvényében kell megvalósítani.

A magyar gazdaság fejlődésének egyik legérzékenyebb pontja a fizetési mérleg egyensúlyának alakulása, amelyet az export erőteljesebb növelése révén lehet javítani. Folytatódik a külkereskedelmi forgalom koncentrációja, mivel a magyar kivitel közel 80 százaléka az EU-országok piacaira irányul. Az export számottevő növelésének lehetősége ebben a régióban már nagyon nehéz, ugyanakkor még mindig fennáll a bővítés lehetősége a CEFTA-országok, a FÁK-tagországok, különös tekintettel az orosz és az ukrán viszonylatra, valamint a fejlődő országok piacaira irányuló export fejlesztésének. A Magyar Exporthitel Biztosító Rt.-nek ezen a területen van nagy szerepe, mivel a kockázatok megosztása révén segítheti az exportőrök piacra jutását azokba a viszonylatokba,

amelyekbe csak a saját erő kockáztatásával nem merészkedne, és ezeket a kockázatokat a kereskedelmi biztosítók, illetve bankok sem tudják vállalni.

A MEHIB Rt. tevékenységét az egyedi üzletek és a teljes forgalom biztosítása terén fejt ki. Az egyedi üzletek biztosítása általában a kockázatos viszonylatokban létrejövő, nagy összegű exportszerződésekhez nyújtott közép- vagy hosszú lejáratú hitelekhez kapcsolódik. Ezekben az esetekben a Biztosító az adott ország politikai, illetve transzferkockázatát veszi fedezetbe.

Ahhoz, hogy a partnerországok politikai, gazdasági kockázatát mérni lehessen, a kockázati kitettség mérséklése és a biztonság fokozása érdekében a MEHIB Rt. évente két alkalommal minősíti a világ országait.

Az országkockázati elemzés azokat a kockázati tényezőket vizsgálja, amelyek alapján előre jelezhető az adott ország kormányának képessége, illetve lehetősége a külföldi partnerrel szemben fennálló kötelezettségeinek teljesítésére. A vizsgált ország kockázati mértékének megítéléséhez ismerni kell a gazdasági-társadalmi és politikai folyamatokat, valamint azok összefüggéseit.

A politikai kockázat azt jelenti, hogy egy adott országban politikai okok miatt várhatóan korlátozzák-e a külföldi kifizetéseket, vagyis **szándékozik-e fizetni** az ország.

A transzferkockázat előrejelzése abból áll, hogy egy országot gazdasági helyzete és következésképpen gazdaságpolitikája kényszerítheti-e a külföldi tartozások kifizetésének korlátozására, vagyis hogy **képes lesz-e fizetni** a partnerország.

A MEHIB Rt. országminősítési módszerében figyelembe veszi:

- az egyes nemzetközi hitelminősítő intézetek rangsorát, amelyek az országokra vonatkozó politikai, gazdasági és pénzügyi kockázatokat bemutató analitikus jelzőszámokat és mutatókat tartalmazták, értékeli a hitel-visszafizetéseket,
- a nemzetközi hitelbiztosító intézetek minősítését,
- a kétoldalú kapcsolatok alakulására jellemző adatokat.

A minősítés alapján a világ országait ún. erősrendbe állítva, növekvő kockázat szerint, hét orszá kategóriát kezel a MEHIB Rt, amely jelenleg még a díjképzés alapjául is szolgál.

Az elmúlt évtől kezdődően a Magyar Exporthitel Biztosító Rt. megfigyelői státuszban részt vesz az OECD Exporthitel és Garancia munkacsoportján belül az országkockázati al csoport munkájában. Ez azt is jelenti, hogy saját országminősítését fokozatosan közelítenie kell az OECD országminősítési metodikájához.

Hároméves felzárkózási időszak alatt a MEHIB Rt. két éven túli lejáratú üzletei díjtételeinek is fokozatosan növekvő arányban kell megfelelniük az OECD országkockázati minősítése alapján kialakított minimális díjtételeknek.

Ebből következően a MEHIB Rt. saját országminősítése, amelyben a kétoldalú kapcsolatok alakulását és a magyar regionális helyzetet is figyelembe veszi, egyre kevésbé jelenti a díjképzés alapját, és egyre inkább segíti a fedezeti politika és az országlimitek kialakítását.

Az exportőrök felkészítése és tájékoztatása, az egyes országokkal kapcsolatos biztosítási magatartás ismertetése, valamint az állami és a saját kockázati kitettség belső eszközökkel történő keretben tartása érdekében a MEHIB Rt. **fedezeti irányelveket** dolgozott ki. A félévente kötelezően, de szükség esetén egyes országoknál havi rendszerességgel felülvizsgált, országokra lebontott fedezeti politika meghatározza a Biztosító számára, hogy:

- milyen típusú kockázatra,
- milyen futamidőre,
- milyen feltételekkel

nyújtson biztosítási fedezetet. A feltételek az országhoz tartozástól függően a MEHIB Rt. által elfogadható garanciák kikötését jelentik.

Az országhoz tartozást minősítés mindig egy előző időszak adatai alapján, a besorolást követő időszakra statikusan rangsorolja, csoportosítja az országokat. A fedezeti politika alkalmazásával ugyanakkor lehetőség nyílik arra is, hogy az üzletkötés időpontjában az országbesorolásból kiindulva, de az aktuális politikai és gazdasági helyzetet és a trendeket is figyelembe véve alakíthassa ki a biztosító a legkisebb rizikót és legnagyobb garanciát jelentő feltételeket, amelyek az országhoz tartozást, a futamidő és a kárkintlévőség figyelembevételével az adott ügylet és reláció függvényében maximálisan elérhető, a MEHIB Rt. számára elfogadható biztosítékok lehetnek.

A jelenlegi gazdasági előrejelzések javuló nemzetközi és hazai mutatókat prognosztizálnak. Az IMF legújabb becslése szerint 2000-ben a világgazdaság korábbi 3,5 százalékos növekedési kilátásait 4 százalékra módosították, hozzátéve, hogy az erőteljes globális konjunktúra jó hatással lesz a latin-amerikai és Karib-tengeri gazdaságokra is, ahol a tavalyi 0,3 százalékos növekedést 4 százalékos bővülés váltja fel. Az eurózónában is javítják az előrejelzéseket és 3–3,2 százalékos növekedésre számítanak.

Ami a magyar gazdaság számára a kis- és közepes vállalkozások fejlődése szempontjából különösen fontos kelet-közép-európai országok gazdaságait illeti, szintén javuló gazdasági teljesítmények várhatók azzal a kitétellel, hogy fejlődésüket megtörheti a viszonylag jelentős fizetésimérleg-hiány alakulása. A (WIIT) Nemzetközi Gazdasági Összehasonlító Intézet tanulmánya szerint a térségben 3,4 százalékkal bővíthet az idei GDP, amennyiben a valamelyest megnyugodott orosz pénzügyi helyzet a továbbiakban nem jelent fékező hatást a növekedésre. Ennek megfelelően Lengyelországban folytatódik, Bulgáriában és Oroszországban beindul a gazdasági növekedés, Csehországban és Romániában pedig csökken a visszaesés mértéke. Szlovákiában az elmúlt évben kezdődött lassulás még idén is folytatódik.

Magyarország és a magyar exportőrök számára rendkívül fontos, hogy a közeljövőben miként alakul a délkelet-európai országok helyzete, ahol a gazdaságilag fejlett és politikai szempontból is stabil Szlovénia kivételével rendkívül nagy krízisen ment keresztül minden ország. A térségbe irányuló magyar export komoly hagyományokon alapul, elősegítése a MEHIB Rt. számára is fontos kihívást jelent. Kormányhatározat értelmében folyamatban van egy Eximbank–MEHIB közös finanszírozási és biztosítási konstrukció kialakítása a térség országaiba irányuló magyar export elősegítése céljából.

Brief Summary of the Articles

Crisis through globalisation – Part one

KAMILLA LÁNYI

This study reports about the newest stage of the expansion of the globally integrated money and capital market, which can be characterised by system crises beginning with currency crises in the uprising markets. The crises that started unexpectedly were yet unavoidable and spread like a disease, now start to shatter the self-confidence and prestige of the international monetary organisations that planned and prescribed the reforms as well as of the countries executing these reforms. The outcome or solution of the newer types of crises increases the economic and political power of the globally organised structures in almost every case. That is why there are lively discussions and strong point of views concerning this process.

The Deepening and the Widening of the European Union reflected by the French-German Relations

TAMÁS SZEMLÉR

The fundamental economic and political changes of the 90s did affect the French–German relations as well. Although European integration, and within it bilateral cooperation has not been questioned by the two countries, the change of the balance of power could already be felt in the 90s in the debates on the most important questions of the integration. For Germany, the space for manoeuvres in integration issues has become larger than before, while for France, the assertion of its interests has become more difficult. These changes affect considerably the solution of the actual tasks – the plans for deepening outlined in the Maastricht Treaty and the Eastern enlargement – of the European Union. The external challenges – with special regard to the role of Europe played in the world economy and world politics, the strengthening of which lies in the interest of both countries – will, however, probably help to find the necessary compromises.

Assessing the achievements of regional policy in Hungary, the EU country-report points at the fact that Hungary was among the firsts to establish the institutional system of regional policy. The adoption of the Law on Regional Development and the establishment of the necessary institutions were only the first and easiest steps of EU-harmonization – the institutional „hardware” still has to function properly.

Based on empirical investigations, the study examines the present system of decentralization, the functioning, the possibilities and the limits of the institutions. It seeks to discover the investment promotion possibilities of the Hungarian regional institutions. It examines whether regional development is in line with EU-norms and tries to list the main deficiencies in introducing the instruments of EU-regional policy.

Can decision-makers realize objectives like industrial development, the modernization of the economic structure and the intensification of the economic activity with regional policy instruments? From the interviews it turned out that sectoral and functional objectives of economic policy can be best implemented by combining the sectoral and functional strategic plans of the various ministries with regional strategies thus by taking the regional specifics also into account. The decentralization of planning and financing is also a precondition of success. The study concludes, that the decentralization of regional development is still formal in Hungary.

Financing the agricultural-environmental programs in the EU

ERZSÉBET BÁRSONY – TAMÁS MOKRY

The declared goal of the agricultural-environmental arrangements in the EU is the protection of environment and the natural living space in the agriculture. In the EU not only introducing environment-friendly arrangements but also applying and keeping them in the long term are honoured. According to AGENDA 2000 that was adopted in March 1999, in the future the agricultural-environmental subsidies will find priority both in the agricultural-environmental policy and in the subvention of the agriculture by the EU. AGEDA 2000 has – other than the reforms of the CAP (common agricultural policy) until now – created the possibility of differentiation of the regional bonuses according to environmental criteria but left the precision over to the member countries. From the decisions of AGENDA 2000, we can state that in the EU environment-friendly agriculture is given a more important role than until now. The environment-friendly ways of output are supported stronger and in a more versatile way than before.

Jogi melléklet

Változási irányok a közösségi versenyjogban és ezek várható hazai hatása*

SÁRAI JÓZSEF**

A közösségi versenyjog végrehajtása közel négy évtizedes múltra tekint vissza. Bár a másodlagos joganyag ebben az időszakban folyamatosan alkalmazkodott az élet diktálta szabályozási igényekhez, a szabályok alapjaikban mégis meglepően keveset változtak. Az elmúlt néhány év során azonban több nagyobb horderejű módosításra került sor – és a folyamatnak tanúi lehetünk napjainkban is. Ezek a változások lefedték a közösségi antitröszt szabályok (a vállalkozásokra vonatkozó versenyjog) csaknem valamennyi területét. A cikk az EK versenyjog vállalkozásokra vonatkozó szabályainak ezeket a közelmúltbeli és várható változásait, valamint ezek esetleges hazai vonatkozásait ismerteti.

Az 1990-es évtized második felére a közösségi versenyjog alkalmazásának körülményeiben olyan változásokra került sor, amelyek szükségszerűen oda vezettek, hogy a jogalkalmazásért e téren is felelős Bizottság a versenyjog egyes fejezetei szabályainak újragondolására kényszerült. Az egyes területeken persze más-más tényezők hatottak, mindenesetre napjainkra két fontos területen – a fúziószabályozás és a vertikális korlátozásokra vonatkozó közösségi politika terén – a tervezett változtatásokat már jogszabály-módosítások, illetve új jogszabály formájában már meg is valósították, egy harmadik lényeges területen, a kartellekre és erőfölényes visszaélésekre vonatkozó eljárási szabályok modernizálása kapcsán egyelőre még csak a tervezett politika közzétételére került sor.

A vállalkozásokra vonatkozó közösségi versenyjog mozgási irányai nem közömbösek az EK/magyar társulási megállapodás végrehajtása, illetve hazánk küszöbön álló csatlakozása szempontjából sem.

A következőkben a módosítások áttekintését követően ezeknek a hazai versenyjogra gyakorolt hatását és a csatlakozással kapcsolatos tennivalókat kívánja a cikk körvonalazni.

* A Magyar Versenyjogi Egyesület és a Magyar Jogászegylet Fővárosi Szervezetének 2000. február 7-i együttes ülésén elhangzott előadás nyomán.

** A szerző a Gazdasági Versenyhivatal munkatársa. A cikkben foglaltak nem feltétlenül tükrözik a Versenyhivatal hivatalos véleményét.

Jóllehet a közösségi versenyjog jelentősebb változásai valójában a fúziós rendelet 1997. évi módosításától kezdődtek, a Római Szerződés nevezetes 85. és 86. cikkeiben¹ foglalt rendelkezések végrehajtására megalkotott 17/1962-es Tanácsi Rendelet hatályba lépése óta az EK jogalkotói folyamatosan törekedtek arra, hogy a versenyjog megfeleljen a változó szabályozási igényeknek. Ebből a szempontból alapvetően két jelentősebb fejlemény emelhető ki.

Az egyikre a 17/62-es rendeletet² elfogadását követően az 1960-as években került sor. A végrehajtási rendelet hatályba lépése után megindult a megállapodások egyedi mentesítését célzó bejelentések hulláma. Ez mindjárt a kezdeti időszakban évi több tízezer mentesítési kérelmet jelentett. Mivel viszonylag hamar kiderült, hogy a rendszer tartósan nem működtethető, a Római Szerződés 85. cikke (3) bekezdése, továbbá a 87. cikk alapján a Tanács hamarosan megalkotta – elsőként a vertikális megállapodások terén – azokat a felhatalmazó rendeleteket, amelyek mintegy „útmutatást” adtak a Bizottságnak ahhoz, hogy milyen elvek alapján dolgozza ki az egyedi mentesítések kivizsgálásával túlterhelt jogalkalmazók tehermentesítését biztosító csoportos mentesítési rendeleteket. A csoportmentesítő rendeletek sorát – bár időközben apróbb változásokat átvezettek rajtuk – az 1990-es évek elején a biztosítási szektorra vonatkozó rendelet zárta.

A másik nagyobb horderejű lépés a fúziók ellenőrzésére vonatkozó elkülönült szabályrend kidolgozása volt. Az évtizedes szakmai viták után a fúziókontroll szabályait a 4064/89(EGK) Tanácsi Rendelet fogalmazta meg, megoldva ezáltal azt a problémát, hogy a 86. cikk (és inkább csak elvileg, mint a gyakorlatban is, a 85. cikk) rendelkezéseit kelljen oly módon értelmezni, hogy ezáltal koncentrációs törekvések a közösségi versenyjog hatálya alá vonhatók legyenek.

Érdemes még említést tenni a számos, jogforrási erővel valójában nem is rendelkező bizottsági közleményről is, amelyek a Bizottság jogalkalmazási-jogértelmezési gyakorlatát foglalmazzák meg, egyben fontos iránymutatást nyújtva arra, hogy a jogalanyok milyen jogértelmezésre számíthatnak egyes kérdésekben. A közelmúltból a következő bizottsági közlemények érdeemesek e szempontból említésre:

- az „engedékenységi” közlemény a bírságok mérséklésének, illetve mellőzésének lehetőségéről (96/C207/04) [1996. 07. 18.]
- az érintett piac meghatározásával kapcsolatos közlemény (97/C327/03) [1997. 12. 09.]
- a kis jelentőségű megállapodásokról szóló közlemény (97/C372/04) [1997. 12. 09.]
- a kiszabott bírságok megállapításának módszeréről szóló közlemény (98/C9/03) [1998. 01. 14.]

Ezen közlemények közül valamennyi a Bizottságnak mint jogalkalmazó szervnek azt a szándékát tükrözi, hogy egyértelművé tegye azt a gyakorlatát, amelyet a versenyjog alkalmazásával összefüggő fontos kérdések kapcsán folytat. Végso soron ugyanerről, azaz a szabályok egyszerűsítéséről és a jogalkalmazás egyértelműsítéséről, átláthatóbbá tételéről van szó a három nagy reformterület kapcsán is.

¹ A Római Szerződés cikkeinek az 1998. május 1-jén hatályba lépő Amszterdami Szerződés szerinti átszámozása számos bonyodalmat okoz. A két versenyjogi cikk megfelelő új száma: 81. és 82. cikk. A továbbiakban a 81. és a 85. cikk hivatkozásai csakúgy, mint a 82. és a 86. cikk hivatkozásai csereszabatosnak tekinthetők.

² A Tanács 1962. február 6-i, 17/62 rendelete: első végrehajtási rendelet a Szerződés 85. és 86. cikkeihez [Hiv. Lap, 13. szám, 1962. 02. 21., 204. o.]

A fúziós rendelet felülvizsgálatára a fúziós rendelet felülvizsgálatáról szóló Zöld Könyv³ alapján került sor, de valójában a rendelet módosítását már maga a 4064/89(EGK) Tanácsi Rendelet is elrendelte. A jogszabálynak a 80-as évtized végén megtörtént megalkotásakor ugyanis még nem lehetett pontosan tudni azt, hogy azok a küszöbszámok, amelyek alapján elválnak, hogy mely koncentrációk bizonyulnak „közösségi méretűnek” és esnek ezáltal a közösségi fúziós rendelet hatálya alá, illetve melyek azok, amelyek nem teljesítve ezeket a küszöbszámokat, a tagállami nemzeti versenyjogok megítélési körébe tartoznak, milyen számosságú koncentrációt vonnak a rendelet hatálya alá. A rendelet erre a felülvizsgálatra a jogszabály elfogadásától számított negyedik év végéig adott határidőt, azonban akkor erre – bár voltak felmérések 1992 végén –, a közösségi versenyhatóságnak történő bejelentést megalapozó küszöbszámok módosítására a rendeletben eredetileg meghatározott határidőig nem került sor. A Zöld Könyv közzétételét követően a küszöbszámokkal kapcsolatos szakmai viták lényegében az üzleti körök és a nemzeti versenyhatóságok ellentétes megítélését tükrözték. Az üzleti élet szereplői döntően azt a nézetet képviselték, hogy a küszöbszámokat le kell szállítani, amely megteremtette volna a közösségi fúziós rendelet hatályának kiterjesztését. A vállalkozások elvárásai szerint ugyanis nagyobbak egy tervezett koncentráció kedvező megítélésének az esélyei, ha a nagyobb egységes piacra gyakorolt hatásait mérlegeli a közösségi versenyhatóság, mint abban az esetben, ha egy nyilvánvalóan szűkebb nemzeti piacra kifejtett hatásait vizsgálja egy nemzeti versenyhatóság. (Mint ismeretes, a közösségi fúziókontroll hatálya alá eső koncentrációk nem, vagy legfeljebb csak nagyon sajátos esetekben⁴ esnek a nemzeti versenyhatóságok kompetenciájába.)

A küszöbszámok módosításával kapcsolatos viták végül is, sajátos módon, erős kompromisszumokkal dőltek el. A 4064/89-es rendeletet módosító 1310/97(EK) Tanácsi Rendelet lényegében meghagyta változatlanul az eredeti jogszabály szerinti küszöbszámokat, az 5 milliárd euró feletti közös világméretű forgalmat, valamint a koncentrációban részt vevő legalább két vállalat mindegyikének 250 millió euró feletti közösségi forgalmát (feltéve, hogy minden egyes érintett vállalat a közösségi szintű összes forgalmának több mint kétharmadát nem egy tagállamon belül bonyolítja le). Ami változás, az az, hogy ennél kisebb forgalmi küszöbök felmutató koncentráció is lehet közösségi léptékű, ha egyidejűleg teljesíti a következő küszöbszámokat:

- valamennyi érintett vállalat együttes világméretű forgalma meghaladja a 2,5 milliárd eurót,
- valamennyi érintett vállalat együttes összforgalma legalább három közösségi tagállam mindegyikében 100 millió euró feletti,
- az előző pont szerinti tagállamok közül legalább három mindegyikében legalább két vállalat mindegyikének összforgalma 25 millió euró feletti,
- legalább két érintett vállalat mindegyikének közösségi méretű összforgalma 100 millió euró feletti,
- feltéve, hogy minden egyes érintett vállalat a közösségi szintű összes forgalmának több mint kétharmadát nem egy tagállamon belül bonyolítja le.

A küszöbszámok felülvizsgálata, ha formálisan azok bizonyos értelemben vett csökkenését hozta is, a gyakorlatban feltehetően csak igen kevés, az eredeti forgalmi küszöbszámok alatti koncentrációt fog a módosítás révén bevonni a közösségi jog hatálya alá. Ebben a megközelítésben állítható, hogy a versenyjogi hatáskörükön féltékenyen őrködő tagállami versenyhatóságok kerültek ki eredményesen a felülvizsgálati vitákból.

A küszöbszámok módosításán túlmenően az 1310/97-es rendelet további változásokat is hozott, amelyek közül a következők említése érdemes:

³ COM(96)19

⁴ Lásd: a 4064/89-es Tanácsi Rendelet 9. cikkét.

- A korábbi szabályozástól eltérően a kooperatív, azaz az együttműködési típusú közös vállalatok versenyjogi megítélésére a fúziós rendelet keretében kerül sor. Az ilyen közös vállalatok esetében a koordináció értékelése a Szerződés 85. cikkének (1) és (3) bekezdései alapján történik. Az értékelésnél a Bizottság különösen azt vizsgálja, hogy az anyavállalatok mennyiben tartják meg a közös vállalatéval azonos piacon, vagy annak szállítói, vevői piacán, esetleg valamely e piacokhoz képest szomszédos piacon folytatott tevékenységeiket, illetve külön szempont, hogy a közös vállalat létrehozásának következményeként megvalósuló koordináció lehetővé teszi-e, hogy az érintett termékek vagy szolgáltatások jelentős része tekintetében a piaci verseny kizárása megvalósulhasson (módosított fúziós rendelet 2. cikk (4) bekezdés). A változás lényeges, mivel korábban nem a rendelet alapján folytatott eljárásban került sor a kooperációs közös vállalat megítélésére, hanem az ügyet átadták a Bizottság Verseny Főigazgatóság⁵ más részlegeinek, amelyek határidő nélkül dolgoznak az eljük kerülő ügyeken. A módosítás eredményeként a kooperációs közös vállalatok megítélésére is a fúziós rendelet szerinti szigorú határidők mellett kerül sor, továbbá egy eljáráson belül ítélik meg valamely közös vállalat kooperatív és koncentratív hatásait. A kooperatív és koncentratív jellegű közös vállalatok fogalmának tisztázása érdekében a Bizottság közleményt⁶ adott ki.
- Új, részletesebb szabályok születtek a forgalmi küszöbök számítása szempontjából már korábban is eltérő hitelintézeti szférát illetően (5. cikk (3) bekezdés). A forgalom számítására vonatkozóan a Bizottság közleményt⁷ adott ki.
- A koncentrációban részt vevő felek a Bizottság aggályainak eloszlatása céljából olyan vállalásokat tehetnek, már a kétlépcsős eljárás első fázisában is, amely elősegítheti, hogy a Bizottság a koncentrációt a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánítsa. Az ezzel kapcsolatos határozatát a Bizottság feltételekhez és kötelezettségekhez kötheti (6. cikk (1.a) bekezdés). A feltételek és kötelezettségek teljesítését a Bizottság határidőhöz kötheti. (Korábban ilyen feltételek és kötelezettségek előírására csak a második fázis végén hozott határozatban volt módja a Bizottságnak.)
- Megszűnt az a szabály, amely értelmében a kétlépcsős eljárás első fázisában a Bizottság a koncentráció megvalósulását felfüggeszthette annak érdekében, hogy esetleges tiltó határozatának hatékonyságát biztosítani képes legyen, helyette olyan rendelkezés lépett életbe, hogy a koncentráció mindaddig nem valósulhat meg, ameddig a Bizottság valamilyen formában azt a közös piaccal összeegyeztethetőnek nem nyilvánította (7. cikk (1) bekezdés).
- A módosítás kiterjesztette az eredeti rendelet 22. cikke szerinti azon lehetőséget, amely alapján egy tagállam kérhette, hogy a Bizottság ítéljen meg a közösségi léptéket el nem érő olyan koncentrációt, amely a tagállam területén a hatékony verseny jelentős akadályozásával fenyegetett. Az új rendelkezés értelmében ezt most két vagy akár több tagállam közösen is kérheti a Bizottságtól.

A Bizottságnak 2000. június 1. előtt jelentést kell készítenie a Tanács részére arról, hogy a bejelentési küszöbszámok módosítása hogyan vált be. A jelentés alapján a Tanács felülvizsgálhatja mind az eredeti, mind pedig az alacsonyabb szinten megfogalmazott kiegészítő küszöbszámokat.

⁵ Korábbi ismert névén: IV. Főigazgatóság.

⁶ A Bizottság közleménye a valamennyi funkciót ellátó közös vállalat a Tanács a vállalatok koncentrációjának ellenőrzéséről kiadott 4064/89(EGK) rendelete szerinti fogalmáról. [Hiv. Lap, C 66., 1998. 03. 02., 1. o.]

⁷ A Bizottság közleménye a Tanács a vállalatok koncentrációjának ellenőrzéséről kiadott 4064/89(EGK) rendelete szerinti forgalom kiszámításáról. [Hiv. Lap, C 66., 1998. 03. 02., 25. o.]

A vertikális megállapodásokra vonatkozó módosult politika

A vertikális korlátozások már kezdetektől sajátos fenyegetést jelentettek a közös piac létrehozására irányuló törekvésekkel szemben és ebből következően az integráció keretei között komolyabb veszélyt jelentettek, mint nemzeti körülmények között általában. A konkrét versenyjogi esetek ezért viszonylag korán kijelölték az ilyen megállapodásokkal szemben képviselhető jogalkalmazási szigor határait.⁸ A viszonyulás jól érthető, a közös piac megvalósítására irányuló erőfeszítéseket, a tagállamok kereskedelempolitikai korlátozó eszközei lebontásával nehezen elért eredményeket alapjaiban veszélyeztették azok a vállalatok közötti megállapodások, amelyek kizárólagos értékesítési vagy beszerzési szerződések alapján – azaz vertikális megállapodások révén – a nemzeti határok mentén szigetelték volna el egymástól a piacokat. Lényegében ezen alapul a közösségi versenyjognak az a sajátossága, hogy a nemzeti versenyjogokhoz képest nagyobb gyanakvással kezeli a vertikális megállapodásokat. Másrésztől éppen a vertikális megállapodásokra vonatkozóan dolgozták ki az első csoportmentesítő rendeleteket.⁹

Az évek során a vertikális megállapodásokkal szembeni szigorúság enyhülését éppen ezek a csoportos mentesítő rendeletek képviselték, míg napjainkra a versenypolitikai megközelítés eljutott odáig, hogy mintegy kifejezve a vertikális megállapodások „kevésbé veszélyes voltát”, a kis jelentőségű megállapodások mértékét az ilyen megállapodásokról szóló bizottsági közleményben a horizontális versenykorlátozások 5 százalékos együttes piaci részesedésével szemben, a vertikális megállapodások esetében magasabb piaci részesedés, 10 százalék alatt definiálják.

A vertikális megállapodásokkal kapcsolatos új politika kialakítását az ebbe szükségessé, hogy az üzleti világ reprezentánsai részéről egyre élesebben fogalmazódott meg a kritika a kialakított rendszerrel szemben. A legfontosabb kifogások a következők voltak:

- a kialakított csoportmentességi rendszer rugalmatlan és feleslegesen túlszabályozott, mintegy „kényszerzubbonyként” nehezedik a vállalkozásokra,¹⁰
- a rendszer nem enged elégséges teret a vertikális megállapodások gazdasági hatásainak elemzéséhez,
- célszerű lenne a csoportos mentesítés lehetőségét szélesebb körben (például a közben-ső termékek körében is) biztosítani,
- nem indokolt, hogy a csoportmentességi rendelet egyetlen előírásának nem teljesítése esetén a teljes megállapodás érdemtelenné válik a csoportos mentesség előnyéből való részesedésre,
- a szelektív forgalmazási rendszerre is kívánatos lenne megadni a csoportos mentesítés lehetőségét.

A Bizottság, részben ezen kritikai észrevételekre, továbbá az európai forgalmazási rendszerekben az elmúlt évtizedekben megvalósult robbanásszerű technológiai és az azok követ-

⁸ Lásd például a Bíróság 1966. július 13-i 56 és 58/64 sz. ítéletét az Établissements Consten SARL és Grundig-Verkaufs-GmbH kontra Bizottság egyesített ügyekben ([1966] ECR 299. o.)

⁹ Ezek körében az elsőt már 1967-ben hatályba léptették, ez volt a 67/67(EGK) bizottsági rendelet [Hiv. Lap, 57., 1967. 03. 25. 849. o.]

¹⁰ Ez a csoportmentességi rendszer eddig követett működési mechanizmusából adódik. Ennek megfelelően ugyanis a vállalkozások csak akkor részesedhettek a csoportos mentesülés előnyéből (azaz nem szükséges a megállapodásokra költséges és időigényes egyedi eljárás keretében mentességet kérniük), ha valamennyi elemében megfeleltek a csoportos mentességben megfogalmazott feltételeknek. Ez azt is jelentette, hogy az úgynevezett „fehér listás” szerződéses klauzulák körében nem terjeszkedhettek azokon túl, azaz az egyes csoportmentesítő rendeletek kimerítő jelleggel fogalmazták meg mindazokat a rendelet által még tolerált versenykorlátozó szerződéses kikötéseket, amelyeket a szerződni kívánó felek felvehettek a szerződéseikbe. Ha ezeken túlmenően felmerültek olyan elemek, amelyeket a szerződésben rögzíteni kívántak, könnyen megtörténhetett, hogy ezek miatt már nem feleltek meg a csoportmentesítő rendeletnek, így egyedi mentességért kellett folyamodniuk. Ezt a körülményt, a fehér listás klauzuláknak ezt a kényszerét nevezték a vállalkozások „kényszerzubbony-hatásnak”.

keztében végbemenő forgalmazási változásokra¹¹ reagálásként elkészítette „A Közösség versenypolitikája és a vertikális korlátozások” című Zöld Könyvet¹² és azt 1997 elején széles körű szakmai vitára bocsátotta.

A Zöld Könyv a vertikális megállapodásokkal kapcsolatos politika átalakítására több változatot is megfogalmazott. A dokumentumra beérkezett észrevételek, valamint a szóbeli meghallgatások, vitafórumok eredményeképpen a végleges megoldás 1999 közepére-végére körvonalazódott. Alapjában két jogszabályi változásra került sor:

Egyrészt a Tanács elfogadott egy rendeletet, amellyel módosították a 17/62-es tanácsi rendeletet. A módosító rendelet¹³ kiterjesztette a 17/62-es rendelet 4. cikke (2) bekezdésének hatályát valamennyi vertikális megállapodásra. A 17/62-es rendelet 4. cikkének (2) bekezdése a rendelet más rendelkezéseivel összekapcsolva lényegében azt fogalmazta meg, hogy mindazokat a megállapodásokat, amelyeket két (és nem több) vállalkozás között kötnek meg és vertikális jellegűek, nem szükséges bejelenteni egyedi mentesség elnyerése céljából. Ez a lehetőség azzal az előnnyel jár, hogy az ilyen megállapodások a megkötésük időpontjától érvényesnek tekinthetők.¹⁴ A kiterjesztés lényege, hogy nemcsak a kétszereplős megállapodásokra vonatkozik a 4. cikk (2) bekezdésének a liberálisabb megközelítést jelentő rendelkezése, hanem kettőnél több szereplős megállapodásokra is. Feltétel azonban továbbra is, hogy a szerződésben részes valamennyi félnek a termelési/forgalmazási vertikum különböző lépéseiben kell tevékenykednie, azaz továbbra is csak vertikális megállapodásokra vonatkozik ez a rendelkezés.

A másik szabályozási lépés egy új vertikális csoportmentesítő rendelet¹⁵ megalkotása volt, amely valamennyi vertikális megállapodást a hatálya alá vont. (A bizottsági rendelet kibocsátásához értelemszerűen előzetesen módosítani kellett¹⁶ a 19/65-ös tanácsi felhatal-

¹¹ Ez lényegében a hagyományos gyártó-nagykereskedő-kiskereskedő-fogyasztó forgalmazási csatorna egyeduralmának a felbomlását jelenti. Részben az információs rendszerek segítségével kialakultak olyan üzleti gyakorlatok, mint a „Éppen-időben” (Just-in-time) forgalmazási forma, a „Gyors-reagálású-logisztika” (Quick response logistics – QR), vagy az elektromos adatátvitel (EDI), a hatékony adatbevitel (ER), amely utóbbiak lehetővé teszik a hatékony fogyasztói válaszadást (Efficient Consumer Response – ECR), amely révén már a kiskereskedelmi bolt ad „percre kész” visszajelzést akár a gyártó üzemnek arról, hogy az adott termék kereslete hogyan alakul. Nyilvánvaló, hogy az európai forgalmazási rendszereknek ezt a nagymértékű átalakulását a közösségi versenyjogi szabályozás nem hagyhatta figyelmen kívül.

¹² COM(96)721

¹³ A Tanács 1999. június 10-i, 1216/1999(EK) rendelete: „a 17/62. számú első végrehajtási rendelet a Szerződés 85. és 86. Cikkeihez” módosításáról. [Hiv. Lap, L 148. szám, 1999. 06. 15. 5. o.]

¹⁴ Ezzel szemben azok a megállapodások, amelyeket egyedi mentességért a 17/62-es rendelet 4. cikke (1) bekezdése alapján be kell jelenteni, a rendelet 6. cikke (1) bekezdése értelmében csak a Bizottsághoz tett bejelentés időpontjára visszamenőleg kaphattak mentességet, azaz biztonságot arra nézve, hogy a megállapodások érvényes és nem semmis a 85. cikk (2) bekezdése értelmében. Ez a konstrukció arra ösztönözte a vállalkozásokat, hogy megállapodásaikat már a megkötés időpontjában bejelentésük a Bizottságnak, így a mentesítő határozat esetén a mentesség visszamenőleges hatálya a bejelentés (=megkötés) időpontjára vonatkozott. Ez a vállalati taktika jelentősen megnövelte a Bizottság munkaterhét. (További ösztönzést jelentett a megállapodások minél korábbi bejelentésére, hogy a bejelentés után a 17/62-es rendelet 15. cikke (5) bekezdésének (a) pontja értelmében a vállalkozások a bejelentést követően immunitást szereztek a bírság kiszabása alól, feltéve, hogy magatartásukkal nem terjeszkedtek túl a bejelentésben foglaltakon.) A 4. cikk (2) bekezdése szerinti megállapodások esetében a mentességet a Bizottság – bármikor is jelentették be ezeket – automatikusan a megkötésük időpontjára visszamenőlegesen adta meg, feltéve persze, hogy eleget tettek a 85. cikk (3) bekezdése szerinti négy mentesítési feltétel mindegyikének.

¹⁵ A Bizottság 1999. december 22-i, 2790/1999(EK) rendelete a Szerződés 81(3) cikkének vertikális megállapodások és összehangolt magatartások csoportjaira való alkalmazásáról [Hiv. Lap, L 336. szám, 1999. december 29., 21. o.]

¹⁶ A Tanács 1999. június 10-i, 1216/1999(EK) rendelete: „a 19/65(EGK) számú, a Szerződés 85. cikke (3) bekezdésének megállapodások és összehangolt magatartások bizonyos csoportjaira alkalmazásáról” szóló rendelet módosításáról. [Hiv. Lap, L 148. szám, 1999. 06. 15. 1. o.]

mazó rendeletet.) A 2790/99-es rendelet 2000. január 1-jén lépett hatályba, rendelkezéseit 2000. június 1-jétől kell alkalmazni.¹⁷ A rendelet legfontosabb jellemzői a következők:

- A korábbi három csoportmentesítő jogszabály¹⁸ helyett egyetlen „ernyő” csoportmentesítő rendelet került kiadásra. Ezen túlmenően a rendelet megfogalmaz a korábban nem csoportmentesített szelektív forgalmazásra vonatkozóan is rendelkezéseket. Nem terjed ki a hatálya ugyanakkor az ugyancsak vertikális gépjármű-forgalmazási és szervizmegállapodásokra, amelyekre továbbra is vonatkozik az eredeti csoportmentesítő rendelet.¹⁹
- A rendelet a nem korlátozódik a kétoldalú megállapodásokra, két vagy több vállalat által kötött megállapodások is a hatálya alá tartoznak. Feltétel azonban, hogy vertikális megállapodásokról legyen szó, azaz „a vállalatok mindegyike a megállapodás szempontjából a termelési vagy forgalmazási lánc egymástól eltérő szintjén” működ-jék (2. cikk (1) bekezdés).
- A rendelet a korábbi szabályozástól eltérően nemcsak a viszonteladási célú termékekre terjed ki, hanem a közbelső termékekre, a szolgáltatásokra és a szellemi tulajdonjogokra is (ez utóbbiakra annyiban, amennyiben ezek nem elsődleges tárgyai a megállapodásnak, hanem közvetlenül a megállapodás szerinti árukhoz vagy szolgáltatásokhoz kapcsolódnak, 2. cikk (3) bekezdés).
- Nem tartoznak a rendelet hatálya alá a versenytársak közötti megállapodások, legfeljebb akkor, ha nem kölcsönös megállapodásról van szó és a szereplők forgalma bizonyos határ alatt marad (2. cikk (4) bekezdés).
- Arra a felismerésre alapozva, hogy a vertikális együttműködés kedvező versenyhatásai 30 százalékos piaci részesedés alatt kibontakozhatnak, illetve az előnyök e határ alatt meghaladhatják a hátrányokat, a mentesítés feltétele, hogy a szállító piaci részesedése nem haladhatja meg az érintett piacon a 30 százalékot. (Kizárólagos forgalmazási kötelezettséget tartalmazó megállapodás esetén a 30 százalékot a vevő piaci forgalma alapján kell számítani.) A 30 százalékos piaci részesedési határ felett egyedi mentesítésért lehet folyamodni a Bizottsághoz.
- A 2790/99-es rendelet nem tartalmaz fehér listás klauzulákat.
- A rendelet a nagyobb fokú rugalmasság érdekében kétféle fekete listát tartalmaz, amelyek szerepeltetése a 30 százalékos piaci részesedés alatt is a rendelet alkalmazását korlátozza. Ezek közül az egyik lista olyan szerződéses klauzulákat sorol fel, amelyek valamelyikének a megállapodásban történő szerepeltetése esetén a megállapodás egészére nem vonatkozik az automatikus mentesség (4. cikk). Ezek a klauzulák a következők:
 - a viszonteladási ár minimumának, vagy a viszonteladási árnak a meghatározása,
 - az eladás földrajzi területének vagy a potenciális vásárlók körének korlátozása. (Kivételt képez ebben a körben – azaz megengedhető a megállapodásban szerepeltetése – a kizárólagos területekre célzott aktív eladások korlátozása, a végső felhasználóknak történő eladások korlátozása a nagykereskedők részéről, a szelektív rendszerben a nem szerződéses kereskedők eladásainak korlátozása, továbbá a vevők lehetőségének korlátozása arra nézve, hogy beépítésre szánt alkatrészeket, komponenseket adjon el olyan ügyfeleknek, akik azokat versenyző termékek előállításához használnák.)

¹⁷ Kivéve a rendelet 12. cikkének (1) bekezdését, amely már 2000. január 1-től alkalmazható. Ez a bekezdés arról rendelkezik, hogy a kizárólagos forgalmazásra (1983/83(EGK)), a kizárólagos beszerzésre (1984/83(EGK)), továbbá a franchise megállapodásokra (4087/88(EGK)) vonatkozó rendeletekben adott mentesítések 2000. május 31-ig továbbra is hatályosak.

¹⁸ A kizárólagos forgalmazásra, a kizárólagos beszerzésre és a franchise megállapodásokra vonatkozó 1983/83(EGK), 1984/83(EGK) és 4087/88(EGK) rendeletekről van szó.

¹⁹ A Bizottság 1995. június 28-i, 1475/95 (EK) rendelete a Szerződés 85. cikke (3) bekezdésének gépjármű-forgalmazási és szervizmegállapodások bizonyos csoportjaira való alkalmazásáról. [Hiv. Lap, L 145. szám, 1995. június 29., 25. o.]

- a szelektív forgalmazási rendszer kiskereskedelmi szinten működő tagjai által a végső felhasználók részére végzett aktív vagy passzív eladások korlátozása, illetve a szelektív rendszeren belül a kereskedők közötti keresztzállításokra vonatkozó korlátozás,
- alkatrészek szállítója és az ezeket beépítő vevő közötti olyan megállapodás, amely korlátozza a szállítót abban, hogy az alkatrészeket pótalkatrészként végső felhasználóknak vagy olyan javítóműhelyeknek, amelyeket a vevő nem bízott meg a termékei javításával, eladja.
- A fekete listás klauzulák másik csoportja nem a megállapodás egészét veszi ki a csoportos mentesség köréből, csupán az adott (fekete listás) kötelezettséget nem részesíti az automatikus mentesség előnyében (5. cikk). Ezek a következők:
 - bármely versenytilalmi kötelezettség,²⁰ amely időtartama meghaladja az öt évet,
 - a vevő közvetlen vagy közvetett kötelezése, hogy a megállapodás lejárta után nem gyárthat, szerezhethet be vagy forgalmazhat árukat vagy szolgáltatásokat (kivéve, ha ez a szerződéses árukkal vagy szolgáltatásokkal versenyző árukra vagy szolgáltatásokra vonatkozik, vagy azokra a helyiségekre, amelyben a vevő a szerződés időtartama alatti tevékenységét végzi),
 - a szelektív forgalmazási rendszerben a versenytárs áruk eladására vonatkozó közvetlen vagy közvetett korlátozások.
- A rendelet előnyei visszavonhatóak a megállapodástól:
 - a Bizottság által kizárólagos hatáskörrel, az egyetlen tagállam területénél nagyobb piaci korlátozás esetén (amennyiben a piacon hasonló vertikális korlátozások párhuzamos hálózatainak kumulatív hatása érvényesül),
 - a tagállam hatáskörrel rendelkező hatósága kizárólag csak a tagállam területére vonatkozó hatállyal vonhatja vissza a rendelet előnyeit, feltéve hogy a 81. cikk (3) bekezdésével összeegyeztethetetlen hatások érvényesülnek.

A rendelet 12. cikke (2) bekezdésének értelmében a Szerződés 81. cikke (1) bekezdése szerinti tilalom a 2000. június 1. és 2001. december 31-e közötti időszakban nem vonatkozik azokra a megállapodásokra, amelyek 2000. május 31. előtt már hatályban voltak és amelyek nem tesznek eleget a rendeletben foglalt feltételeknek, kielégítik azonban a korábbi, a rendelet által felváltott három csoportmentesítő rendelet valamelyikének mentesítési feltételeit.

Az eljárásjog modernizációs elgondolásai

A közösségi versenyjog kartell és erőfölényes visszaélésekre vonatkozó szabályainak modernizációra vonatkozó elképzeléseit 1999 első felében tette közzé a Bizottság, ezúttal egy Fehér Könyv formájában.²¹ A dokumentum szakmai vitája folyamatban van, az érdekeltek 1999. szeptember 30-ig tehettek észrevételeket a dokumentumban megfogalmazott elgondolásokhoz.

A Fehér Könyv részletesen elemzi, hogy miért gondolja a Bizottság a jelenlegi rendszer átalakításának szükségességét. Amint azt a dokumentum a bevezető részében kifejti, a Római Szerződés megfogalmazói nyitva hagyták azt a kérdést, hogy kartellszabályozás körében tilalmi elven alapuló engedélyezési rendszert vagy a visszaélési elven alapuló, közvetlenül

²⁰ Versenytilalmi kötelezettség a rendelet értelmében: „bármely közvetlen vagy közvetett kötelezettség, amely a vevőt arra készteti, hogy ne gyártson, vásároljon, értékesítsen vagy viszonteladjon a szerződéses árukkal vagy szolgáltatásokkal versenyző árukat vagy szolgáltatásokat vagy bármely, a vevőt terhelő közvetlen vagy közvetett kötelezettség, amelynek értelmében a szállítótól vagy a szállító által kijelölt harmadik féltől szerezze be a szerződéses áruból vagy szolgáltatásokból és helyettesítőikből az érintett piacon megvalósított teljes beszerzésének több mint 80%-át, előző évi beszerzései alapján számítva” (1. cikk (b) pont).

²¹ „Fehér Könyv az EK Szerződés 85. és 86. cikkei végrehajtási szabályainak korszerűsítéséről” című dokumentum [99/027 sz. Bizottsági program, 1999. 04. 28.]

alkalmazható kivételi rendszert alakítsanak-e ki. Az 1960-as évek elején kialakított végrehajtási rendszer²² végül is az előbbi választotta. Ennek lényege, hogy a jogszabályi tilalmat (a 85. cikk (1) bekezdésének tilalmát) egy megfelelően felhatalmazott hatóság (a Bizottság) konstitutív döntésével lehet csak feloldani. Mindaddig, amíg a hatóság nem engedélyezi a megállapodást, addig azt semmisnek kell tekinteni. Ezzel szemben a kivételen alapuló rendszer alkalmazása azt jelentette volna, hogy a tilalom eleve nem érvényesül, ha teljesülnek jogszabályilag rögzített bizonyos feltételek. Ebben a megoldásban a megállapodások mindjárt a megkötésüktől kezdve érvényesek, feltéve hogy megfelelnek a tilalmi elv alól kivételt biztosító feltételeknek.

A Fehér Könyv elemzése szerint az 1960-as évek elején választott megoldás racionális volt. Nem voltak tisztázottak a közösségi versenyjogi szabályok végrehajtásának alapelvei, nem alakult még ki a jogalkalmazási gyakorlat sem. A Bizottság mint a közösségi versenypolitika érvényesítéséért felelős intézmény nem rendelkezett elégséges információkkal a piacokon folyó magatartásokról. Mindezek következtében a 17/62-es rendelet három fő célkitűzésre épült:

- Ahhoz, hogy a Bizottság képes legyen a piaci folyamatokról elegendő információ összegyűjtésére, központosított engedélyezési rendszert kellett kiépíteni. E megoldás alapján a Bizottsághoz előzetes bejelentést kell tenni a megállapodásról. A bejelentés ugyan nem kifejezetten kötelező, de azoknak a piaci szereplőknek, amelyek igénybe kívánják venni a 85. cikk (3) bekezdésében foglalt kedvezményt, be kellett jelenteniük a megállapodásaikat a Bizottságnak (a 17/62-es rendelet 4. cikke (2) bekezdésében foglaltak kivételével). A mentességet adó döntés konstitutív és a bejelentés időpontjára visszamenőleges hatályú.
- Az egységes jogalkalmazás érdekében mentesítést kizárólag a Bizottság adhatott. Ez egy központosított mentesítési rendszer kialakítását tette szükségessé, a tagállami hatóságok nem kapták meg a mentesség kimondásának lehetőségét.
- Az üzleti élet számára jogbiztonságot kívántak teremteni, amit viszont aláásott az a körülmény, hogy a 85. cikk (2) bekezdése a versenykorlátozó megállapodásokhoz az automatikus semmisség jogkövetkezményét rendelte. Úgy tűnt, hogy az akkor még fejletlen tagállami versenyjogok mellett a központosított mentesítési rendszer ezt a problémát megfelelően kezeli.

A 17/62-es rendelet hatálybalépésétől az 1990-es évek végéig tartó három és fél évtized alatt a körülmények jelentősen megváltoztak, ami jelentősen kihatott a versenyjog alkalmazására is. Ebből a szempontból a lényegesebb körülmények a következők:

- A tagállamok száma hatról tizenötre növekedett, és a közép- és kelet-európai térség országainak várható csatlakozásával tovább bővül. Ez azt jelenti, hogy jelentősen megnövekedett és várhatóan tovább nő a Bizottságra háruló munkateher. A bizottsági erőforrások ugyanakkor nem bővültek ezzel arányban, jelenleg 150 bizottsági munkatárs látja el a 85. és 86. cikkel kapcsolatos feladatokat.
- A hivatalos nyelvek száma négyről tizenegyre bővült, és ez a munkavégzést számottevően lassítja, különösen azokban az ügyekben, amelyekben a Bizottság formális határozatot hoz, és a tagállamokkal való egyeztetés külön feladatként tételeződik.
- A kialakított rendszer oda vezetett, hogy a vállalatok egyre inkább arra törekedtek, hogy a jogbiztonság szem előtt tartásával a megállapodásaikat a megkötés időpontjában bejelentsek. Ezzel megoldható, hogy amikor a bejelentés időpontjára visszamenőleges hatállyal kapnak mentességet, gyakorlatilag az azzal időben egybeeső megkötés időpontjára visszamenőleges a mentesség. A kialakult rendszerben a vállalkozások ezért sok olyan megállapodást is bejelentettek, amelyek közösségi szempontból a

²² A Tanács 1962. február 6-i, 17/62 rendelete: első végrehajtási rendelet a Szerződés 85. és 86. cikkeihez. [Hiv. Lap, 13. szám, 1962. 02. 21., 204. o.]

vizsgálat során érdektelennek bizonyultak, ugyanakkor azonban nagymértékben növelték a Bizottság munkaterhét.²³

- Pozitív változás, hogy az elmúlt évtizedek alatt tisztázódtak a közösségi versenyjog alkalmazásának kritériumai, a különböző kérdések mögött számos bizottsági határozat és bírósági ítélet körvonalazza az alapelveket. Másrésről a versenyjog sokat fejlődött a tagállamokban is, nemcsak jogalkotási értelemben, de kialakult az intézményi háttér is. A tagállami versenyjogok többnyire a közösségi modellen épülnek fel, a tagállami versenyhatóságok pedig a közösségi versenyjog alkalmazásában történő közreműködésük során megismerhették a közösségi szabályok jogalkalmazási kritériumait. A 15 közül nyolc tagállamban a versenyhatóságok rendelkeznek a közösségi versenyjog közvetlen alkalmazására vonatkozó felhatalmazással. A tagállamokban megfelelő létszámú, gyakorlott szakértői gárda áll rendelkezésre, a 15 tagállamban összességében mintegy 1200 tagállami szakértő foglalkozik versenyjoggal. Mindezek a körülmények különösen kedvező lehetőséget biztosítanak bizonyos decentralizációs lépések megtételére, ami ráadásul összhangban van a szubszidiaritás alapelvével is.

A Bizottság fokozódó leterhelése a jogalkalmazás kezdeti éveiben is érzékelhetővé vált, a 17/62-es rendelet bevezetését követő negyedik évben már több mint 37 000 (!) lezáratlan ügy halmozódott fel a Bizottságnál. A helyzet normalizálására folyamatosan kerestek megoldásokat. Az egyedi bejelentések számának mérséklésére ténylegesen is kialakították a már az Alapszerződés 85. cikkében is megfogalmazott csoportos mentesség rendszerét, első ízben a 67/67-es rendelet hatályaba léptetésével. Az egyedi mentességek gyorsabb elintézési lehetőségét teremtette meg a mentességek adminisztratív levéllel²⁴ történő kiadása. Hasonlóképpen az egyszerűsítés és a bejelentések számának mérséklését célozta a csekély jelentőségű megállapodásokról szóló bizottsági közlemény²⁵ kiadása. Bizonyos vonatkozásban a bizottsági leterheltség mérséklését célozták azok a bizottsági közlemények²⁶ is, amelyek a tagállami hatóságokkal történő bizottsági együttműködés kereteit körvonalazták. Ezek a lépések hoztak bizonyos eredményeket, de nem voltak képesek orvosolni az alapproblémát. A Bizottság növekvő munkaterhe egyrészt, illetve a jogalkalmazás egyszerűsítésének, decentralizálásának kedvező feltételei másrészt az 1990-es évtized végére megteremtették egy nagyobb horderejű reform lehetőségét.

A Fehér Könyvben körvonalazott változások a következő célkitűzésekre épülnek:

- Cél a hatékony felügyelet biztosítása, amely keretében egyrészt megvalósulhatna a bizottsági erőforrásoknak a komolyabb jogsértésekre összpontosítása, másrészt pedig a szubszidiaritás jegyében a nemzeti szintű közösségi jog alkalmazásának az előteremtése, beleértve ez utóbbit a 81. cikk (3) bekezdésének az alkalmazását is.
- A szükségtelen bejelentési rendszert ki kell iktatni, ami azt jelenti, hogy sem a Bizottsághoz, sem pedig a tagállami hatóságokhoz nem szükséges bejelentést tenni.

²³ Az 1988-tól 1998-ig tartó egy évtized alatt a Bizottság által kezelt ügyek 58%-a bejelentésre, 29%-a panasza indult és csak 13%-ot tett ki a saját kezdeményezésű ügyek aránya. Ugyanakkor a Bizottság előtt 1200 lezáratlan ügy van, miközben évi 220-250 bejelentés mellett a formális mentesítő nagy határozatok (azaz a ténylegesen komoly ügyek) száma mindössze 5-10 évente.

²⁴ Ez a sokat vitatott „comfort letter” intézménye, amelyet nem a Bizottság (a biztosok testülete), hanem a Bizottság IV. (Verseny) Főigazgatósága igazgatói szinten bocsát ki. A comfort letter ugyan a tagállami bíróságok előtt nem érvényesíthető, a gyakorlatban a 85. cikk szerinti mentesítési ügyek több mint 90%-át ezzel a módszerrel zárják le.

²⁵ „Közlemény a kis jelentőségű megállapodásokról, amelyek nem esnek az Európai Gazdasági Közösséget létesítő Szerződés 85. cikke (1) bekezdésének hatálya alá.” [Hiv. Lap, C 231. szám, 1986. 09. 12. 2. o.] Jelenleg hatályos változata: „Az EK Szerződés 85(1) cikke alá nem eső csekély jelentőségű megállapodásokra vonatkozó közlemény”. [Hiv. Lap, C 372. szám, 1997. 12. 09.]

²⁶ A Bizottság közleménye a nemzeti bíróságok és a Bizottság közötti, a Szerződés 85. és 86. cikkei alkalmazásában történő együttműködésről. [Hiv. Lap, C 39. szám, 1993. 02. 13., 6. o.] A Bizottság közleménye a nemzeti versenyhatóságok és a Bizottság közötti, a Szerződés 85. és 86. cikkei hatálya alá tartozó ügyek kezelésében történő együttműködésről. [Hiv. Lap, C 313. szám, 1997. 10. 15., 3. o.]

- Egyszerűsíteni kell a 17/62-es tanácsi rendeletet.
 - Biztosítani szükséges a közösségi és a tagállami jogalkalmazás harmóniáját, valamint a tagállami hatóságok tevékenységének összhangját. Harmonizálni szükséges a tagállami eljárásjogokat és hatásköröket.
 - Mérsékelni kell a vállalatok kötöttségeit, a reform nem mehet a jogbiztonság rovására.
- A Bizottság a dokumentumban széles körűen áttekinti a lehetséges megoldásokat, amelyek körét két csoportba gyűjti:
- az egyik körben az engedélyezési rendszer javítására vonatkozó elgondolásokat vázolja,
 - a másikban egy közvetlen kivételi rendszer bevezetésének lehetőségeit elemzi.

Az engedélyezési rendszer javítása

A Bizottság e téren négy eltérő megoldási lehetőséget vázol fel.

1. A 85. cikk (3) bekezdése alkalmazásának decentralizálása

E változat arra épít, hogy a Bizottság munkaterhének az az oka, hogy a Bizottság mintegy „monopolhelyeztetel” rendelkezik a mentesség nyújtása tekintetében. Ha ez a monopólium megszűnne, vagy legalábbis enyhülne, a Bizottságnak több ereje lenne a kitűzött cél megvalósítására, a rejtett kartellek feltárására és az azok elleni fellépésre. A mentesítési jogosultságnak a tagállami versenyhatóságokkal történő megosztására két javaslat körvonalazódott.

Az egyik, hogy az *ügyek súlypontja*²⁷ alapján lenne elkülöníthető, hogy mely ügyek kerülnek a Bizottsághoz, illetve a tagállamokhoz. A súlypontok meghatározásában a megállapodás versenyhatásai, illetve a verseny védelmének a hatékonysága játszana szerepet. A Bizottság számára mindenképpen fennmaradnának azok az ügyek, amelyek új jogi kérdéseket vetnek fel, valamint azok, amelyek a 90. cikk²⁸ alkalmazásával függének össze.

A másik elgondolás szerint a 4064/89-es rendelet, azaz a fúziós rendeletben alkalmazott küszöbszámokhoz hasonló megoldás szolgálhatna az ügyek Bizottság és tagállamok közötti szétosztására (bár konkrét küszöbszámokra a dokumentum nem tesz javaslatot). Ebben az esetben a fúziós rendelethől eltérően a küszöbszámok nem fejeznék ki a jogalkalmazás körét (hiszen akkor éppen hogy nem tölthetnék be a nekik szánt funkciót), csupán a hatáskörök megosztását segítenék elő. A tagállami kereskedelem érintettsége esetén a tagállamok a közösségi jogot alkalmazzák.

A dokumentumból kitűnik, hogy a Bizottságnak erős fenntartásai vannak a megoldással kapcsolatban. Ez a rendszer ugyanis nem csökkentené a bejelentések számát, csupán szétosztaná azokat a két lehetséges fórum, a Bizottság és a tagállami hatóságok között. A súlyponton alapuló szétosztás az előzetes bejelentésű ügyekre eleve nehezen lenne alkalmazható, nem definiálható ugyanis előre a hatás-súlypont kritériuma. További gond, hogy egy sor tagállamban nem működik előzetes bejelentési kényszer, ezt egyrészt be kellene vezetni, másrészt viszont nincs jogalkalmazási gyakorlat ezekben a tagállamokban. A Bizottság véleménye szerint további gondot okozna, hogy az ilyen mentesítő határozat csak a határozatot hozó tagállam területén lenne végrehajtható, azaz a több tagállamot érintő ügyek ezzel a megoldással eleve nem kezelhetők.

²⁷ „Centre of gravity”, „Schwerpunkttheorie”.

²⁸ A kizárólagos és különleges jogok tagállami nyújtásával kapcsolatos közösségi versenyszabályt fogalmazza meg (egyébként az Amszterdami Szerződés átszámozása alapján: 86. cikk.).

Ez az elgondolás azon alapul, hogy a megállapodás előnyös és káros hatásainak értékelésére a 81. cikk (1) bekezdésében kerülne sor, ellentétben az eddigi gyakorlattal, amikor ezt a 81. cikk (3) bekezdésének alkalmazásával végzi el a Bizottság. Ebben az új rendszerben a 81. cikk (3) bekezdésének alkalmazása azokra az esetekre korlátozódna, amelyekben a versenypolitika és más közösségi politikák ütközésére kerül sor.

A Bizottság megítélése szerint a 81. cikk felépítése nem teszi lehetővé a megközelítésnek átfogó és rendszerszerű alkalmazását. Továbbá, ez a megoldás csak a Római Szerződés módosításával lenne követhető, mivel a javaslat mérsékelné a 81. cikk (3) bekezdésének alkalmazhatóságát.

3. A 17/62-es rendelet 4. cikke (2) bekezdése alkalmazási körének kibővítése

Amint a vertikális megállapodásokról szóló új politika kapcsán láthattuk, a végrehajtási rendelet 4. cikkének (2) bekezdése lehetővé teszi, hogy a vállalkozásoknak ne legyen kényszere a megállapodás mielőbbi bejelentésére, mivel a bekezdés hatálya alá eső megállapodások mentesítése, bármikor is kerül sor a bejelentésre, a megállapodás megkötésének időpontjára visszamenőleges hatályú. A javaslat azt célozza, hogy a vertikális megállapodások mellett a versenytársak közötti (horizontális) megállapodások is ebbe a körbe tartozzanak. Ez azt jelentené, hogy fokozódhatna a vállalatok jogbiztonsága, mivel a 81. cikk (1) bekezdése alá eső vállalkozások sem lennének a megkötésük időpontjától kezdődően automatikusan semmiek, feltéve persze, hogy egy esetleges későbbi vizsgálat során igazolódik, hogy a 81. cikk (3) bekezdése alapján érdemesek a mentességre. Egy ilyen megoldás esetén csökkenne a bejelentések száma, mérséklődne a Bizottságra nehezedő munkaterhelés.

A Bizottság azonban ezt az elgondolást sem osztja, megítélése szerint ebben a formában is fennmaradna a Bizottság mentesítési monopóliuma. Mivel a vállalkozások jogbiztonságra törekednek, a Bizottság szerint nem valószínűsíthető, hogy számottevően csökkenne a bejelentések száma, ami akadályozná a bizottsági erőforrásoknak a komoly, közösségi méretű jogséremlmek vizsgálatára történő átcsoportosítását.

4. Az eljárás egyszerűsítése

Ez a javaslat a 17/62-es rendelet szerinti eljárás egyszerűsítését célozza, amely részben a munkaanyagoknak a közösségi nyelvek mindegyikére való lefordítása követelményének a megszüntetését javasolja. További eredmény lenne elérhető a Tanácsadó Bizottság²⁹ konzultációs eljárásának egyszerűsítésével. Felvetődik a javaslatok között az úgynevezett oppozíciós eljárás³⁰ szélesebb körű alkalmazásának bevezetése is.

A Bizottság szerint ez sem lenne megfelelően megnyugtató megoldás, a bejelentésekre továbbra is szükség lenne, az oppozíciós eljárás is igénybe veszi a bizottsági erőforrásokat, hiszen ezeket a megállapodásokat ugyanúgy meg kell vizsgálni, és nem mérséklődnének a vállalati költöttségek sem – ugyanúgy bejelentenek megállapodásaikat, mint eddig.

²⁹ Mindazokban az ügyekben, amelyekben a Bizottság formális határozatot hoz (azaz nem comfort letter zárja le az ügyet), köteles a tagállamok versenyhatóságaiából álló Versenykorlátozó Magatartások és Erőfölénys Helyzetek Tanácsadó Bizottságot összehívni és a véleményét kikérni. A munkaanyagok fordíttatása, a konzultáció a tolmácsolás jelentős munkatöbbletet jelent, és körülményessé teszi az együttműködést.

³⁰ Ezt a megoldást egyes csoportmentesítő rendeletek alkalmazták eddig a közösségi versenyjogban. Lényege, hogy az egyébként csoportmentességi rendelet alá eső megállapodásukat a vállalkozások bejelenthetik a Bizottságnak, mivel nem biztosak abban, hogy az valóban mindenben megfelel-e a rendelet előírásainak, és így valóban részesül-e az automatikus mentesség előnyében. Ha a Bizottság hat hónapon belül nem lép fel, akkor a megállapodás mentesül.

Az eddig vázolt, az engedélyezési rendszer javítására irányuló különböző javaslatokkal szemben alapvetően eltérő, másik megoldási forma a közvetlen bejelentési rendszer megszüntetése, közvetlen kivételi rendszer bevezetése. Alapvonásai a következők:

- A 17/62-es rendelet szerinti bejelentési rendszer lényegében megszűnik. A megállapodásokat nem kell előzetes mentesítéskérés céljából bejelenteni sem a Bizottságnak, sem a tagállamok hatóságainak (ez eleve megoldja a hatásköri megosztás problémáit, kádját és azt a gondot, hogy a tagállamok lazán vagy a nemzeti vállalatok javára részrehajlóan alkalmazzák a 81. cikk (3) bekezdését).
- Jogvita esetén, ha két vállalkozás között (vagy a megállapodásban részes felek és harmadik vállalkozások között) kétely merül fel a köztük lévő megállapodás érvényességét illetően, a versenyhatósági eljárást követően a megállapodás mentesíthető – a megkötésének időpontjára visszamenőleges hatállyal –, feltéve persze, hogy teljesülnek a 81. cikk (3) bekezdésében foglalt feltételek. Mindez azt jelenti, hogy nincs olyan vélelem, hogy a versenykorlátozó megállapodások a 81. cikk értelmében semmiségek. (Ugyanakkor, ha a 81. cikk (3) bekezdésének feltételei nem teljesülnek, a megállapodás a megkötés időpontjára visszamenő hatállyal, annak minden jogkövetkezményével együtt érvénytelennek minősül.)
- A jogalkalmazás decentralizálódása: a nemzeti hatóságok és bíróságok a 81. cikk teljes egészének alkalmazására felhatalmazást kapnának, így a megállapodásban részes felek az előző pont szerinti jogvitájukkal fordulhatnak a nemzeti hatóságokhoz is.
- Jelentősen megnövekedne a vállalkozások felelőssége abban a tekintetben, hogy megállapodásaik versenykorlátozóak-e, vagy igazodva a 81. cikk (3) bekezdésének mentesítési feltételeihez, mentesülésre érdemesek.
- Mivel a bejelentési rendszer megszűnik, feleslegessé válik a 17/62-es rendelet 15. cikke (5) bekezdésének (a) pontja szerinti bírságimmunitás is.

A decentralizált jogalkalmazás sajátos munkamegosztást teremtene a közösségi és a tagállami szervek között.

- Értelemszerűen a Bizottság hatáskörében maradna a közösségi versenypolitika meghatározása, a jogszabályok megfogalmazása, iránymutatások és közlemények kiadása. A jogegységet szolgálná irányadó egyedi határozatok meghozatala. Ezek egyedi, nem mentesítési jellegű (konstitutív) határozatok lennének, versenyjogi esetekben. (A határozatok vagy azt állapítanák meg, hogy a megállapodás nem esik a 81. cikk (1) bekezdése alá, vagy azt, hogy teljesíti a 81. cikk (3) bekezdését, esetleg vállalkozások általi vállalások engedélyezésére vonatkozna.)
- A tagállami versenyhatóságnak új szerepkörében képesnek kell lennie, hogy megállapítsa egy megállapodásról, hogy eleget tesz-e a 81. cikk (3) bekezdésének. Ez szükségessé teszi a bizottsági mentesítési monopólium megszüntetését, továbbá hogy abban a hét tagállamban, ahol az ilyen felhatalmazás még hiányzik, a nemzeti versenyhatóságok a parlamentjeiktől felhatalmazást kapjanak a közösségi versenyjog alkalmazására. Meg kell teremteni annak a lehetőségét is, hogy a tagállami versenyhatóság képes lehessen a csoportmentesség kedvezményének visszavonására.³¹ A több tagállamot érintő ügyekben a versenyhatóságoknak képesnek kell lenniük az egymással való együttműködésre, amelyhez még meg kell oldani olyan lényeges kérdéseket, mint például a bizalmas üzleti információk átadási körülményeinek szabályozása.
- A nemzeti bíróságok a szerződések érvényességének megállapításában jutnak kiemelkedő szerephez. Ez kiterjed a megállapodásban részes felek egymás közötti, valamint a megállapodásban részes felek és harmadik személyek közötti jogvitákra egyaránt. (A jelenlegi rendszerben az ilyen pereket általában félbeszakítják, mert a felek kibú-

³¹ Mint láttuk, a 2790/99-es rendelet már megfogalmazza ezt a lehetőséget.

vásul a Bizottsághoz fordulnak mentességért, amely szintén egy nemkívánatos, a megállapodások mentesítésére ösztönző elem volt idáig.) Javít a jogbiztonságon az is, hogy a vázolt új rendszerben a nemzeti bíróság előtt közvetlenül hivatkozhat a vállalat arra, hogy a megállapodás megfelel a 81. cikk (3) bekezdésének.

Az egységes jogalkalmazást néhány alapelv következetes érvényesítése biztosíthatja:

- a közösségi jog elsőbbségének alapelve nem csorbulhat: a nemzeti jog alkalmazása nem áthatja alá a közösségi jog teljes és egységes alkalmazását,
- ameddig a nemzeti hatóság vagy bíróság határozata fellebbezhető, a Bizottság azzal ellentétes határozatot hozhat,
- ha a nemzeti hatóság vagy bíróság már nem fellebbezhető pozitív határozatot hozott (81. cikk (3) bekezdése feltételeinek fennállására alapozva), a Bizottság hozhat tiltó határozatot, a nemzeti intézmények által eldöntött vitára vonatkozó res judicata alapelv által korlátozva,
- ha a nemzeti hatóság vagy bíróság negatív határozatot hoz (elmarasztal vagy nem mentesít magatartást), a Bizottság a Szerződés 234. cikke szerinti eljárásban – ha arra sor kerül –, beavatkozóként részt vehet,
- nemzeti versenyhatóságoknak tájékoztatniuk kell a Bizottságot, hogy a 81. vagy a 82. cikk alapján eljárást indítottak,
- a Tanácsadó Bizottság szerepe megnő: tagállam is kérheti az összehívását.

A javasolt rendszer intenzívebb ex post ellenőrzést tesz lehetővé, mivel a Bizottság erőforrásai a munkateher mérséklődése révén átcsoportosíthatók és hatékonyabbá tehetők. Ezáltal megvalósítható az alapcél, a közösségi méreteken is komolyabb, titkos versenykorlátozások feltárása. A Bizottságra vonatkozó eljárási szabályok a tervek szerint kiegészülnének azzal, hogy a Bizottságnak 4 hónapos válaszadási határidő állna rendelkezésére a hozzá intézett panaszok megválaszolására. A panasz elutasítása esetére a panaszos az I. fokú Bírósághoz fellebbezési lehetőséggel rendelkezne.

A Fehér Könyv megfogalmazásából úgy tűnik, a közvetlen kivételi rendszer bevezetése bizottsági javaslat, mert ez a leginkább kidolgozott, ezzel szemben nem merül fel bizottsági kifogás, mi több, számos érv található a Bizottság részéről a bevezetése mellett.

A dokumentumra 1999. szeptember végéig lehetett észrevételeket tenni. A Bizottság 14 tagállamtól kapott észrevételeket és további 104 formális vélemény érkezett (köztük hazánkból is). További visszajelzésekre tettek szert különböző konferenciák, szakmai rendezvények alkalmával. Szakcikkekből és más forrásokból is lehet tudni a vélemények sokféleségéről. Az Európai Parlament 2000. január 18-án ülésezett a kérdésben, és alapvetően pozitívan foglalt állást. (Csak az érdekesség kedvéért: a Parlament aggodalmának adott hangot, hogy vajon a csatlakozás előtt álló országok számára nem fog-e akadályt jelenteni a hatékony versenyjogi rendszer működtetése.) 12 tagállam támogatja az előzetes bejelentés megszüntetésére irányuló bizottsági elképzelést, két tagállam azonban kifejezetten ellenzi a tervezett megoldást, különösen a horizontális megállapodások miatt. Az üzleti körök véleménye megoszlik. Többségük ugyan támogatja a tervezet szerinti reformot, de megfogalmazódtak olyan elgondolások is, amelyek szerint célszerű lenne, ha a vállalkozásoknak – akár önkéntes alapon – továbbra is módjuk lehetne a Bizottság véleményét kikérni vitás esetekben. Érdekes a jogászok (feltehetően jogi irodákról) vélekedése. Egy részük üdvözli a tervezetet, mivel az mérsékli a jelenlegi jogi bizonytalanságot, amit a 81. cikk (2) bekezdése szerinti automatikus érvénytelenség okoz. Más jogászok viszont úgy vélekedtek, hogy nem lennének képesek egyértelmű tanácsot adni konkrét esetekben az ügyfeleiknek a 81. cikk (3) bekezdése szerinti négy feltétel teljesüléséről, ugyanakkor felelősek a helytelen értékelésből fakadó esetleges következményekért. Javasolják, hogy kétes ügyek megbeszélésére a Bizottság működtessen konzultációs lehetőséget.

A közösségi versenyjog fent vázolt közelmúltban bekövetkezett vagy éppen soron következő három változása értelemszerűen befolyásolja a magyar versenyjogot is. A hatásukat két szempontból vizsgálhatjuk. Hazánk társulási megállapodást kötött a Közösséggel és tagállamaival, és tennivalóink egy része ennek a megállapodásnak a végrehajtásából fakad. Feladataink másrészt a csatlakozással kapcsolatosak, és – érdekes módon – a versenyjog területén adódó feladatok, attól függően, hogy melyik szempontból közelítjük azokat, eltérőek.

Következmények a társulással összefüggésben

A társulási megállapodás kapcsán a vállalkozásokra vonatkozó versenyjogot illetően elsősorban jogharmonizációs feladataink vannak. Az EK/magyar Európai Megállapodás (EM) 67–68. cikkei előírják, hogy Magyarország jelenlegi és jövőbeli jogszabályai közelítsék a közösségi jogot. A jelenlegi versenytörvény³² nagymértékben közelített a megalkotása idején hatályos közösségi versenyjoghoz. A közösségi versenyszabályok módosulása azonban mintegy „újratermeli” jogközelítési kötelezettségeinket. Ugyanakkor a jogközelítésről szóló EM szerinti szabály nem abszolút jellegű, egyrészt úgy fogalmaz, hogy annyiban kell közelíteni a jogrendszereket „amennyire lehetséges”, másrészt a közösségi jog változását a hazai jogalkotás időigénye miatt csak bizonyos késedelemmel lehetséges követni.

A **fúziós rendelet** változása nem hozott alapvető módosítási kényszert a magyar versenyjogban. A fúziók ellenőrzésére vonatkozó szabályok egyébként is sajátosak a jogközelítés szempontjából, nem egyértelmű, hogy az általános jogközelítési kötelezettség vonatkozik-e rájuk.³³ Ennek ellenére ezen a téren is számos EK-konform változtatásra került sor a magyar versenyjog 1996. évi változtatásakor. Ennek oka egyrészt az volt, hogy a közösségi jogi megoldások ésszerűnek tűntek, továbbá célszerűnek látszott, hogy a hazai vállalkozások egyelőre ugyan csak a hazai jog által közvetített módon, de megismerkedhessenek azokkal az alapvető szabályokkal, amelyek a csatlakozás után, a koncentrációk ellenőrzése kapcsán közvetlenül vonatkoznak majd rájuk.

A fúziós rendelet küszöbszámainak változása jogharmonizációs szempontból irreleváns. A másik lényegesebb változás a kooperációs jellegű közös vállalatok fúziós eljárás keretében történő megítélését célozta a közösségi jogban. Erre a magyar versenyjog már korábban is képes volt, ezért gyakorlatilag itt nem adódik jogharmonizációs tennivaló. Ha mégis, akkor az inkább a közösségi rendeletnek olyan megoldásait érintheti, amelyek már korábban is megvoltak (mint például a kétlépcsős eljárás bevezetésének megfontolása).

A **vertikális csoportmentesítő rendelet** átvétele már komolyabb feladat. A magyar versenyjog 1996. évi változtatásakor fontos lépés volt a vertikális korlátozások teljes körű tilalmára áttérés és részben ehhez kapcsolódóan a csoportmentesség intézményének bevezetése. Ennek keretében most létezik a hazai versenyjogban mindhárom rendelet, amelyek helyébe az EK-ban most egyetlen vertikális rendelet lép. A változás jogközelítési nyomon követése feladatként jelentkezik. A magyar jog változtatását azonban – csakúgy, mint az 1996. évi jogharmonizáció alkalmával – alapos előkészítés kell hogy megelőzze, feltárva, hogy a hazai sajátosságok milyen eltérést indokolnak az alapul vett közösségi jogszabályhoz mérten.

Bizonyos mértékig függ a feladat a csatlakozásunktól is. A közösségi versenyjogi rendelkezések ugyanis, lévén hogy döntően az Alapszerződésben, valamint tanácsi és bizottsági

³² „A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról” szóló 1996. évi LVII. törvény.

³³ Eltérően ugyanis a két másik területtől (a kartellekre és erőfölénys visszaélésekre vonatkozó szabályoktól), a koncentrációk (fúziók) ellenőrzése terén a két versenyhatóság – a közösségi és a magyar – egymással párhuzamosan is folytathat eljárást ugyanabban az ügyben, és határozataikat illetően (eltérően a két másik területtől) nincsenek egyeztetési kötelezettségeik. Mindkét hatóság a jogszabályai által meghatározott koncentrációk tekintetében a saját területére gyakorolt hatásai alapján értékeli a koncentrációt és dönt annak engedélyezéséről.

rendeletekben kerültek megfogalmazásra, közvetlenül hatályos és közvetlenül alkalmazható jogszabályok. Ez azt is jelenti, hogy a csatlakozásunk után ezek közvetlenül hatályosulnak a magyar vállalkozások magatartásaira is. Ha a csatlakozásra előbb kerülne sor, mint például a vertikális csoportmentesítő rendelet szabályainak átvételére, megfontolható annak szükségte- len volta is, hacsak a hazai viszonyok miatt egyébként nem indokolt.³⁴

A **közösségi végrehajtási szabályok** reformja kapcsán a társulási megállapodás végre- hajtását illető tennivaló nem azonosítható.

Következmények a csatlakozás kapcsán

A csatlakozásunkat megelőző tárgyalások részét képezi, hogy nyilatkozni kell arról, hogy a közösségi jogban foglalt szabályok vállalkozók-e az adott ország számára, vagy azok egy részére vonatkozóan átmenetileg mentességre tart igényt. A joganyag változásai tekinte- tében hasonlóképpen állást kell foglalni. A **fúziós rendelet** módosításával nem mutatkoznak a hazai viszonyokra vonatkozóan csatlakozással összefüggő következmények. Természe- ten a tagállami körülmények között a fúziós rendelet is közvetlenül hatályossá válik, ebben az értelemben nem közömbös, hogy milyen rendelkezéseket fogalmaz meg. Mindazonáltal a fúziós rendelet fentebb ismertetett módosulására még azt megelőzően került sor, hogy a magyar versenyjog átvilágítása során a közösségi jog vállalására vonatkozó nyilatkozat meg- tételére sor került volna.

A **vertikális megállapodásokkal kapcsolatos politika** változása e vonatkozásban azt jelenti, hogy a csatlakozás után a korábbtól eltérő szabályok fognak a magyar vállalkozásoknak a közös- ségi versenyjog hatálya alá eső magatartásaira vonatkozni. A csoportmentességi rendeletekkel összefüggésben az EU eddig valamennyi újonnan csatlakozó országgal szemben alkalmazott egy adaptációs lehetőséget kínál megoldást. Ennek lényege, hogy valamennyi csoportmentességi rendelet tekintetében lehetővé tettek egy hat hónapos türelmi időszakot. Ez azt a célt szolgálta, hogy a csatlakozó ország vállalatai azokat a megállapodásaikat, amelyek a csatlakozás következté- ben kerültek a közösségi versenyjog hatálya alá, és amelyekre csoportmentességi rendeletek vonat- koznak, módjuk legyen úgy módosítani, hogy megfeleljenek a csoportmentességi rendeletben foglalt feltételeknek. (Ha nem módosították a megállapodásaikat, módjuk volt egyedi mentességért folyamodni.) A vertikális megállapodásokkal kapcsolatos közösségi politika változása egyrészt azt jelenti, hogy az új csoportmentesítő rendelet hatályba lépését követően valamikor nyilatkozni kell, hogy magyar részről elfogadhatók-e az abban foglaltak, vagy esetleg indokolt lenne-e átmeneti mentesség kérése. Másrésztől a csatlakozást követően a hazai vállalatoknak az új rendelet előírása- ihoz kell majd igazodniuk, ha részesülni kívánnak a csoportmentesség előnyeiben. (Ez feltehetően nem jelent majd akadályt, különösen akkor nem, ha időközben a magyar jogba a jogközelítéssel átkerülnek a rendelet lényegesebb elemei.)

A **közösségi versenyszabályok végrehajtási reformja** feltehetően a hazai jogalkalmazás szempontjából jelent majd tennivalókat. Egyrésztől csaknem teljesen bizonyossá teszi, hogy a nemzeti versenyhatóságot célszerű lesz felruházni a közösségi versenyjog végrehajtására vonatkozó joggal. Másrésztől a reformgondolásokban megfogalmazott decentralizációs elemek fokozott felelősséget rónak a tagállami jogalkalmazó intézményekre, így a magyar versenyhatóságra és a bíróságokra is. Ez mindenekelőtt a felkészülés fontosságát húzza alá. Tekintettel arra, hogy a versenyjog terén a tételesen megfogalmazott jogi normákon túlme- nően nagy jelentőséggel bírnak a korábbi bizottsági határozatokban és bírósági ítéletekben megfogalmazott jogelvek, a közösségi versenyjog alkalmazására felhatalmazott Versenyhi- vatal és a hazai bíróságok alapvető felkészülési feladata az EK versenyjogi gyakorlatának tanulmányozása. Az erre irányuló munkák a Versenyhivatalban már elkezdődtek és ezek az előkészületek a bírói kar felkészülését is segíteni célozzák.

³⁴ Erre mindenképpen alapot adhat az, hogy célszerű, ha a vállalatoknak nem kell két eltérő szabályo- záshoz igazodniuk.