

TARTALOM

Szántó Tibor: Szabályozási reform és intézményrendszer	4
Kengyel Ákos – Perjési Viktória: A strukturális alapok magyarországi felhasználásának lehetséges intézményrendszere	23
Kiss Judit: Magyarország agrárkereskedelme a CEFTA-országokkal	47

EURÓPAI UNIÓ

Hanzell Csilla – Popp József: Az EU agrárpolitikája az agrárkereskedelem liberalizálásának tükrében	65
--	----

ÚJ KÖNYVEK

Ove Granstrand: The Economics and Management of Intellectual Property (Osman Péter)	73
---	----

Brief Summary of the Articles	76
--------------------------------------	----

JOGI MELLÉKLET

Dr. Szűts Márton: Büntetőjogi integráció az Európai Unióban	127
--	-----

Novemberi számunk

első cikke a világ számos országában napirenden lévő szabályozási reform megismeréséhez ad segítséget, amelynek alapvető iránya a verseny kiteljesítésére irányuló törekvés. Az írás áttekintést ad a szabályozó és a versenyhatóságok viszonyának különböző országokban alkalmazott megoldásairól. Foglalkozik a probléma egy másik dimenziójával is, az általános és az ágazatspecifikus versenyszabályozás arányával. Magyarországról szólva egyebek között megállapítja, hogy a világviszonylatban megfigyelt példák általában eltérnek a nálunk jellemző szervezeti formától, a minisztériumok alá rendelt, az aktuális gazdaságpolitika által könnyedén befolyásolható megoldástól. – Az Európai Unió kohéziót támogató politikájának koncepciója a „régiók Európája” gondolatára épül. Cikkünk áttekintést ad a Kohéziós Alap és a strukturális alapok rendszeréről, amely a regionális fejlesztés eszköze. A „regionalizálódottság” intézményrendszere – mint azt szerzőink bemutatják – eltérő az EU-országokban. Magyarországnak még ki kell alakítania azt az intézményrendszert, amely a hazai adottságoknak megfelelő és alkalmazkodni képes a közösségi regionális politikához. – A magyar agrárexport számára létkérdés a piaci diverzifikáció, az EU-n kívüli piacok meghódítása. Fontos részterület a CEFTA, ahova jelenleg agrárexportunk több mint 20 százaléka irányul. Cikkünk szerzője elemzi a CEFTA-országokkal folytatott agrárkereskedelem szerkezetét, vizsgálja a bővülését akadályozó tényezőket. – Európai Unió rovatunkban is agrárkérdéssel, a Közös Agrárpolitika értékelésével foglalkozunk. Az EU kiváló agrártermelési adottságai alapján elérte a termelésbiztonságot, az alapvető önellátást. Mint a cikkből is kiderül, az EU-t gyakran éri a befelé fordulás, a belső igényekhez való kizárólagos igazodás vádja. Nagy a külső nyomás mezőgazdasági kereskedelem liberalizálása, a támogatási rendszer protekcionizmusának megszüntetése irányában, azért, hogy az EU agrárpolitikája a globális problémák megoldására jobban tekintettel legyen.

A szerkesztő

Szabályozási reform és intézményrendszer

SZÁNTÓ TIBOR

*A világban tapasztalható folyamat a szabályozási reform, amelyet elsősorban a gazdasági liberalizációnak a jogi szabályozással szemben támasztott követelménye ösztönöz. Ez a reformfolyamat megköveteli az adott ország gazdasági szabályozásának átalakítását, amelynek deregulációs és re-regulációs jegyei egyaránt lehetnek attól függően, hogy a régi szabályozás helyébe szabad piaci cselekvés lép-e, vagy valamely másféle szabály váltja fel a korábbi. A liberalizációnak a konzisztens jogalkalmazással szemben támasztott követelményének érvényesítésére mindenhol egyre hangsúlyosabb szerepet tulajdonítanak az általános versenyszabályoknak. E folyamatok által érintett ágazatok azonban más sajátosságokkal rendelkeznek, amelyek a liberalizáció eltérő mértékétől és az ágazat saját jellemzőitől is függenek. Ezek alapján számos olyan eset képzelhető el, amelyben az általános versenyszabályok alkalmazása nem elegendő bizonyos problémák kezelésére. Ezért a szükséges – és csakis a szükséges – mértékben speciális szabályokat és jogalkalmazási keretet kell kialakítani az érintett ágazatok versenyproblémáinak kezelésére. Ezen ágazati szabályok azonban csak a verseny kiteljesítésének eszközül szolgálnak és átmeneti jellegűek, a piac megfelelő fejlettségi szintjének elérését követően azonnal fel kell hagyni alkalmazásukkal. A szektorok „különleges bánásmódjával” kapcsolatban újabb probléma vetődik fel: az általános versenyszabályokat egy speciális tudással rendelkező szervezetnek kellene-e alkalmaznia, vagy – az általános versenyszabályokhoz képest – speciális szabályokat kell-e kialakítani. Ez utóbbi megoldásból újabb kérdés következik: vajon a versenyhatóság foglalkozzon ezen kérdésekkel vagy valamely speciális hatóság? A cikk röviden összefoglalja a liberalizációs szabályozás intézményrendszerének külföldi megoldásait és felvázolja a hazai sajátosságokat is.**

A világ sok országában végbement szabályozási reformfolyamat számos eleme közül kiemelhető a deregulációs célkitűzés, amely eszközül szolgál a verseny kiteljesítésének, ezzel szélesebb teret nyit a piaci erők forráselosztási hatásainak és utat enged az általános gazdasági hatékonyság növekedésének. Az egyes piaci szegmensekben végbemenő dereguláció nemcsak az aktuálisan érintett szektorban, hanem az egész gazdaság-

* A tanulmány a BKE Szabályozási Kutató Központja keretében működő Közzolgáltatások Központja Alapítvány szervezésében készült. A cikkben leírtak nem feltétlenül egyeznek meg a szerző munkahelyének, a Gazdasági Versenyhivatalnak a hivatalos álláspontjával.

Szántó Tibor, a Gazdasági Versenyhivatal munkatársa.

ban hatékonyságnövelő hatású. A verseny erősítésének elősegítése a dereguláció eszközeivel azt jelenti, hogy az addigi szabályozási korlátokat – például az új vállalatok létrehozását megnehezítő szabályokat, árversenyt korlátozó rendelkezéseket – le kell bontani. A versenykorlátozó szabályozás eltörlésének fontos eleme az, hogy ezzel egyidejűleg jöjjön létre olyan működőképes szabályozási szerkezet, amely lehetőséget teremt a versenykorlátozás különböző formáival szembeni fellépésre.

A hathatósan működő versenyszabályozás a világon mindenhol fontos előfeltétele volt a deregulációs politika sikerességének, ám a versenyszabályozás önmagában még nem elég a korábbi monopolszerkezetű piacok nyitása után felmerülő problémák kezelésére. A szabályozási reformfolyamat alakítása során tehát értelemszerűen merül fel az, hogy vajon a verseny számára éppen kinyitott piacokon milyen szintű szabályozásra van szükség, azaz szükség van-e az általános versenyszabályokon túlmutató szabályozási előírásokra, akár átmeneti jelleggel is. A világ országaiban erre a kérdésre már eltérő válaszokat kaphatunk, ám a végső cél mindenképpen leszögezhető: a működőképes verseny elérésével már valóban a verseny mint legfőbb szabályozó lép fel, és e szektorokban is – mint a gazdaság többi ágazatában – az általános versenyszabályok képesek megfelelni a kihívásoknak.

A gyakorlatban a legtöbb példa azt mutatja, hogy létrejön – átmeneti jelleggel – egy újfajta szabályozási szerkezet, amelynek rendelkezéseit különböző szervezeti rendszerben próbálják az egyes országok kikényszeríteni. Az átmeneti időszak így a „szabályozott verseny” képét tárja eléink, és a dereguláció inkább „re-reguláció”. Ebben a folyamatban jelentős hangsúlyt kapnak az általános versenyszabályokat alkalmazó versenyhatóságok és azon – korábban is létező, avagy a piacnyitás folyamán felállított – szabályozó hatóságok, amelyek a liberalizált szektorok felügyeletét végzik.¹ Az általános versenyszabályok és a szektor egyes jellemzőit felölelő, versennyel kapcsolatos szabályok rendszerének egymáshoz való kapcsolata sok esetben kijelöli a verseny- és a szabályozó hatóságok egymáshoz való viszonyát is. A tanulmány a világ fejlett országaiban végbement liberalizációs és deregulációs folyamat tapasztalatainak bemutatásán keresztül a hazai lehetőségek felvázolására tesz kísérletet. A nemzetközi példák most is, mint oly sokszor máskor, csak a hazai körülményekhez való megfelelő alkalmazással jelenthetnek követendő példát, nagyon fontos a magyar gazdaság fejlettségi állapotának és a jogrendszer által biztosított mozgástérnek a figyelembevétele.

A SZABÁLYOZÓ INTÉZTMÉNYRENDSZER MODELLJEI

A re-reguláció területei

Az előzőekben felvázoltak alapján egyértelmű, hogy a regulált szektorokban végbemenő piacnyitás nem csupán a piaci erők szabadon engedését, hanem egy új típusú szabályozás bevezetését is jelenti: dereguláció helyett sok esetben beszélhetünk re-regulációról. A szabályozott monopolszektorok nyitása során általános jelleggel a következő problémák megoldására kell törekednie a szabályozásnak.

– A *verseny védelme*, amely a versenyellenes magatartások és a fúziók ellenőrzését jelenti.

¹ A cikk a legtöbb esetben a közszolgáltatások, az ún. „utility”-k liberalizálásával kapcsolatos tapasztalatokat elemzi, ám ezek közé egyes szélsőséges esetek is bekerülnek, mint például az alkohol kiskereskedelmét ellenőrző finn hatóság. A jellemző szektorok: a távközlés és a posta, a villamosenergia-, gáz- és vízszolgáltatás.

- A *hozzáférési szabályozás*, amely diszkriminációmentes hozzáférést garantál a szükséges inputokhoz, különösen a hálózati infrastruktúrához.
- A *gazdasági szabályozás*, amely elsősorban a monopolárazás ellenőrzését és a fogyasztók védelmét hivatott betölteni.
- A *műszaki szabályozás*, amely biztonsági, adatvédelmi és környezetvédelmi szempontokat szem előtt tartva ellenőrzi a piac működését.

Korábban a kizárólagos jogok biztosításával működtetett ágazatokban is létezett természetesen műszaki és gazdasági szabályozás, ám az itt megjelölt területek esetében már a liberalizált helyzethez igazított szabályozásról van szó.

A kérdéses piacok feletti felügyeleti tevékenységek csomópontjai e csoportokba általában besorolhatók ugyan, ám az átmeneti időszakban külön említést igényel a piaci változások folyamatos nyomon követése, amelynek a szabályozás állandó korszerűsítésében kell megnyilvánulnia. Ez azt jelenti, hogy a speciális szabályozás szükségességét állandóan felül kell vizsgálni, és az adott ágazat piaci helyzetéhez, az ott megnyilvánuló verseny intenzitásához kell igazítani. Ezt a tevékenységet, amely azt garantálja, hogy valóban akkor, és csakis akkor avatkozik be az állam a piaci folyamatokba, amikor szükséges, sok esetben más szervek végzik el, mint a szabályozási terület felülvizsgálatát. Ez az eset például Mexikóban, ahol egyes kiemelt szektorokban – ilyen például a tengeri kikötők és repülőterek működtetése, a közúti- és távközlési szolgáltatások, a polgári repülés és a nyugdíjalapok működése – a versenyhatóságnak törvényben meghatározott feladata, hogy köteles felmérni adott időszakokban a verseny helyzetét. Ennek során választ kell adnia, hogy van-e hatékony verseny a piacon vagy létezik-e olyan szereplő, akinek jelentős a piaci hatalma. Az érintett szabályozó hatóság a versenyhatóság értékelése alapján megszüntethet vagy bevezethet speciális szabályokat az adott területen.

A jogalkalmazói kör

Az előbbi feladatok elvégzésére hivatott intézmények egymáshoz való viszonyának vizsgálata során elsősorban az intézményi rendszert kell szemügyre venni, majd az egyes intézmények hatásköreinek – a különböző intézmények közötti ügymegosztás – vizsgálata szükséges, legvégül az intézmények jogalkalmazói tevékenysége során megvalósuló együttműködésére kell kitérni. A hatásköri elkülönítés megvalósulhat az ügyek abszolút elhatárolásával – ebben az esetben beszélhetünk egyértelműen negatív és pozitív hatáskörökről –, illetve egyes ügytípusok közötti átfedéssel. A gyakorlatban az is gondot jelenthet, hogy az egyes alapvető szabályozási területek részletes rendelkezései egymást átfedő hatásköröket hozhatnak létre még akkor is, ha a jogszabályok abszolút elkülönítést rendelnek. Az intézmények közötti kapcsolatoknak ez a három szintje vázolható fel, mindegyikük kialakítása során tekintettel kell lenni azokra a szinergikus hatásokra,² amelyek az előzőekben felvázolt szabályozási területek között, illetve azok együttes jogalkalmazása során lépnek fel.

Az intézményrendszer kialakulását tehát döntően befolyásolja az egyes szabályozási szervezetek egymáshoz való viszonya, és ez hatással van a kialakult intézményrendszerben működő hatóságok egymás közötti ügymegosztási gyakorlatára is. A jogbiztonság követelményének a kontinentális keretek között az tesz leginkább eleget, ha el tudjuk

² Az egyes jogterületek óhatatlanul is átfedik egymást, így törekedni kell az intézmények hatásköreinek minél alaposabb elkülönítésére. Ezzel együtt ki kell használni azt, hogy az egyes intézményeknél speciális tudás halmozódik fel, amelyet a másik intézmény ki kell, hogy használjon. Ezt nevezhetjük ebben az esetben komparatív előnynek is.

előre dönteni egyes kérdésekről, hogy melyik az eljárás lefolytatására jogosult intézmény.

A hatékony szabályozási rendszer követelménye az, hogy a jogalkalmazás során az erőforrásokat optimálisan használja fel a közigazgatási intézményrendszer, ne legyenek szükségtelen intézményi átfedések, párhuzamos eljárások, ugyanakkor az ügyek elintézése során minden olyan erőforrás be legyen vonva, amely a megalapozott érdemi döntések meghozatalához szükséges. Mindez megvalósulhat úgy is, hogy az egyes ügyek tekintetében pontosan meg van határozva, hogy mely szervnek van elsődleges szerepe az eljárás lefolytatásában, és e mellett mely szerv(ek) jogosultak az eljárás érdemi végkifejletét valamilyen szinten befolyásolni. Az elsődleges hatósági szereplőre gyakorolt befolyásolás megvalósulhat informális jelleggel vagy jogszabályban meghatározott formában. Az utóbbi esetben előfordulhat, hogy a befolyásolás egészen a vétő lehetőségéig kiterjed – azaz egyértékesi joga van a másik szervnek, ilyen rendelkezést tartalmaz pl. a dán távközlési szabályozás, amely szerint az összekapcsolási megállapodásokkal kapcsolatos eljárása során a szabályozó hatóságnak kötelező erővel figyelembe kell vennie a versenyhatóság véleményét.³ Gyakoribb forma az, hogy egyszerű véleménynyilvánítási joga van valamely hatóságnak a másik eljárása során. A deregulációs folyamat bonyolultsága azonban sok esetben nem képes előre felvázolni a jövőben felmerülő ügytípusokat és az azokkal kapcsolatosan jelentkező hatásköri problémákat, ezért sok esetben továbbra is keletkezik átfedés, amelynek feloldására a lehető legrugalmasabb mechanizmust kell létrehozni.

Általánosságban elmondható, hogy a *műszaki szabályozásra* kizárólagosan a szektorspecifikus szabályozó hatóság⁴ alkalmas, hiszen ez rendelkezik azzal az ismeretanyaggal, amely a feladat elvégzéséhez szükséges. Ennek a joganyagnak a fejlesztése, átalakítása során is szükséges azonban a versenyhatóság globális gazdasági kitekintése, hiszen a versenyképesség által táplált követelmények sok esetben túlhaladottá tehetnek egyes minőségi előírásokat, ám ezzel szemben sok esetben éppen az egyenlő versenyfeltételek megteremtése szempontjából indokolt egyes szabványügyi előírások fenntartása. Ezért indokolt a beavatkozás szükségességének állandó felülvizsgálata. A műszaki szabályozási területen természetesen léteznek olyan elemek is, amelyek fenntartása valószínűleg nem csak az „átmeneti időszakban” szükséges. Még a szélsőséges példaként emlegetett új-zélandi szabályozási szerkezet is tartalmaz műszaki szabályozási elemeket, amelyek biztonsági szerepet töltenek be. A domináns szereplők által uralt piacokat az általános versenyszabályokra építve kívánják ugyan kezelni – szabályozó hatóság nem is jött létre –, ám némely speciális műszaki jellegű előírás továbbra is nélkülözhetetlen: így például külön biztonsági szabályozás a villamosenergia-szektorban, vagy a távközlésben a számozási szabályozás, amelynek alkalmazásában fontos szerepe van a Távközlési Számozási Tanácsadó Csoportnak.

A *gazdasági szabályozás* esetében is általában a szabályozó hatóság rendelkezik a legfontosabb információkkal, tapasztalattal és tudásanyaggal a szektorról, ám sok esetben a versenyhatóság hatékonyabbá képes tenni a jogalkalmazást ezen a területen, mivel vannak ismeretei a gazdasági fejlődésről, a piacok átalakulásáról és kölcsönhatásukról. A versenyhatóság feladatainak kiterjesztése a gazdasági szabályozási területre a szabá-

³ Ezt lehetne „kötőerejű véleménynek” hívni.

⁴ Külön ki kell térni arra, hogy a „szabályozó” tevékenység nem fedi egyértelműen a magyar jogi terminológia szerint értelmezhető jogalkotói szerepkört, ám nem is korlátozódik pusztán jogalkalmazásra. A szabályozó hatóságok általában egyes keretszabályokat töltenek meg tartalommal, és az általuk hozott döntéseknek van olyan, a célzott csoportra nézve mindenkire kötelező érvényű hatása, amely túlmutat a jogalkalmazói szerepkörön. Ilyen példa egyértelműen az árszabályozás lehetősége. A tevékenység hazai jogrendszerbe való beillesztéséről bővebben szól a magyarországi helyzetet elemző rész.

lyozó hatóságnak a szektorba való „beágyazódása” miatt is indokolt lehet. A szabályozó hatóság ugyanis sok esetben a korábbi monopolhelyzetű vállalat átalakulása révén jön létre, hiszen az állami tulajdonú, közszolgáltatásokkal foglalkozó vállalatok általában az állami intézményrendszer részei voltak. A szabályozó hatóság humán erőforrása elsősorban olyan szakemberekre épül, akik tudásukat, gondolkodásmódjukat a szektor egyetlen szereplőjéhez kötődően alakították ki, így ez a felfogás nem minden esetben képes azonnal lépést tartani az új körülmények által keltett kihívásokkal. Ez a beállítottság eredményezheti a szabályozó „foglyul ejtését”, amelynek következtében az általános gazdasági hatékonysági szempontokat a különböző döntési indikátorok mérlegelése során nem képes a dereguláció és a liberalizáció által megkövetelt súllyal figyelembe venni. A kétféle hatóság jellegzetességeiből adódó előnyök miatt a versenyhatóságnak számos esetben lehetősége van befolyásolni a gazdasági szabályozást és a jogalkalmazást is, ám nem túl gyakori az, hogy a domináns jogalkalmazói szerepben a versenyhatóság lenne. Létezik azonban a már említett szélsőséges megoldás Új-Zélandon, ahol nincs ilyen gazdasági szabályozási rendszer, ennek megfelelően nincs szabályozó hatóság sem. Az Ausztráliában alkalmazott rendszer ennél közelebb áll az Európában ismert megoldáshoz, hiszen vannak fogyasztóvédelmi és árszabályozási rendelkezések, ám ezeket minden esetben a versenyhatóság alkalmazza. A modell tehát annyiban különbözik a „kontinentális szisztémától”,⁵ hogy az általános versenyszabályokat alkalmazó versenyhatóság ugyanilyen általános szerepkörben jár el a gazdasági előírások betartása során is, a szektorokat szabályozó hatóságok pedig a tisztán műszaki szabályozási előírásokat alkalmazzák. Ez a hangsúlyeltolódás első pillantásra igazolható is, hiszen lehet kamatoztatni a szektorokon túlnyúló általános tapasztalatokat, nincs társadalmi hatékonyságvesztés az intézményrendszerek megkétszereződése miatt, ki lehet küszöbölni a szabályozó foglyul ejtését stb. Ám e rendszer életképességéhez az szükséges, hogy az egységes gazdasági szabályozó hatóköre alatt működő szektorok nagyjából azonos fejlettségi szinten legyenek (fejlettségen értve a verseny intenzitásának hasonló szintjét), ezáltal nagyjából azonos kihívások érik a szabályozó rendszert. Ausztrália ennek megfelelni látszik, ám ott is szükség van az egyes szektorokban eltérő előírásokra – amelyek műszaki jellegzetességekből is adódnak természetesen –, ami azt jelenti, hogy az egységes szabályozáson belül eltérő válaszokat kell adni a különböző szektorokban felmerülő egymáshoz igen hasonló kérdésekre.

A *verseny védelmére* hivatott szabályok általában az egész gazdaságban egyformán érvényesülő általános versenyszabályokat jelentik, amelyek alkalmazása hagyományosan a versenyhatóság feladata, ám sok esetben a szabályozó hatóságok is részt vesznek – különböző formában – ebben a munkában. A világban zajló jelenlegi folyamatok azt mutatják, hogy nem kerülnek ki teljes szektorok az általános versenyszabályok alkalmazása alól, nem jön létre olyan generális kivétel, mint amilyen egészen az elmúlt évekig jellemző volt némely országban. Az intézményrendszerről szóló fejezetben bővebben is bemutatjuk azt a szűk terepet, amelyen egyes országok némely szektorainak bizonyos területein mégis átkerül a szabályozó hatóságok kezébe az elsődleges szerep a versenyszabályok alkalmazása során.

Több esetben tapasztalható azonban, hogy a verseny- és szabályozó hatóságoknak párhuzamos vagy egymással versenyző hatáskörei vannak. Ez a szerkezet alkalmas lehet arra, hogy az egyes hatóságok tapasztalatait, tudását maximálisan kihasználja, egy adott szituációra mindig a leginkább megfelelő választ adja. Ahhoz azonban, hogy ilyen rugalmas rendszert működtetni lehessen, nagyon kifinomult jogalkalmazói gyakorlatra, szoros

⁵ Természetesen Európában sincs egységes rendszer, de a versenyhatóság és a szektorális hatóság elkülönült jelenléte a jellemző.

együttműködésre van szükség az egyes szabályozó hatóságok és a versenyhatóság között, mert fennáll a veszélye az inkonzisztens jogalkalmazásnak, az erőforrások kevésbé hatékony felhasználásnak, a rendszer által javítani kívánt szabályozói hatékonyság romlásának és a szabályozói költségek túlzott növekedésének. Nem véletlen, hogy a leginkább kifinomult rendszert ebben a tekintetben az angolszász jogrendszer által uralt területeken, az Egyesült Királyságban és az Egyesült Államokban figyelhetjük meg.

A *hozzáférési szabályozás* alkalmazásakor merül fel a legtöbb kérdés, hiszen a nemzetközi tapasztalatok alapján még az is abszolút nyitott, hogy valójában melyik típusú intézmény legyen az a bizonyos „főszereplő”, amely a területen alkalmazott előírások alkalmazásában hangsúlyos szerepet kap. Amennyiben onnan indulunk ki, hogy a hozzáférési szabályozás célja a verseny elősegítése vertikálisan integrált vállalkozások eszközeihez való hozzáférés biztosításával úgy, hogy az érintett vállalat egyben versenytársa is a hozzáférést kérő cégnek, akkor indokoltabb a versenyhatóságnak az ügyek vitelében döntő funkciót betöltő intézményként részt vállalnia. Ez a helyzet ugyanis magában rejtí az erőfölénnyel való visszaélés lehetőségét, amelynek megítéléséhez egyértelműen a versenyhatóságok rendelkeznek az elméletileg megalapozott döntéshez szükséges tapasztalatokkal. Ez azonban olyan állandó felügyeletet igénylő tevékenység – hiszen azért is külön kiemelendő ez a terület, mert a liberalizált piacon induló új szereplők megkapaszkodása szempontjából létfontosságú kérdések rendezéséről van szó –, amelynek végzése során hatalmas mennyiségű, főleg költséginformációra van szüksége a hatóságnak. Ilyen típusú munkát általában a szabályozó hatóságok képesek elvégezni a szektorra vonatkozó speciális, nagy mennyiségű információ értékelése és az állandó beavatkozás követelménye miatt.

A szabályozó és a versenyhatóságok attitűdjei közötti különbségek

A rájuk bízott feladatok jellegének, azok elvégzésének módja tekintetében sokféle hozzáállásbeli különbséget lehet felfedezni a szabályozó hatóságok és a versenyhatóságok között, amelyeket az intézményrendszer átalakítása, a hatáskörök kialakítása és az együttműködési területek kijelölése során figyelembe kell venni.

A szabályozó hatóságok feladatai között ugyan megfigyelhető a piaci hatalom hatásainak gyengítésére való törekvés, míg a versenyhatóságoknak kifejezett feladata az ilyen hatalom csökkentése. A piaci hatalom – amely alkalmassá tesz egy vállalatot arra, hogy versenykorlátozó módon viselkedjen – felismerése és káros hatásainak kiküszöbölése központi kérdésköre a versenyfeltételek elősegítése érdekében végzett szabályozói tevékenységnek. A feladatokból fakadó különbség eltérő hozzáállást, megítélést válthat ki az egyes szervezetekből.

A szabályozás jellegénél fogva általában igen részletes magatartási normákat kíván előírni a piaci szereplők számára, ám értelemszerűen ex ante jelleggel, azaz előzetes magatartási előírások tömege révén kívánja a kívánt kedvező helyzetet elérni a piacon. A versenyhatóságok a legtöbb esetben sokkal előbbre valónak tartják a strukturális beavatkozást, ezt az előző, állandósult beavatkozás helyett viszont eseti jelleggel teszik, ex post módon, azaz az események bekövetkezése esetén utólag reagálva azokra. Ugyan a strukturális beavatkozás fő „motorja”, a fűzőkontroll előremutató szempontokat alkalmaz, hiszen a jövőre nézve elemzi a piaci helyzetet a versenyhatóság, és ebben a tekintetben ex ante jellege van. Ám a versenyhatóság mégis ex post avatkozik be, hiszen erre a vállalatok magatartásának – szerződéses megegyezésüknek – következtében kerül sor. Így ez a beavatkozás is megőrzi azt a jellegét, hogy a fejleményekre utólag reagál a hatóság és nem előre kell „megjósolnia”, hogy milyen kihívásokkal kerülhet szembe.

A szabályozó hatóság sokkal komplexebb célok elérése érdekében végzi a feladatait, mint a versenyhatóság, hisz míg utóbbi esetében a cél a gazdasági hatékonyság biztosítása a verseny működőképességének fenntartásával, addig a szabályozó hatóságot a hatékonyság és verseny mellett szociális, biztonsági, környezetvédelmi szempontok is befolyásolják munkájában.

A verseny- és hozzáférési szabályozás intézményrendszere

Az előző pontban kifejtettek alapján egyértelműen látszik, hogy a konkrét jogalkalmazói tevékenységben a legtöbb átfedés az általános versenyszabályok és a hozzáférési szabályok alkalmazása során fordulhat elő. A másik két területnek – a műszaki és gazdasági szabályozásnak – az általános versenyszabályokat alkalmazó versenyhatóság feladatkörét, esetleges átfedéseit fel lehet oldani a jogalkotásban való együttműködéssel. A „folyamatos szabályozási reform” érdekében szükség van a jogalkotás, illetve a szükséges módosítások befolyásolására, hiszen a piaci szerkezet, a verseny feltételeinek átalakulása állandóan változó mértékű és jellegű beavatkozásokat tesz szükségessé.

A jogalkotásban való együttműködésre példa volt Mexikó, ahol a versenyhatóságnak a piac fejlettsége, érettsége megítélésére biztosítanak lehetőséget. Kanadában éppen fordított a helyzet, mert a szabályozó hatóság dönthet úgy, hogy tartózkodik egyes kérdések további szabályozásától.⁶ A kanadai távközlési törvény szerint a szabályozó hatóság többek között a következő előírások alkalmazásától tartózkodhat: a szolgáltatókra nézve egyedi feltételek kiszabása, a díjszabás jóváhagyása; az indokolt, ésszerű és diszkriminációmentes tarifák kikényszerítése; az összekapcsolási és közös eszközhasználati szerződések jóváhagyása. A hatóság tartózkodhat ezen eszközök alkalmazásától, ha ez összhangban van a kanadai távközlési célkitűzésekkel. Kötelező azonban a tartózkodás abban az esetben, amennyiben tények alapján igazolt számára, hogy egy szolgáltatás vagy szolgáltatások valamely csoportja olyan mértékű versenynek van vagy lesz kitéve, amely elegendő biztosíték a fogyasztók érdekeinek védelmére. A kérdés eldöntése során figyelembe veendő kritérium, hogy a piacon működőképes verseny legyen, illetve hogy ne legyen a piacon olyan szereplő, amely lényeges piaci hatalommal bír. Ezen kérdések eldöntése során is nélkülözhetetlen a versenyhatóság tanácsadó szerepe. Így történt ez például 1996-ban, amikor a távolsági telefonszolgáltatásokra vonatkozó előírások alkalmazásától való tartózkodásról döntött a szabályozó hatóság.

A következőkben tárgyalt hozzáférési szabályok alapján véve az általános versenyszabályok rendelkezéseinek, az azokban foglalt célkitűzések megfelelő speciális részletezéseként foghatók fel, amelyek igazodnak az egyes szektorok sajátosságaihoz és a versenyhez vezető átmenet során elért eredményekhez. Az alábbiakban négyféle modellt mutatunk be az egyes intézmények egymáshoz való viszonyára, amelyek a két terület joganyagának jellege, annak alkalmazása alapján alakulhatnak ki.

Kizárólag a versenyhatóság létezik

Új-Zélandon az az általános felfogás, hogy minden olyan a közszolgáltatási területet meg kell nyitni a verseny számára, ahol ez lehetséges és szükséges, vagyis kevésbé beavatkozó (light-handed) szabályozást kell alkalmazni.

⁶ Ez nem egészen a jogalkotás befolyásolását jelenti, hiszen a döntés arra utal, hogy a hatóság nem él egyes, jogszabályban biztosított jogaival, nem alkalmaz bizonyos rendelkezéseket.

E szabályozás főbb elemei szerint egyrészt alapján véve az általános versenyszabályokra kell hagyatkozni, amelyeknek természetesen meg kell felelniük a modern versenyjoggal szemben táplált követelményeknek. Ez nemcsak az egyes rendelkezések jogszabályi megjelenítésére vonatkozik, hanem kiterjed a rendszer működőképességére is. A szankciók, a versenysérelmek orvoslására alkalmazott módszereknek elő kell segíteniük az előírásoknak való megfelelést, a bírósági eljárásoknak hatékonyaknak és gyorsaknak kell lenniük. Általános tapasztalat viszont az egész világon, hogy a versenyszabályok hatékony alkalmazásában e feltételek teljesítésében van a legtöbb lemaradás, ami azt jelenti, hogy az első elem tekintetében komoly gyengeségei lehetnek az új-zélandi rendszerek.

A szabályozási szerkezet második fő jellemzője, hogy egyes ágazatokra nézve specifikus információszolgáltatási kötelezettséget írnak elő annak érdekében, hogy a monopolhatalommal működő piaci szereplők működését átláthatóbbá tegyék. E követelmények szektoronként eltérőek, elsősorban aszerint, hogy milyen mértékű és milyen jellegű az a piaci kudarc,⁷ amely indokolja a speciális előírásokat. Általánosságban elmondható, hogy az egyes üzletágak elkülöníthetősége érdekében írnak elő kötelezettségeket – általában számviteli elkülönítési formában. Ez a követelményrendszer is világosan mutatja, hogy a hozzáférési szabályozás hatékony alkalmazásához szükséges nagy mennyiségű speciális információ megszerzésére önmagában a versenyjog és az alkalmazására vonatkozó általános szabályok nem alkalmasak. A harmadik pillért a keménykezü szabályozás, legfőképpen az árszabályozás bevezetése veszélyének kilátásba helyezése jelenti, amennyiben monopolhatalmával visszaélt a cég. Ennek a fenyegetésnek azonban reálisnak kell lennie, mert például az árszabályozás bevezetésének lassúsága a tapasztalatok szerint oda vezetett, hogy az a monopolhelyzetű cégek számára nem jelentett elrettentő erőt.

A szabályozó hatóság önállóan alkalmazza az általános versenyszabályokat

Az Egyesült Államok szabályozásában az antitröszthatóságok elsődleges szerepe érvényesül a versenyszabályok alkalmazása során, még a tárgyalat regulált szektorokban is. Nagyon szűk területen azonban érvényesülnek kivételek, amelyek kizárólag a fúziós ügyekre vonatkoznak a vasúti szektorban, az értékpapírpiacra és a tengeri közlekedésben. Ezeken a területeken is megmarad azonban az Igazságügyminisztérium (DOJ) véleménynyilvánítási funkciója. A fúziós döntések áttelepítését a közérdek versenypolitikai elveknél tágabb értelmezése, így például a foglalkoztatási feltételek, környezetvédelmi kérdések figyelembevételének igénye indokolhatja. A két hatóság közötti megközelítésbeli különbségre jó példa a Union Pacific/Southern Pacific 1996-os fúziós ügye (az USA nyugati részének három nagy vasúti vállalatából kettő), amelyben a DOJ a fúzió tiltására tett javaslatot. Indokolásában előadta, hogy a fúzió jelentős mértékben csökkentené a versenyt számos piaci szegmensben, ahol kettőről egyre, illetve ahol háromról kettőre csökken a szereplők száma. Kifejtette, hogy a felek által javasolt megoldás – vágányhasználati jog biztosítása a harmadik piaci szereplőnek – nem működőképes, nem alkalmas a versenyhátrányok orvoslására, illetve e hátrányokat az állítólagos hatékonysági előnyök nem haladják meg. A vasúti hatóság azonban nem értett egyet ezekkel, és elfogadta a felek érvelést, engedélyezte a fúziót. A fúziót követően komoly

⁷ Piaci kudarcra azt a helyzetet értjük, hogy az adott területen valamely körülmények miatt a tökéletes versenyt elősegítő piaci erők nem képesek teljes mértékben kifejteni hatásukat (például természetes vagy jogi monopóliumok fennállása esetén).

szolgáltatási zavarok alakultak ki a nyugati területen, ezzel milliárdos veszteséget okozva a szállítmányozóknak, illetve állandóan panaszok érkeztek, hogy a vágányhasználati jogok nem érvényesülnek kielégítően. A vasúti hatóságnak biztosított további jogosultság az ármeghatározás, amennyiben megállapítja, hogy egyes területeken piaci dominancia van jelen. Ezen alkalmakon kívüli esetekben azonban az Igazságügyminisztériumnak teljes hatásköre van az antitröszt szabályokat alkalmazni – például árrögzítés esetében.

Gyakran az általános jelleggel liberalizált szektorokon belül kivételes helyzetbe kerülnek a továbbra is deklaráltan monopolágazatok (mint a szállítás az egyébként liberalizált villamosenergia-ágazat esetén Svédországban, vagy a pályavasút Dániában, amely a kormány tulajdonában levő vállalat kezében van), amelyeknek egyes versenyjogi kérdéseit nem a versenyhatóság ítéli meg. Ez azonban ezekben az esetekben sem jelenti azt, hogy itt az általános versenyszabályok valamely – a versenykorlátozó megállapodásokra, az erőfölénnyel való visszaélésre, a fúziókontrollra – vonatkozó rendelkezését alkalmazná a szabályozó hatóság, hanem csupán a versenyhelyzetet „helyettesítő”, a verseny által teremtett hatékonysági kényszert pótolni kívánó szabályokat érvényesítenek e területeken. A jogalkalmazás ezen formáját azonban mégis ebben a pontban kell tárgyalni és nem a szabályozó- és versenyhatóság együttműködéséről szóló későbbi részben. Ennek az az oka, hogy e jogalkalmazási forma a piac részterületeit kiemeli a versenyjog hatálya alól, míg a későbbiekben tárgyalt esetekben ilyen kiemelés nem létezik, a két joganyag egymással párhuzamosan alkalmazható, csak a jogterületek egymással kialakított kapcsolata szerint tudjuk az ügyeket elkülöníteni (ügytípusok vannak tehát kiemelve és nem piaci szegmensek!).

*A szabályozó és versenyhatóság párhuzamosan alkalmazza
az általános versenyszabályokat*

Ez a megoldási forma jellegzetesen az angolszász jogrendszerre jellemző, az Egyesült Államokban hosszabb időszakot felölelő tapasztalatokkal rendelkeznek, míg az Egyesült Királyságban a versenyszabályozás átalakítása révén a közelmúltban alakult ki.

Az Egyesült Államok jogrendszerében közismerten igen régóta előkelő helyet foglal el mind az antitröszt-szabályozás, mind a közszolgáltatások szabályozása. Az amerikai megközelítés a régebbi gyakorlati tapasztalatnak köszönhetően sokkal pragmatikusabb – a kongresszus esetről esetre döntött az egyes szervezetek szabályozásáról –, mint amilyen megoldások más országok esetében megfigyelhetők, amelyek inkább valamilyen elvi síkon felépített rendszerhez próbálnak igazodni a gyakorlat kialakítása során. Ennek megfelelően nem lehet besorolni az USA rendszerét egyik kategóriába sem, ám majdnem minden megoldásra találhatunk tanulmányozásra igen alkalmas, hasznosítható tapasztalatokkal szolgáló példákat. Nem túl elterjedt a szabályozó hatóságnak az általános versenyszabályok elsődleges alkalmazójaként való megjelenése – erre láttunk példát a vasúti szabályozás kapcsán –, amely indokolható ugyan azzal, hogy egy-egy szektort el kell zárni az antitröszt hatóságok erőteljesebb versenyjog-érvényesítésétől, ám ez potenciálisan magában rejtí annak a veszélyét, hogy az antitrösztelveket nem megfelelően érvényesíti a szabályozó hatóság.

Az antitröszt hatóság és a szabályozó hatóságok egymással párhuzamos hatásköre igen jelentős szerepet játszik viszont a dereguláció szempontjából leginkább érintett szektorok többségében, így a távközlésben, a villamosenergia- és a földgázágazatban, a légi közlekedés területén és a bankszektorban. A párhuzamos hatáskör kizárólag a fúzióellenőrzési tevékenységre vonatkozik, nem tartoznak ide a versenyellenes gyakorla-

tok, amelyek megítélésére a szövetségi antitörzsztathatóságoknak (Igazságügyminisztérium és a Szövetségi Kereskedelmi Bizottság – FTC) kizárólagos hatáskörük van.

A párhuzamos hatáskör léte melletti indokként hozható fel, hogy két oldalról vizsgálva egy tranzakciót nagyobb a lehetősége annak, hogy elkerüljék a hatóságok a hibás értékelés lehetőségét, illetve egyfajta érdekes versenyhelyzetet teremt ez a helyzet a különböző hatóságok között. A hátránya viszont ennek a helyzetnek az, hogy a piaci szereplők számára nagyobb adminisztrációs terhet jelent. Az ügyek egy helyen való elintézésének lehetősége (one-stop shopping) nemcsak a piaci szereplő szempontjából fontos, hanem igen lényeges annak elkerülése érdekében, hogy a vállalkozások ne próbáljanak válogatni az egyes hatóságok között aszerint, hogy melyikük foglal el szempontjukból kedvezőbb pozíciót egy adott kérdéssel kapcsolatban („forum shopping”).

A távközlési piac fúzióellenőrzési jogalkalmazása igen jól példázza a párhuzamos hatáskörben rejlő előnyöket, nem gyakoriak az ellentétes, kiszámíthatatlan döntések a két hatóság részéről.⁸ Az eljárások lefolytatása során, még a saját döntéseik meghozatala előtt egyeztetni az álláspontját a DOJ és az FCC (Szövetségi Hírközlési Bizottság), bár az ehhez szükséges információcserét némileg korlátozza a DOJ-re vonatkozó szabályozás a bizalmas információk kezeléséről. Jellemző a szektorra, hogy sok esetben az FCC volt az, amely több aggálynak adott hangot egy-egy fúzió során, míg a DOJ gyorsabban engedélyezte azt, némi versenysérelmet orvosló változtatást követően. Erre a legutóbbi példa két nagy helyi távközlési szolgáltató, az Ameritech és az SBC fúziója. (Mindkettő úgynevezett Baby Bell, amelyek az AT&T 1984-es feldarabolását követően jöttek létre.) Az 1998 májusában kezdődött eljárásban a DOJ hamar megadta az engedélyt, míg az FCC 17 havi vizsgálatot követően, igen kiterjedt feltételrendszer- és kötelezettségvállalást követően tette meg. Ennek a különbségnek az oka többféleképpen magyarázható, egyrészt indokolja az, hogy a távközlési szabályozó nem mindenképpen köteles kizárólag a Clayton Act előírásaira támaszkodni eljárása során, hanem megalapozhatja beavatkozását az engedélyek átruházásával kapcsolatos „közérdek” jogosítványára is. Ennek érdekében elrendelheti a helyi piacok megnyitását vagy minőségi előírásokat hozhat – ilyenekre találhatunk példát az Ameritech–SBC, illetve a korábbi Bell Atlantic–Nynex fúzióban is. Az előző példák azonban arra is rámutatnak, hogy a szabályozó hatóság sokkal otthonosabb a részletes magatartási szabályok előírása során, míg az antitörzsztervezetek általában óvakodnak ettől, és többre tartják a strukturális megoldásokat.

A bankszektorban is szoros az együttműködés a banki szabályozó hatóságok és az antitörzsztervezet között, 1994-ben például közösen adták ki a Banki fúziók verseny szempontú elemzése című dokumentumot, amely részletesen elemzi a banki fúziók antitörzsstelemzésének lépéseit. Ennek ellenére nem minden alkalommal sikerül egységes álláspontra jutni az ügyekben, ilyen volt például a BayBanks beolvadása a Bank of Bostonba. Ebben az esetben a Szövetségi Banki Bizottság (Federal Reserve Board) nagyon tágan értelmezte a termékpiacot – banki szolgáltatások csoportja –, és ennek alapján engedélyezte a fúziót, míg a DOJ egy szűkebb piacmeghatározási eredményre jutva leválasztást rendelt el a bostoni piacon. Az Egyesült Királyság versenyszabályozási rendszere igen bonyolult szerkezetű volt a 2000-ben hatályba lépett Versenytörvény (Competition Bill) megjelenéséig. Az intézményrendszerben a főbb szervek vezetőinek olyan erős a felhatalmazásuk, hogy a szervezetek általában a főigazgatók alapján jelenítik

⁸ A fúziók szabályozását tartalmazó Clayton Act alapján, amennyiben valamely szabályozó hatóság is részt vesz az engedélyezésben, akkor az FTC nem gyakorolja jogait, így értelemszerűen csak a DOJ és az FCC kapcsolatáról beszélhetünk. Más ágazatokban, mint például a bankszektorban, az FTC-nek eleve nincs lehetősége az antitörzsztiszabályok alkalmazására.

meg. A versenyhatóság főigazgatójával egyes esetekben versenyző hatásköre volt a távközlési, a villamosenergia-, a gáz- és a vízszolgáltatási és a vasúti szabályozási főigazgatóknak. Több jogszabály is meghatározott különböző versenyellenes magatartási formákat, és ezeket igen eltérő módon kezelte a versenyhatóság és a szabályozó hatóságok. A monopoltevékenységgel és a versenyellenes gyakorlatokkal kapcsolatos észrevételek tekintetében párhuzamos hatásköre volt az egyes szektorok szabályozóinak az OFT-vel (Tisztességes Kereskedelmi Hivatal – az általános versenyszabályokat alkalmazó versenyhatóság), azaz előzetes vizsgálat után mindkettő észrevételt tehetett a Verseny Bizottsághoz (korábban Monopóliumok és Fúziók Bizottság – MMC), amely a végső döntésre volt hivatott. A versenykorlátozó megállapodások és a fúziók tekintetében nem létezett ilyen versenyző hatáskör, ezen területen csak a versenyhatóságnak volt lehetősége beavatkozásra. A közszolgáltatások privatizációja során felismerték, hogy további versenyszempontú befolyásolási lehetőséget kell biztosítani a szabályozó hatóságoknak, és az engedélyezés keretén belül további versenyszempontú kontrolllehetőséget írtak elő. Ez azonban csak szűk körben nyújt lehetőséget a strukturális problémák kezelésére. A szerteágazó versenyszabályozás túlhaladottá vált, nem volt képes betölteni a szerepét a jelentős mértékben liberalizált brit piacon, illetve nem volt képes az európai versenyszabályozási rendszer kihívásainak eleget tenni – azaz biztosítani, hogy a nemzeti jogalkalmazás összhangban legyen az EU-jogalkalmazással, illetve az EU-szabályok nemzeti szinten való áttekinthető alkalmazására sem volt alkalmas az intézményrendszer.

Az új törvény alapján a versenykorlátozó megállapodások és a gazdasági erőfölénnyel való visszaélések megítélésére versenyző hatásköre van az ágazat saját szabályozójának, illetve a versenyhatóságnak. A fúzióellenőrzési szabályok – a vízszolgáltatási szektorban érvényesített kisebb változtatások kivételével – változatlanok maradtak, azaz itt nincs jelen versenyző hatáskör.

A versenyző hatáskörök létrehozása melletti indokként merült fel a jogszabályt előkészítő viták során egyrészt az, hogy az addig kialakult helyzet jelentős mértékű megváltoztatása túl nagy beavatkozás lenne, több kárt okozna vele a kormányzat, mint hasznot. Felmerült másrészt az az érv is, hogy ezzel a rendszerrel lehet biztosítani a speciális kérdések eldöntéséhez szükséges tudást és az erőforrásokat. Az engedélyezési rendszer és a versenyszabályok közötti átfedés is a kialakult rendszer bevezetését támogatók érve közé tartozott, hiszen majdnem minden engedély tartalmaz valamilyen, a verseny elősegítésével kapcsolatos rendelkezést, ahogyan a szabályozó hatóságoknak általában is kötelességük a verseny feltételeinek támogatása. Példa ezen előírásokra a vasúti szolgáltatások engedélyében vasúti szabályozónak biztosított lehetőség a kizáró jellegű magatartások vizsgálatára, avagy a vasúthálózatokat működtetők engedélyeiben az indokolatlan diszkrimináció tilalmára vonatkozó rendelkezés, vagy a tisztességes kereskedelmi klauzula egyes távközlési piaci szereplők engedélyeiben. További érvként merült fel az is, hogy a szabályozástól a verseny felé való közelítésnek fontos eleme a szabályozók felruházása a versenyszabályok alkalmazásával. Ezt azzal támasztották alá, hogy ezáltal nem lesz a szabályozó hatóság ellenérdekelte abban, hogy a saját létét féltő okból megakadályozza a szükségtelenné vált szabályozási szerkezet lebontását, és ennek helyére az általános versenyszabályok állítását.

Az ellenérvek sora is hosszúra nyúlt, amelyek igen komoly megfontolás tárgyává váltak. Elsőként említhető, hogy egy EU-tagállamban a versenyszabályokat alkalmazó szervezetnek mindenképpen tisztában kell lennie az európai versenyszabályokban alkalmazott módszerekkel és a vizsgálatok lefolytatásának követelményeivel, hiszen a Bizottság eljárását segítenie kell, amennyiben az eljárási cselekményeket kíván végezni. Ezt azonban kiküszöböli egyrészt az, hogy a törvény rendelkezései szinte teljes egészé-

ben leképezik a Római Szerződés 81. és 82. cikkelyében, a versenykorlátozó megállapodásokról és az erőfölénnyel való visszaélés tilalmáról foglaltakat. Másrészt a szükséges speciális tudásanyag megszerzhető az OFT-től, amelynek már régre visszanyúló tapasztalata van az európai eljárásokban való részvételről. Harmadik ellenérvként az merült fel, hogy a műszaki fejlődés következtében a vállalatok magatartásait nem lehet csak egy szektoron belül értékelni, azok óhatatlanul is sok esetben szektorokon átnyúló hatásokat fejtenek ki. (Ez a helyzet a több szektorban jelen levő vállalatok esetében is, vagy különböző szektorokban szereplő vállalatok közötti megállapodás megítélése esetén is.) Ugyan az addig kialakult gazdasági szabályozás és átfedő versenyszabályozás esetében is felmerült már ez a veszély, amely az új törvénnyel tovább nőhet. A hatásköri problémákat hivatott feloldani az a rendelkezés, hogy az OFT a minden szektorban hatást kiváltó magatartásokkal, megállapodásokkal foglalkozhat, ám az ágazati szabályozó csak olyan tevékenységgel kapcsolatban léphet fel, amely csak az általa igazgatott területen jelentkezik.

Külön kell foglalkozni az inkonzisztens és kevésbé kiszámítható jogalkalmazási tevékenység veszélyével. A probléma feloldása érdekében több olyan rendelkezés is bekeverült a jogszabályba, amely biztosítja az OFT központi szerepét a jogalkalmazásban. Az esetjog kialakításában már az elékerülő ügyek nagy száma következtében is jelentős szerepe lesz az OFT-nek, ám külön feladatként írja elő a törvény, hogy alkosson irányelveket az egyes rendelkezések értelmezése és betartása tekintetében. Ezen irányelvek kialakítása érdekében az OFT létrehozott egy munkacsoportot, amelyben részt vesznek a szektorális szabályozók. A törvény előírja a kérdéses rendelkezések egységes eljárási szabályainak kialakítását is, amelynek előkészítéséért szintén az OFT felelős, a szükséges konzultációkat ennek során le kell folytatnia. További előírása a törvénynek, hogy a döntések meg kell, hogy feleljenek a hasonló esetben a közösségi jog alapján hozott döntéseknek. Ezen követelményeknek egyébként minden nemzeti jogrendben kiemelt előírás ellenére meg kell felelniük a jogalkalmazó szervezeteknek. A Római Szerződés (R. Sz.) 86. cikkelyében a kizárólagos és különleges jogú vállalatokkal kapcsolatos rendelkezés esetjoga szerint jogellenes egy nemzeti hatóság olyan döntése, amely az R. Sz. rendelkezéseibe, különös tekintettel a versenyszabályokba ütközik. Ez azt jelenti, hogy amennyiben az R. Sz. 81. cikkelye szerinti versenykorlátozó megállapodásnak, vagy 82. cikkelye szerinti erőfölénnyel való visszaélésnek minősülő valamely vállalati vagy vállalatok közti magatartás valamely tagállami hatósági határozat következtében jön létre, akkor általános jelleggel a hatóság vonható ezért felelősségre a 86. cikkely rendelkezései alapján. A törvény annyiban segíti a jogalkalmazást, hogy az Alapelvek fejezetben külön kiemeli a tilalmak azon értelmezését, amelyek nem ellentétesek a közösségi szabályokkal. Ennek ellenére elengedhetetlen a közösségi esetjog ismerete az egyes szabályok tekintetében. A brit példáról általánosságban annyit kell megjegyezni, hogy az csak egy általános „utility”-felfogás alapján működtethető, nem lehet csak egyes szektorok esetében létrehozni egy ilyen rendszert.

Elkülönült hatáskörök – kooperáció az eljárás lefolytatása során

A jogalkalmazói tevékenység során kialakult szoros együttműködés talán ezen esetben a legfontosabb, hiszen az egyes hatóságok hatásköre elkülönül, a szektor szabályozását a szabályozó hatóság hajtja végre, míg az általános versenyszabályokat a versenyhatóság alkalmazza. Ez azonban csak első látásra tűnik egyértelmű helyzetnek, mert számos olyan előre látható szituáció adódhat, amelyekben az egyes rendelkezések átfedik egymást, viszont a rendszerben idegen a párhuzamos hatáskörök léte.

Az együttműködés azonban nemcsak az átfedő hatáskörök miatt fontos, hanem azért is, hogy az egyes jogterületek alkalmazása során a kétféle hatóság jellegzetességeiből adódó előnyöket kihasználják a jogalkalmazó szervek, és a biztosabb, megalapozottabb döntések meghozatala érdekében speciális tudásanyaggal segítsék egymást.

Az első kérdés tehát az, hogy egy aktuális ügyben hogyan lehet elkülöníteni egymástól a szektor szabályozása által lefedett területet és az általános versenyszabályok alkalmazásának terét. Mivel párhuzamosan nem alkalmazhatjuk, és a versenyjogi szabályok az egész gazdaságban általában érvényesülnek, ezért azt lehet mondani előljáróban, hogy a versenyjogi szabályok az általánosak, és a szektor szabályai megelőzik azokat – azaz addig lehet a versenyszabályokat alkalmazni egyes kérdések megítélése tekintetében, amíg a szabályozás azt nem fedi le. Ez azonban csak elméletben biztosít tiszta képet, a gyakorlatban számos további elkülönítési mechanizmust próbálnak kialakítani az egyes országok.

Németországban alakult ki a távközlési szabályozásban olyan helyzet, ahol a versenyszabályokat leképező szektorspecifikus szabályrendszer alkalmazására kizárólagosan a szabályozó hatóság (Távközlési és Posta Szabályozó Hatóság – RegTP) jogosult. Ezek a szabályok képezik a *lex specialis* joganyagot az általános versenyjogi szabályok mellett, azaz az általános versenyszabályokat csak ott és annyiban alkalmazhatja a Szövetségi Kartellhivatal, amennyiben a távközlési szabályozás nem tartalmaz speciális rendelkezést a konkrét kérdéssel kapcsolatban. A távközlési törvény kimerítő felsorolásban jeleníti meg ezen területeket. Általánosságban elmondható, hogy a felsorolt ügycsoportok közül a horizontális – azaz a versenytársakkal kapcsolatos – versenykorlátozási cselekmények tartoznak ebbe a körbe. Sajátos problémaként jelentkezik azonban újra az európai versenyszabályokkal való kapcsolat. Valamely piaci problémát három szinten lehet kezelni a német rendszer alapján – amennyiben a távközlési törvényben megjelenített versenyproblémáról van szó: A távközlési törvény alapján a RegTP (ezzel merül ki a tagállami joganyag alapján biztosított beavatkozás), az európai versenyszabályok alapján a Kartellhivatal léphet fel (tagállami szinten közvetlenül kizárólag ez a hatóság alkalmazhatja az Európai Közösségek versenyjogát – természetesen a nemzeti bíróságok mellett, amelyek a felek kérelmére léphetnek fel), illetve az Európai Bizottságnak van még hatásköre. Egyelőre nem merült fel olyan eset, hogy a RegTP döntésével párhuzamosan a Kartellhivatal is indított volna eljárást, és ezt a lehetőséget célszerű is elkerülni, hiszen jogbizonytalansághoz vezethet. A Kartellhivatal az EK-joganyagnak való megfelelést biztosíthatja a meghallgatási jogával élve is, hiszen a RegTP-nek minden döntés meghozatala előtt ki kell kérnie a Kartellhivatal véleményét.

Az egyes szektorokban végbemenő hirtelen változások, a szektorokon átnyúló vállalatok és tevékenységek miatt azonban továbbra sem biztosított mindenképpen, hogy valamely megállapodás, magatartás tekintetében előre kiszámítható lesz, hogy mely jogszabály alapján mely hatóság fogja megítélni azt. A kanadai versenyhatóság által alkalmazott gyakorlat útmutatóval szolgálhat ebből a szempontból. A „Szabályozott Magatartással való Védekezés” (Regulated Conduct Defense) doktrínája a magánszemélyek büntetőjogi fenyegetettséggel sújtott magatartásaira vonatkozik, de ezzel együtt gyakorlatias jellege miatt nagyon figyelemre méltó. Alkalmazásának feltételei a következők.

- A releváns kérdést szabályozó jogszabály érvényes legyen és hatályos.
- A kérdéses magatartás nemcsak hogy a releváns szabályozás hatálya alá essen, hanem a megfelelő szerv által feljogosított magatartás legyen.
- A szabályozónak élnie kell fenti jogkörével – amibe nem tartozik bele a tudomásulvétel vagy a hallgatóságos beleegyezés.
- A kérdéses magatartás nem hiúsíthatja meg a releváns hatóság jogkörének gyakorlását.

Amennyiben világos, hogy mely jogszabály felhatalmazása alapján mely hatóság fogja megítélni a felmerülő problémát, akkor kerülnek elő a gyakorlati jogalkalmazással kapcsolatos problémák. Biztosítani kell, hogy az egyes eljárások részkérdései során állandó jelleggel igénybe legyen véve a részkérdés eldöntéséhez szükséges speciális tapasztalat. A véleményalkotási jognak teret lehet nyitni számos úton, az elméleti lehetőségeket tekintve megkülönböztethetjük informális és formális jellege szerint, az utóbbi kategórián belül az egyetértési és véleménynyilvánítási jog megnyilvánulása szerint. Meg kell azonban jegyezni, hogy az esetek legnagyobb részében az egyetértési jog nem csupán annyiból áll, hogy a kialakult döntéssel egyetért vagy sem a másik szerv. Ez tehát a véleménynyilvánítási joggal együttesen érvényesül, általában úgy, hogy a véleményben foglaltak kötelező érvényű figyelembevételével valósul meg, hiszen amennyiben a ki nyilvánított véleményt a másik szerv nem veszi figyelembe, akkor nem hozható meg a döntés, tehát vétőjoga van a véleménynyilvánító intézménynek.

A német távközlési szabályozásban a RegTP minden döntése során köteles kikérni a Kartellhivatal véleményét. A földrajzi piac meghatározása és a piaci dominancia felismerése kérdésében a Kartellhivatalnak kötőerejű véleménynyilvánítási joga, azaz vétőjoga van a döntésben. Az igazi gyakorlati probléma azonban általában nem ekkor, hanem a visszaélés megítélése során jelentkezhet, hiszen a magatartási formák és azok hatásai igen változóak. Erre példa az árszabályozás, amelynek során – az előírás szerint – a költségekhez igazított versenyzárszintet kell érvényesíteni. Igen ám, de a probléma az, hogy nem létezik kellő összehasonlítási alapként működő versenypiac.

Sajátos lehetőség az engedélyezési, piacra lépési mechanizmus – amely a jelen pontban tárgyalt séma alapján egyértelműen szabályozó hatósági jogkör – versenyhatóság általi befolyásolása. Mexikóban a versenyhatóság versenypolitikai alapon felülbírálni tudja a koncessziós és privatizációs pályázatokon szereplő cégek indulási jogát. Ez a megoldás lehetőséget a biztosít a struktúra sajátos, előzetes ellenőrzésére, ám esetleg olyan belépési korlátot teremt, amely nem jár annyi előnnyel, mint amennyi a struktúra-kontroll haszna.

Finnországban a versenyhatóság (OFC – Tisztességes Verseny Hivatala) és az energiahatóság (EMA) kapcsolata a domináns szolgáltatók árazási politikájával kapcsolatban versenyző jellegű, ám a fúziós ügyekben kizárólagos jogköre van az OFC-nek eljárni. Az eljárás során az OFC viszont köteles megkeresni az EMA-t – ám ebben az esetben inkább a háttérinformáció megfelelő felkutatása, mintsem véleményének kikérése érdekében.

Finnországban egy, az eddigiektől eltérő területen, az alkohol kiskereskedelmi monopóliumának szabályozásával kapcsolatban is vizsgálható a versenyszabályozás és a specifikus szabályozás, illetve a versenyhatóság és a szabályozó hatóság közötti viszony, hiszen a monopóliummal védett területen is érvényesül a versenyszabályozás. A monopolhelyzetű cég (Alko) által forgalmazott italfajták körébe újabbak bevétele vagy kikerülése, illetve a kiskereskedelmi árak alakulásának megítélése tekintetében elvileg egymással párhuzamos hatásköre van a Szociális és Egészségügyi Szolgáltatásokat Ellenőrző Hatóságnak és a versenyhatóságnak. Érzékelhető volt azonban az, hogy ez a párhuzamosság nem vezet gazdaságos megoldáshoz ebben a szektorban, ezért a versenyhatóság azt javasolta, hogy a forgalmazott italokról való döntés ellenőrzésével kizárólag az Ellenőrző Hatóság döntsön. Ez nem zárja ki azonban azt, hogy a két szervezet minden egyes eljárásban felhasználhatja a másik tapasztalatait, az ügyre vonatkozó írásbeli észrevételek keretében.

A finn távközlési szektorban a versenyszabályok alkalmazása tekintetében kizárólagos hatáskörben az OFC, a versenyhatóság jár el. A versenyszabályok általános alkalmazási lehetősége azt jelenti, hogy csak azon versenyproblémák ügyében dönthet a

szabályozó hatóság, amelyek egyértelműen az általa alkalmazandó szabályok hatálya alá tartoznak. Amennyiben a szabályozó úgy látja, hogy valamely kérdésben vagy egy ügy részkérdésében az általános versenyszabályok alkalmazásának van helye – értelemszerűen azon versennyel kapcsolatos problémák esetében, amelyek szorosan véve nem tartoznak az általa alkalmazott rendelkezések körébe –, akkor köteles a releváns (rész)kérdést a versenyhatósághoz áttenni. Az igazán problematikus kérdés azonban az, hogy vajon felismeri-e minden esetben a hatóság, hogy mely kérdésben nincs hatásköre a döntésre, és át kell tennie az ügyet, vagy némely esetben kiterjesztőleg értelmezi a saját hatáskörét. Az ügyek elhatárolására vonatkozó megfelelő döntések és az ügyek érdekében hozott megalapozott döntések érdekében a két hatóság együttműködési megállapodást kötött egymással, ám ez nem öltött írásbeli, publikált formát. A gyakorlat szerint a két hatóság kérhet egymástól tájékoztatást függőben levő ügyekről is, sőt a döntéstervezetekbe is betekinthetnek, és azokat véleményezhetik. Ezen együttműködési formának azonban gátat szabnak az üzleti titoknak minősülő információk, amelyek alól csak azok a bizalmas információk képeznek kivételt, amelyeknek a két hatóság közötti kapcsolatban történő titkos kezeléséről az ügyfél vállalkozás lemondott, vagy az információcserére a hatóságokat feljogosította. A vállalat döntő szava viszont alapot adhat a különböző hatóságok egymással szembeni kijátszására, a hatóságok közti válogatásra (forum shopping).

Összegezhetően tehát el lehet mondani, hogy az egyes szabályozási területek centralizált alkalmazása általánosságban jobb lehetőséget biztosít az egységes célkitűzésnek megfelelő jogalkalmazás elérésére, ám minden esetben maradnak átfedések az egyes területek között. Ez viszont azt jelenti, hogy a jogbiztonság követelményének teljesülése és a forum shopping elkerülése érdekében világos mechanizmust kell kialakítani az esetlegesen több hatóság által is megítélendő ügyek elintézésére – hiszen nem létezik deklarált párhuzamos hatáskör ezekben az esetekben! Az ügyek megosztása is szoros együttműködési mechanizmust feltételez az egyes hatóságok részéről, ám a megfelelő információ, tudás és tapasztalat felhasználása is elengedhetetlenné teszi az egyes ügyek elintézése során megvalósuló kooperációt. A versenyhatóságoknak az általános versenyszabályok alkalmazása miatt globális áttekintésük van a gazdaság egészéről, amely segítségével a szakmai szempontok esetleges túlzott előtérbe kerülése kiküszöbölhető. A szabályozó hatóságok pedig egyrészt azon szakmai tudás birtokában vannak, amely döntő jelentőségű lehet egyes versenyszabályozási kérdések eldöntésénél – például helyettesítési lehetőségek elemzésében. Másrészt viszont olyan gazdálkodási információk birtokában is vannak, amelyeket a versenyhatóság egyedi ügyeket megítélő, ex post jogalkalmazó jellege miatt nem képes beszerezni.

A HAZAI KÖRNYEZET

A nemzetközi szintén megvalósuló gyakorlat alapul szolgálhat a magyar rendszer kialakításához, ám a döntések kialakítása során szem előtt kell tartani a példának tekintett ország és Magyarország gazdasági szerkezetének esetleges különbségeit, a dereguláció és a liberalizáció folyamatában érezhető eltéréseket. Figyelembe kell venni azt is, hogy két különböző ország jogrendszere eltérő jogalkalmazási intézményrendszer működését teszi lehetővé.

A szabályozási ágak közötti kapcsolat kijelölése szempontjából meghatározó jelentőségű a magyar államigazgatási jogi szabályozás, amely nem preferálja a párhuzamos hatáskörök kialakítását. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) 5. §-a ugyan csak annyiban rendelkezik, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét jogszabály állapítja meg, amelyben meg kell határozni azt a szervet, amely az

ügyben első fokon eljár. Az Áe. 8. § viszont az eljáró közigazgatási szerv kijelölése tekintetében úgy rendelkezik, hogy amennyiben több közigazgatási szerv állapítaná meg valamely ügyben a hatáskörét, akkor az Alkotmánybíróság dönt az eljáró szerv kijelölése tárgyában. Látszik tehát, hogy a kiszámíthatóság érdekében egyértelmű választ vár a jogrendszer, a hatásköri rendelkezéseknek konkrét esetekben választ kell adniuk arra a kérdésre, hogy mely szervnek van joga egy ügyben eljárni. Ezt a jogrendszerbeli sajátosságot csak akkor lehet megváltoztatni úgy, hogy működőképes is legyen egy párhuzamos hatáskörökkel rendelkező intézményrendszer, ha átfogóan, több gazdasági ágazatra nézve is reformot vezetünk be.

A párhuzamos hatáskör megvalósításának jogtechnikai akadályai mellett nem szólnunk még a megoldás gazdasági racionalitásának hiányáról. A párhuzamos hatáskör – mint a nemzetközi példákból láthattuk – az általános versenyszabályok megosztott alkalmazása során merülhet fel. A magyar gazdasági szabályozásból sokáig hiányzott, jelenleg is csak nagyon kezdetleges formájában figyelhető meg a független gondolkodású, önálló (nem az adott ágazat jogalkotási, politikai kérdésében illetékes minisztériumától függő), ágazatonként kiépülő felügyeleti szervek rendszere. Ezen kívül az általános versenyjogi szabályozásnak is viszonylag rövid távú visszanyúló tapasztalata van, hiszen az első modern versenyjogi rendszer – a nemzetközi követelményekhez igazodó szabályozási szerkezet és ennek megfelelő alkalmazására képes szervezet – csak 1990-ben jött létre hazánkban. A rövid távú tapasztalat és a megfelelő ágazati intézmények hiánya, illetve a jogrendszertől való idegen megoldás együttesen azt mutatja: nem szerencsés olyan szabályozási szerkezetet létrehozni Magyarországon, amelyben az ágazati szabályozó hatóságok egyes kérdésekben akár kizárólagosan, akár a versenyhatósággal párhuzamosan az általános versenyszabályokat alkalmazzák.

A dereguláció és a liberalizáció kezdeti lépéseit tettük meg eddig Magyarországon, ami azt jelenti, hogy ebben a stádiumban valószínűleg nagyobb számban jelennek meg olyan kiterjedt ágazati tudást és nagy mennyiségű információt igénylő kérdések, amelyeket a tradicionális versenyjogi jogalkalmazás nem képes kezelni. Ez azt jelenti – összevetve az előző bekezdésben foglaltakkal –, hogy szükséges létrehozni speciális ágazati szabályokat, amelyek versenyproblémák kezelésére hivatottak, ám a problémák – megjelenési formájuk miatt – túlmutatnak az általános versenyszabályokon. Ezen szabályokat az ágazat kérdéseiben tájékozott hatóságnak kell alkalmaznia, amely számára biztosítani kell a döntéshez szükséges információmennyiséget – ami gyakorlatilag a vállalkozások adatszolgáltatási kötelezettségének szigorú előírását jelenti –, valamint a versennyel kapcsolatos problémák esetében a nagyobb tapasztalattal rendelkező versenyhatóság tudásának, tapasztalatának felhasználási lehetőségét – ennek igénybevételét, esetleg figyelembevételét olykor kötelezővé is szükséges tenni.

A magyar helyzet szempontjából tehát a legelőnyösebb megoldásnak a szektorspecifikus szabályozás és az általános versenyszabályok együttes alkalmazása, illetve az ahhoz tartozó elkülönülő jogalkalmazói szervezet kialakítása látszik. Ez egyrészt azt jelenti, hogy a versenyszabályok, amelyek általánosan érvényesülnek az egész gazdaságban, egyes ágazatok speciálisan meghatározott kérdései tekintetében nem lennének alkalmazhatóak. Más oldalról viszont feltételezi a megfelelő szabályozó hatósági intézményrendszer létrehozását is.

A két jogterület kapcsolatát jelenleg a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpv.) 1. § jelöli ki, amely szerint a Tpv. szabályai alkalmazandóak a vállalkozások piaci magatartásaira, kivéve ha törvény eltérően rendelkezik. A kapcsoló szabály tehát a speciális szabályozás (lex specialis) alkalmazására utal, ennyiben az előző fejezetben említett német megoldást lehetne példaként említeni. Ezt a kapcsoló szabályt az előzőekben tárgyalt rendszer alappilléreként

meg lehetne határozni, ám csak olyan módon, hogy az egyes ügyek tekintetében a gyakorlatra bizzuk a döntést – vajon a speciális szabályozás által lefedett területről van-e szó, vagy a versenyszabályok hatálya alá esik-e. A szóban forgó ágazatok liberalizálása előtt is alkalmazható a Tpvt. a szektor egészében, ám kikerülnek a törvény tárgyi hatálya alól a vállalkozások azon magatartásai, amelyekre nézve valamely törvény eltérő előírásokat tartalmaz. Ez a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) jelenlegi gyakorlata szerint kétféle módon valósulhat meg: vagy kifejezetten utal a másik törvény a versenytörvény alkalmazásának korlátaira, vagy olyan magatartásokat előíró szabályokat tartalmaz, amelytől nem térhet el az adott vállalkozás. A nemzetközi példák közül a kanadai szabályozott magatartási védelem gyakorlatának behatóbb vizsgálata hasznos gyakorlati útmutatót adhat a jövőre nézve.

Összegezve a lehetőségek megvalósulási formáit: vállalkozások ténylegesen piaci magatartást valósítanak meg (nem hatósági tevékenységet végeznek például), ezen magatartás esetlegesen beleütközik a Tpvt. valamely anyagi jogi rendelkezésének előírásába, ám a Tpvt. mégsem alkalmazandó, ezáltal a GVH-nak nincs hatásköre a következők miatt.

- A vállalatot ezen magatartására feljogosítja valamely törvényi rendelkezés.
- Magatartásának jogszerűségét valamely törvényi rendelkezés kapcsán egy másik hatóság aktusa adja meg.
- Vagy valamely másik hatóság vizsgálja felül a magatartás jogszerűségét saját eljárásában.

Az első pontban foglalt, a Tpvt.-be ütközés lehetőséget a jogalkotás során szükséges kikerülni. A gazdasági szabályozás körében például a körültekintő árszabályozás kérdése nagyon fontos ebből a szempontból, hiszen ez a szabályozási forma éppen az erőfőlényből fakadó túlzott árak érvényesítését kívánja elkerülni.

A második két eset annyiban kapcsolódik össze, hogy a szabályozó hatóság aktusától függ az adott vállalkozás versenyellenes magatartásának megvalósulása. Ehhez annyit kell hozzátenni, hogy az európai uniós tagság speciális helyzetet teremt a tagállami hatóságok számára, hiszen döntéseik során figyelemmel kell lenniük a közösségi szabályokra. Említettük, hogy a kizárólagos és különleges jogú vállalatok által dominált piacok⁹ esetén a tagállami hatóságok nem hozhatnak a Római Szerződésbe, különösen a versenyszabályokba ütköző rendelkezéseket. Ezen rendelkezés – amely az állami természetű versenykorlátozások csoportjába tartozik, és így annak címzettjei vállalatok nem lehetnek – közvetlenül érint alanyi jogokat, ezért a közösségi jog szabályai szerint közvetlen hatállyal bír. Alkalmazása tekintetében ez azt jelenti, hogy az Európai Bizottság mellett a tagállami bíróságok és valamely tagállami hatóság – amennyiben a tagállam valamely szerve a közösségi versenyszabályok alkalmazására fel van ruházva, ez általában a tagállami versenyhatóság – előtt is lehet ezen rendelkezésre hivatkozni, ezen szervek jogosultak azt alkalmazni. A feljogosított tagállami hatóság természetesen egy másik tagállami szerv döntését nem vizsgálhatja felül, ám a döntés versenyjogba ütközését megállapíthatja.

További problémaként merül fel a közösségi jog vállalatokra vonatkozó versenyszabályainak tagállami szintű alkalmazása, hiszen – ahogyan azt a német példánál is láthattuk – az erre feljogosított szerv a közösségi versenyjogot köteles alkalmazni, amennyiben annak feltételei fennállnak, alkalmazási lehetőségét a hatáskör már említett korlátozásával nem lehet kizárni. A nemzeti szinten megvalósított sektorspecifikus szabályozás és a közösségi versenyjog párhuzamos alkalmazásának lehetőségét nem

⁹ A Római Szerződés 86. cikkelyének alkalmazása kiterjed azon piacokra is, amelyeken korábban kizárólagos jogokkal felruházott vállalkozások tevékenykedtek.

lehet kizárni, amely viszont összeütközéshez, kiszámíthatatlan jogalkalmazáshoz vezethet, amelyet csak a szoros együttműködéssel lehet feloldani.

A szabályozó hatóságok intézményi kialakítása tekintetében fontos hangsúlyozni, hogy a világviszonylatban megfigyelt példák általában eltérnek a Magyarországon jellemző szervezeti formától, a minisztériumok alá rendelt, az aktuális ágazati politika által könnyedén befolyásolható megoldástól. Az intézmény függetlenségét biztosítani kell, amelynek az ágazat szereplőitől és a kormányzati beavatkozástól való távolodást kell jelentenie és ennek formájában anyagi és döntési függetlenségén keresztül kell megvalósulnia. Ennek többféle szervezeti megoldása is létezik, a választásnak a magyar jogrendszerbe való beilleszthetőség és a megfelelő funkció ellátására való képesség alapján kell megtörténnie. A magyar alkotmányos rendszerbe a jogalkotási tevékenységhez közel álló szabályozási tevékenység nehezen illeszthető, hiszen az Alkotmány a jogalkotáshoz minimálisan szükséges rendeletalkotási jogkörrel a kormányt, a kormány tagjait és a helyi képviselő-testületet ruházza fel feladatuk ellátása körében. Országos hatáskörben tehát a kormány tagja, azaz a miniszter a legalacsonyabb szintű jogalkotási értelemben vett szabályozói hatáskörrel rendelkező szerv. Az előzőekben vázoltak miatt azonban célszerű lenne a kormány tagjának a szabályozó hatóságra gyakorolt befolyásolási lehetőségét a minimálisra szűkíteni, amely komoly problémát jelenthet egy korszerű szabályozó hatóság feladatkörének, mozgásterének kijelölése során. A szabályozói tevékenység tehát adjon a hatóság számára megfelelően széles jogkört ahhoz, hogy az adott ágazat egészére nézve hozhasson kötelező érvényű döntéseket, ám az nem mindenáron jogszabályban valósuljon meg. A megfelelő jogi lehetőségek közül egy példa a szerződések kötelező tartalmi elemeinek előírása. A Ptk. 198. § (3) bekezdése szerint „...szolgáltatásra irányuló kötelezettség ... hatósági rendelkezésből szerződéskötés nélkül is keletkezhetsen, ha ... a törvényes jogkörében eljáró hatóság ... a kötelezettséget, a jogszabályt és a szolgáltatást kellő pontossággal meghatározza”. Ez a döntés az általános szerződési feltételek vagy ilyen általános ajánlatok kikényszerítése révén általános érvénnyel is bírhat. A kérdés azonban az, hogy a tartalmi elemek meghatározása tekintetében mennyire kötött a jogköre a hatóságnak. A szabályozó hatóságnak mindenesetre képesnek kell lennie ellenőrizni, szükség esetén befolyásolni a szereplők magatartását, jogszabálynak kell lennie arra, hogy döntései megalapozásához előre hozzájusson az összes szükséges adathoz, információhoz.

A hatóságok közötti együttműködés az egyes eldöntendő kérdések kapcsán változó lehet, általánosságban elmondható, hogy a versenyhatóság számára a jogalkotásban és a jogalkalmazásban egyaránt biztosítani kell a befolyásolási lehetőséget. A jogalkalmazás általános gyakorlatának kialakítása tekintetében a versenyhatóságnak szoros kapcsolatot kell kialakítania az egyes ágazati szabályozó hatóságokkal, amely esetleg a szabályozó hatóság birtokában levő információk felhasználására is vonatkozhat. Információcsere esetében természetesen a bizalmasan kezelendő adatok tekintetében külön mechanizmust kell kialakítani, ezen adatáramlás a konkrét ügyektől elkülönített formában csak korlátozottan képes megvalósulni. Az ügyek elintézése során ugyancsak szoros együttműködést kell kialakítani, amely a folyamatban levő ügyekről egymás kötelező jellegű tájékoztatásával kezdődik és az egyetértési jogig tart. Különösen fontos az egyes ügytípusok azon részkérdéseinek kiemelése, amelyekben egyik vagy másik hatóság rendelkezik speciális tudással, és így véleményének kötelező kikérése vagy figyelembevétele szükséges. Erre igen jó példa volt a német távközlési szabályozás, amely a piacmeghatározás és a dominancia kérdését ilyen kiemelt részterületként kezelte.

Felhasznált irodalom

- Bán Tamás – Könyves Tóth Pál [1997]: A szabályozó felügyeleti hatóság alkotmányos feltételeinek megteremtéséről. *Jogtudományi Közlöny*, április.
- Cave, Martin [1999]: Intézményi reform és szabályozási politika. Előadás a Verseny- és Szabályozó Hatóságok című TAIEK-konferencián. Budapest, március.
- Cave, Martin [1999]: Verseny és liberalizáció a tradicionálisan monopolizált szektorokban. Előadás a Verseny- és Szabályozó Hatóságok című TAIEK-konferencián. Budapest, március.
- Competition on Deregulated Markets. Swedish Competition Authority, 1997. február.
- Deregulation of the Swedish Electricity Market. Swedish Competition Authority, 1996. november.
- Governance and accountability arrangements in the regulatory process. Irish Competition Authority (www.irlgov.ie/compauth), 1999. szeptember.
- Gunderson, Alan – Monteiro, Joseph – Robertson, Gerald C. [1999]: The advocacy of competition in the Canadian telecommunications sector by the Canadian Competition Bureau. *Global Competition Review*, június/július.
- Hocepić, Christian [1999]: Liberalizáció és intézmények – a távközlési szektor. Előadás a Verseny- és Szabályozó Hatóságok című TAIEK-konferencián. Budapest, március.
- Kovács Csaba [1997]: A Gazdasági Versenyhivatal és egyes hálózattal rendelkező regulált szektorok Magyarországon. Készült a Verseny és Szabályozás című OTKA kutatási program keretében, december.
- Regulatory Reform in Sweden. Swedish Competition Authority, 1997. február.
- Regulatory reform in the United States, the Netherlands, Japan, Denmark, Spain, Hungary. OECD (www.oecd.org), 1998–1999.
- Relationship between regulators and competition authorities. OECD (www.oecd.org), 1999. június.
- Status report on EU telecommunications policy. (www.europa.int), 1999. március.
- Szántó Tibor [1998]: A Gazdasági Versenyhivatal tapasztalatai a közlekedés-, energia- és távközlési szektor területén. Előadás a Competition policy in the transition process című konferencián. Budapest, október.
- Telecommunications regulations: institutional structures and responsibilities. OECD (www.oecd.org), 2000. május.
- The relationship between the Competition Authority and the regulators in the United Kingdom. Office of Fair Trading, 1999. június.

A strukturális alapok magyarországi felhasználásának lehetséges intézményrendszere

KENGYEL ÁKOS – PERJÉSI VIKTORIA

*EU-taggá válásunk során az egyik legnagyobb érdeklődésre számot tartó kérdés a strukturális alapok és a Kohéziós Alap által finanszírozott, a gazdasági és szociális kohéziót támogató politika bevezetésének és hatásainak elemzése. A regionális politika vizsgálatának rendkívül sok vetülete létezik: jelen tanulmány a strukturális alapok felhasználását bonyolító intézményrendszer kialakításának kérdését járja körül. A tanulmány azt mutatja be, hogy milyen szervezeti rendszerben valósulhat meg a strukturális alapok felhasználása Magyarországon, azon belül is elsősorban az, hogy mennyire érvényesül mindeközben a területiség elve, a regionális szereplők bevonása, a döntési jogosítványok és hatáskörök decentralizálása.**

Magyarországon egy alapvetően új intézményrendszer és működési mechanizmus meghonosítását igénylik a területfejlesztés uniós elvei, illetve a csatlakozás előtt és a csatlakozással elérhető támogatások felhasználásának rendszere. Ez valamennyi szereplőtől – központi, regionális, megyei, kistérségi és helyi szinten egyaránt – alkalmazkodást követel meg. Ugyanakkor magában az Európai Unióban sincs egységesen kialakult eljárásrend a közösségi források felhasználására: az egyes tagállamok eltérő mértékben ruházták át az alapok fogadásával kapcsolatos feladatokat szubnacionális szintre, így nem várható el Magyarországtól sem, hogy egy egységes közösségi intézményi struktúrát vegyen át, és építsen ki. Ennek ellenére komoly *előkészületeket, változtatásokat, alkalmazkodást követel meg a közösségi regionális politikához való alkalmazkodás.* Magyarországnak nem egy kialakult, kész modellt kell átvennie, hanem a regionális politikának olyan rendszerét kell létrehoznia, amely kielégíti mindazokat az elvárásokat, amelyeket az unió támaszt a strukturális alapok felhasználásával szemben, és amely ugyanakkor illeszkedik a hazai regionális politika, a területfejlesztés sajátosságaihoz, intézményi struktúrájához.

Az intézményrendszer vonatkozásában a legfontosabb feladatot a megfelelő tervezést, előkészítést, végrehajtást, ellenőrzést végző intézmények összefüggő és koordinált

* Ez a tanulmány az F025959 számú OTKA-pályázat által támogatott kutatás keretében készült.

Kengyel ákos, a nemzetközi kapcsolatok tudományág doktora (Ph.D.), a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Világgazdasági Tanszéke Európa csoportjának adjunktusa.

Perjési viktória, a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem „Európai integráció és világgazdasági alkalmazkodás” szakirányának végzős hallgatója.

működésének kialakítása jelenti mind központi, mind helyi szinten. Az intézményi rendszeren túl az alapok felhasználása komoly programozási folyamatot igényel; a támogatási rendszert felül kell vizsgálni az átláthatóság, hatékonyság növelése, az indokolatlan párhuzamos finanszírozások elkerülése érdekében; egységes pénzügyi lebonyolítási rendszert kell kiépíteni; az éves költségvetési tervezésről át kell térni a többéves tervezési gyakorlatra; a területi szereplőket fel kell készíteni a regionális politikában rájuk háruló feladatok ellátására, a strukturális alapok felhasználásában játszott jövőbeni szerepükre.

Hangsúlyozni kell, hogy az egységes új regionális politika, illetve az azt bonyolító, jól működő intézményrendszer kialakításának szükségessége nem csak az alapokhoz való hozzájutásból, a minél nagyobb összeg megszerzéséből adódik. Véleményünk szerint sokkal inkább abból, hogy végre létre kell hozni egy olyan rendszert, amely modern eljárási és menedzsmentmódszerekre építve, a hatékony felhasználást garantálva, a területi szereplők véleményének figyelembevételével, a tényleges problémákra reagálva képes egy adott ország, azon belül is egy adott terület fejlődését elősegíteni, elmaradottságát csökkenteni, az ott élők életét jobbra tenni.

Az EU regionális politikája – a strukturális alapok előtt álló feladatok

Az EU a regionális politika eszközeivel próbálja meg a fejlődésben leginkább elmaradott és szerkezetváltási problémákkal küzdő régiók versenyképességét javítani és ez által felzárkózásukat elősegíteni. A regionális politikát a strukturális alapok – az *Európai Regionális Fejlesztési Alap* (ERDF), az *Európai Szociális Alap* (ESF), az *Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap* (EAGGF) *Orientációs Osztálya*, a *Halászati Pénzügyi Orientációs Eszköz* (FIFG) – és a *Kohéziós Alap* keretében nyújtott támogatások szolgálják. Ezek az alapok fokozatosan jöttek létre, működésüket az 1988-ban elfogadott átfogó reform során hangolták össze.¹ Azóta *egységes cél-, elv- és eszkörendszer alapján jutnak támogatáshoz az arra rászoruló régiók*. Az 1988 júniusában elfogadott keretszabályozásban a strukturális alapok feladataként öt célkitűzés szolgáltatást határozták meg, melyeken kisebb változtatásokat hajtottak végre, és az 1995-ös bővüléshez kapcsolódóan egy hatodikkal egészítették ki.

1997. július 16-án látott napvilágot az Agenda 2000 című dokumentum, amely az EU Bizottsága 2000–2006 közötti periódusra vonatkozó elképzeléseit tartalmazta. Az Agenda 2000-ről a végső döntést az Európai Tanács 1999. március 24–25-én tartott berlini ülése hozta meg, véglegesítve ez által a 2000–2006-ig terjedő időszakra vonatkozóan a regionális politika működésének célkitűzéseit és költségvetését, megjelölve benne immáron a társult államokat is. Az Agenda 2000, illetve az annak keretében hozott döntések jelentik a mai regionális politika mozgásterét (Kengyel, 1999). Az Agenda 2000 a strukturális alapok tevékenységének koncentráltabbá tétele és egyszerűsítése érdekében a támogatási célkitűzések számának csökkentését írta elő. Ennek értelmében a jelenlegi időszakban 3 célkitűzés keretében számíthatnak támogatásra az arra jogosult régiók (Council of the EC, 1999b).

Az első célkitűzés a fejlődésben elmaradott régiók fejlődésének és strukturális átalakulásának elősegítésére irányul. A célok érvényesítése érdekében az unió integrált meg-

¹ A Bizottság átfogó reformjavaslata eredményeként a Tanács 1988 júniusában és decemberében elfogadta a strukturális alapok működéséhez kapcsolódó jogi szabályozásokat, amelyek 1989-ben léptek életbe. E reform alapján alakították ki az 1989-től 1993-ig tartó időszakra vonatkozó támogatási programokat. A működés során szerzett tapasztalatok alapján 1993 júliusában módosításokat fogadott el a Tanács, az 1994-től 1999-ig terjedő időszakra vonatkozóan e szabályozás alapján döntöttek a támogatások odaítéléséről.

közelítést alkalmaz, ami egyrészt azt jelenti, hogy a programok finanszírozásában az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap, a Halászati Pénzügyi Orientációs Eszköz, és az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Orientációs Osztálya is, tehát mind a négy alap részt vesz, másrészt az alapok forrásait ugyanazon követelményrendszer alapján használják fel. A támogatásokat az unió az ún. NUTS2 szintű régiók által készített tervekhez köti. Jogosult az a régió lehet, ahol az 1 főre jutó GDP a támogatás igénylését megelőző 3 évben nem érte el az EU-átlag 75 százalékát. A második célkitűzés a strukturális problémákkal küzdő területek gazdasági és társadalmi átalakulásának támogatását szolgálja. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap és az Európai Szociális Alap nyújt támogatást az ezen célkitűzés által lefedett területek fejlesztéseinek finanszírozására. Elsősorban az előző kategóriába be nem sorolható, NUTS3 szintű ipari régiók, vidéki körzetek, városi körzetek és a halásztól függő régiók részesülhetnek támogatásban, de kivételes esetben NUTS2-es régiók is lehetnek kedvezményezettek. A harmadik célkitűzés keretében kapnak támogatást azok a régiók, amelyek az első két célterületre definiált kritériumok hatókörén kívül esnek. A célkitűzés alapján a tagországokat oktatási, szakképesítési és foglalkoztatási rendszereik modernizálásában és adaptációjában segítik.² Ez a támogatás elsősorban nem regionális, hanem horizontális jellegű, átfogóan a humánerőforrás fejlesztésére vonatkozik. A célkitűzés finanszírozása az Európai Szociális Alapon keresztül valósul meg.

Az Európai Regionális Fejlesztési Alap feladata a regionális egyenlőtlenségek csökkentése, a régiók fejlődése és szerkezetátalakításának segítése, a gazdasági és szociális kohézió támogatása. A támogatott beruházások köre igen széles, kiterjed a munkahelyteremtő beruházásokra, a versenyképesség növelésére, az oktatás és egészségügy szerkezetátalakításra, a területfejlesztést segítő K+F tevékenységekre, a környezetvédelmi termelő- és infrastrukturális beruházásokra.

Az 1783/1999. számú Tanácsi rendelet értelmében az Európai Regionális Fejlesztési Alap 2000-től az alábbi területeken nyújt támogatást (Council of the EC, 1999h):

- Az 1. célkitűzés keretében munkahelyteremtő termelőberuházásokat támogat.
- Az infrastrukturális beruházásokon belül az 1. célkitűzés alá eső térségekben az energiaszektor, közlekedés, távközlés és transzeurópai hálózatok kiépítését segíti, és előmozdítja az elmaradott térségek strukturális alkalmazkodása érdekében történő beruházásokat. A 2. célkitűzés alá eső területeken olyan infrastrukturális beruházásokat támogat, amelyek segítik a hanyatló ipari körzetek diverzifikációját és a városi térségek revitalizációját, javítják a vidéki és halászati térségek megközelíthetőségét.
- Az alap segíti a helyi kezdeményezéseket, és a kis- és közepes méretű vállalkozásokat, az alábbi területeken:

1. vezetési tanácsadási és piackutatási szolgáltatások nyújtása,
2. technológiai korszerűsítés támogatása, információgyűjtés, K+F,
3. vállalatok tőkepiaci műveleteinek megkönnyítése,
4. közvetlen beruházási segélyek,
5. kisebb mértékű infrastrukturális beruházások megvalósítása.

Ezen kívül finanszírozhatók az Európai Regionális Fejlesztési Alapból az alábbi konkrét intézkedések is:

- a régió versenyképességét előmozdító programok és a régió infrastruktúrájának fejlesztése,
- az információs társadalom előmozdítása,
- a turisztikai és kulturális, valamint környezetvédelmi beruházások társfinanszírozása,

² Az emberi erőforrások fejlesztése az első két célkitűzésen belül is helyet kap.

– a határokon átnyúló regionális együttműködések és a férfiak és nők esélyegyenlőségének támogatása,

– innovatív akciók és technikai segítségnyújtás.

Az *Európai Szociális Alap* célja a munkanélküliség csökkentése és felszámolása, át- és továbbképzések támogatása segélyek nyújtása révén, továbbá segít a foglalkoztatási és segélyezési struktúrák kialakításában is. Elsősorban a fiatalok foglalkoztatására, a nők és férfiak azonos esélyeinek biztosítására koncentrál az EU egész területén. A 2000–2006 közötti időszakban valamennyi célkitűzést támogatja. Az 1262/1999. számú Tanácsi rendelet értelmében az új hétéves időszakban az Európai Szociális Alap az alábbi öt területre koncentrál (Council of the EC, 1999c):

– Támogatja az aktív munkaerő-piaci politikákat a (fiatal) munkanélküliség csökkentése érdekében; a hosszú távú (krónikus) munkanélküliség megakadályozásában; a krónikus munkanélküliek társadalomba történő visszaintegrálásában. Az Európai Szociális Alap a legváltozatosabb eszközökkel kívánja a fenti célkitűzéseket megvalósítani: egyedi támogatásokkal, munkaközvetítői szolgáltatásokkal, a munkahelyek és képzési helyek együttműködésének támogatásával, foglalkoztatási tanácsadás segítségével.

– Támogatja az egyenlő esélyek elvét a munkaerőpiacon, elutasítva a társadalmi diszkriminációt. Itt elsősorban a fogyatékos emberekre, illetve az etnikai kisebbségre és a hátrányos körülmények között élőkre koncentrál az alap.

– Elősegíti a képzési, oktatási rendszerek fejlesztését annak érdekében, hogy a diákok elhelyezkedését megkönnyítsék; fejlesszék a munkavállalók alkalmazhatóságát, és elősegítsék mobilitásukat.

– Támogatja a vállalkozások munkahelyteremtését, valamint olyan kutatásokat, technológiákat és innovációkat, amelyek javítják a foglalkoztatottságot. A K+F szektorban és a technológiai szférában fejleszteni kívánják a szakemberállomány minőségét.

– Támogatja a nők foglalkoztatását, karrierjük fejlesztését.

Az Európai Szociális Alap keretében az alábbi támogatási formák közül lehet választani.

Személyek támogatása: szakmai és munkahelyi képzések, munkanélküli-segélyek kifizetése és a foglalkoztatás új formáinak felkarolása (például távmunka).

Intézmények és rendszerek támogatása: képzési és oktatási rendszerek korszerűsítése, a munkaügyi szolgálatok fejlesztése és olyan intézmények létrehozása, amelyek felbecsülik a jövő munkaerő-keresletének igényeit.

Az 1258/1999 számú Tanácsi rendelet értelmében az *Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Orientációs Osztályának* kiemelt feladata a mezőgazdaság modernizálása, szerkezetátalakítása és az új típusú mezőgazdasági politika kiépítése (Council of the EC, 1999a). Ösztönzi a mezőgazdaságban dolgozók szektoron kívüli munkavállalását, támogatja a környezetvédelmi gondolkodás elterjedését a mezőgazdasági termelésben, és biztosítani kívánja a mezőgazdasági munkából élők számára a tisztességes megélhetést. 2000-től az első két célkitűzést finanszírozza az alap. Megjegyzendő, hogy az 1. célkitűzés területén kívüli vidékfejlesztést nem az Orientációs, hanem a Garancia Osztály keretében támogatják (ez az egyik eleme a közösségi mezőgazdasági politika reformjának).

Az Orientációs Osztály fő támogatási területei a következők.

– A mezőgazdaságban foglalkoztatottak nyugdíjba menetelének támogatása.

– A mezőgazdasági infrastruktúra és birtokrendszer korszerűsítése.

– A turizmus elősegítése.

– Tanácsadó szolgáltatások nyújtása, szakmai képzések.

– Agrár-környezetvédelmi intézkedések finanszírozása.

– Mezőgazdasági termékek feldolgozásának és marketingtevékenységének javítása.

- Fiatal farmerek számára pályakezdési támogatások biztosítása.
- Erdőállomány megújítása.
- Vidékfejlesztés az Agenda 2000 irányelvei alapján.

A *Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz* meg kívánja erősíteni a halászati ágazat versenyképességét, úgy, hogy segíti a halászati termékek minőségének javítását (a nagyobb hozzáadott érték elérése érdekében), és hozzájárul a halászathoz kapcsolódó marketingtevékenységekhez. A Halászati Pénzügyi Orientációs Eszköz a fenntartható fejlődés jegyében fenn kívánja tartani a halállomány és a lehalasztás kényes egyensúlyát.

Az 1263/1999. számú Tanácsi rendelet szerint az alap 2000-től az első két célkitűzést támogatja, az alábbi konkrét területeken (Council of the EC, 1999d).

- Elsődleges prioritást élvez a halásztól függő térségek strukturális átalakítása és diverzifikációja.

- A halászati termékek marketingakcióinak, értékesítési lehetőségeinek, feldolgozásának támogatása.

- Kicsi és hatékony tengeri halászat előmozdítása.

- A tengeri élővilág védelme, környezetvédelmi akciók kezdeményezése.

- A tengerparti térségekben a foglalkoztatottság javítása.

- Infrastrukturális beruházások támogatása, például kikötők építése, új technológiák elterjedésének elősegítése, minőségbiztosítási rendszerek bevezetése.

- A halászati tevékenység aktivitásának visszaszorítása, a halászhajóflották forgalomból történő kivonása, halászflootta-korszerűsítés és -megújítás az ún. többéves orientációs programok keretében (Multiannual Guidance Programme).

- A hajógyártás korszerűsítése, versenyhelyzetének megerősítése.

- Tengerparti természetvédelmi körzetek kialakítása.

- Pénzügyi hozzájárulás a korai nyugdíjazáshoz, illetve a munka nélküli halászok segélyezése, és egyéni juttatások nyújtása a harmincöt év alatti halászok számára.

Fejlesztési célokra használhatók fel az 1164/1994. számú Tanácsi rendeletben szabályozott *Kohéziós Alap* (Council of the EC, 1994) támogatásai is. A Kohéziós Alap nem tartozik a strukturális alapok közé, mert különálló szabályozás vonatkozik rá, és nem régiókat (mint a strukturális alapok), hanem országokat támogat. Az országok jogosultsága két feltételhez kötődik:

1. Az egy főre jutó GNP-nek kevesebbnek kell lennie, mint a közösségi átlag 90 százaléka.

2. A támogatott országoknak részletes tervet kell készíteniük a Gazdasági és Monetáris Unióhoz történő csatlakozás menetrendjéről.

Az alap jelenlegi kedvezményezettje a négy legkevesbé fejlett EU-tagország: Görögország, Portugália, Spanyolország és Írország. Eredeti célkitűzése az volt, hogy a leggyengébb teljesítményű országokat támogassa a monetáris unióba történő belépés elősegítésében. Ezt a célját elérte, hiszen Görögország kivételével mindegyik ország 1999 januárjától bekerült az EMU alapítói közé, és 2001 januárjától Görögország is taggá válik. A Kohéziós Alap jövőjét illetően az Európai Tanács berlini ülésén elfogadták a Bizottság javaslatát, mely szerint az EMU harmadik szakaszába bekerült tagországok továbbra is jogosultak támogatásra, ha az egy főre jutó GNP-jük nem érte el az EU-átlag 90 százalékát. A Tanács egyetértett azzal, hogy a Kohéziós Alapból származó támogatások továbbra is fontosak: *vagyis a gazdasági és szociális kohézió és a tagállamok közötti szolidaritás erősítése érdekében szükség van a környezetvédelem és a transzeurópai hálózatok területén végrehajtott beruházások pénzügyi támogatásának folytatására.*

Az egyes EU-tagállamok regionális fejlesztést megvalósító szervezeti rendszerei mind központi, mind szubnacionális szinten igen eltérő és változatos képet mutatnak. Nyilvánvaló, hogy amikor a regionális politika uniós intézményrendszerét vizsgáljuk, elsősorban arra vagyunk kíváncsiak, hogy a tagállamok mennyire veszik figyelembe a helyi érdekeket, milyen szerepet szánnak a szubnacionális szereplőknek az őket érintő kérdésekben, s ennek következtében milyen jogokkal ruházzák fel őket.

Véleményünk szerint egy adott ország decentralizáltsági fokát, regionalizálódását, a régiók szerepét *három szempont szerint* lehet, illetve kell vizsgálni.

1. *Először* is a regionalizáció jelentheti a *hatalom decentralizációját*, átruházását szubnacionális szintre, amely az uniós tagságtól függetlenül, az adott ország politikai-intézményi berendezkedésétől, viszonyainak alakulásától függ. A hatalom decentralizációja kapcsán a regionális intézményrendszer függvényében azt lehet elemezni, hogy rendelkeznek-e a régiók tervezési hatalommal, önálló jogalkotási hatáskörrel, van-e alkotmányos igazgatási szervezetük, közigazgatási intézmények-e, tehát *bírnak-e politikai-közigazgatási hatalommal*.

2. *Másodszor* a regionalizáció a *regionális gazdaságfejlesztés intézményes alapjainak megerősítését*, megeremtését jelentheti. Ez politikai megfontolástól függetlenül az adott ország fejlődése szempontjából, az európai és világ gazdasági versenyképesség megeremtése és fokozása érdekében – csupán racionális gazdasági okokból – a gazdaság-szervezést az országosnál kisebb, de a helyi irányításnál magasabb regionális szintekre helyezi. Itt elsősorban a hatékonyság növelése dominál.

3. *Harmadrészt* a regionális decentralizáció az *európai uniós tagságból következő elkerülhetetlen folyamat*. Egyrészt kötelező létrehozni a régiók rendszerét a statisztikai nyilvántartás biztosítása miatt. Másrészt, mivel a régió a fejlesztési forrásokhoz való hozzáférés eszköze, szintje, ezért a tagállam érdeke, hogy bizonyos jogokat, feladatokat szubnacionális, illetve regionális szintre delegáljon. Ebben az esetben a decentralizáció célja, illetve kiváltója az, hogy az adott ország eleget tegyen a Bizottság előírásainak, és ezáltal jogosult legyen – minden egyéb feltétel teljesülése mellett – a rendelkezésre álló forrás lehívására.

Mindezeket figyelembe véve, az egyes tagállamok regionális intézményei közötti eltérés megjelenik a közigazgatási, döntéshozatali, végrehajtó és ellenőrző tevékenységekben egyaránt mind központi, mind regionális, illetve szubregionális szinteken. Természetesen a regionalizáció különböző típusait nem lehet egymástól elválasztani, azonban megpróbálunk majd csak a területfejlesztéshez, illetve a strukturális alapok felhasználásához kötődő intézményrendszerre koncentrálni, csupán érintőlegesen szólva a téma szempontjából nem elsődleges fontosságú tényezőkről.

Bár Európáról gyakran azt mondják, hogy a régiók Európája, a régiók szerepe továbbra is csak másodlagos a területfejlesztés terén. Egy képletes hasonlattal élve, központi szinten a nemzeti kormányok továbbra is „kapuőrként ellenőrzik a regionális és a közösségi szint közötti kapcsolatrendszert”.³ A *nemzeti kormány megkerülhetetlensége* részben az európai integrációban betöltött szerepéből adódik – lévén az EU alapvetően államok szövetsége –, részben pedig praktikus okokból. A nemzeti kormányok azok, amelyek rendelkeznek megfelelő apparátussal, és jogi helyzetükből fakadóan koordinálják a regionális szervek által kidolgozott fejlesztési terveket, kialakítják a nemzeti regio-

³ Az idézet Wallace-tól származik, aki ugyan 1972-ben fogalmazta meg így a nemzeti kormányok hozzáállását a regionalizációhoz, azonban a decentralizációs törekvések és eredmények ellenére még ma is megállja helyét ez a meghatározás.

nális terveket, és közvetítik a regionális szervek által kidolgozott pályázatokat a strukturális alapok, illetve az azok működését felügyelő intézmények felé.

Az unió előírásai általában az intézmények működésére vonatkoznak, azonban néhány szerv meglétét, illetve feladatát konkrétan definiálják. Az 1260/1999. számú Tanácsi rendelet alapján ezek a strukturális alapok felhasználásában kötelezően megjelenő szervek a következők (Council of the EC, 1999b).

1. *Kezelőszerv*: olyan állami vagy magánszervezetet, illetve hatóságot jelent, amely nemzeti, regionális vagy helyi szinten bonyolítja a támogatás ügyeit, felel a gazdálkodás és a végrehajtás hatékonyságáért és tisztaságáért, miközben teljes mértékben az adott tagállam intézményi, jogi és pénzügyi rendszereit követve jár el.

2. *Kifizető szerv*: egy vagy több nemzeti, regionális vagy helyi hatóságot, szervezetet jelent, amely a fizetési kérelmek összeállítását, bonyolítását és a kifizetések átvételét intézi.

3. *Monitoring bizottságok*: a strukturális alapok felhasználásakor minden egyes támogatási dokumentumot és programot megfigyelési-ellenőrzési bizottság felügyel. Ezeket a bizottságokat a tagállam kormánya állítja fel a kezelő, bonyolító szervvel és a programban, fejlesztésben részt vevő partnerekkel együtt a támogatás végrehajtása hatékonyságának és minőségének biztosítására, ellenőrzésére.

A leírtakból látszik, hogy semmiféle előírás nincs – tegyük hozzá, hogy még ha akarnák, se lehetne – arra vonatkozóan, hogy a tagállamnak, a központi kormányzatnak milyen mértékben kell a programokkal kapcsolatos döntéshozásba a regionális-helyi képviselőket bevonnia. Előírja ugyan a partnerséget, decentralizációt, szubszidiaritást, de ettől függetlenül az egyes szubnacionális szinteken megjelenő szereplőknek nincs garantálva a tényleges befolyásolás, a mérvadó részvétel lehetősége, az teljes mértékben a tagállamon belüli erőviszonyok függvénye. Ennek ellenére tény, hogy a tagállamok a szubnacionális intézmények képviselőit is bevonják a döntéshozatalba, eltérő, de általában egyre növekvő mértékben (European Commission DG XVI, 1998).

1. táblázat

Az Európai Unió tagállamainak regionalizálódottsága

Klasszikus unitárius országok	Unitárius országok, amelyek a hatalmat a helyi hatóságok szintjére delegálják	Unitárius államok, amelyek a hatalmat a régióra ruházzák	Regionalizálódott unitárius országok	Föderalista államok
Luxemburg	Dánia	Portugália	Olaszország	Ausztria
Görögország	Svédország	Egyesült Királyság	Spanyolország	Németország
Írország	Finnország	Franciaország		Belgium
Egyesült Királyság*	Norvégia**	Hollandia		Svájc**
		Finnország		
Csehország***				
Magyarország***				
Lengyelország***				

* Az Egyesült Királyság klasszikus unitárius állam volt, amíg bizonyos hatalmat át nem ruházott Wales, Skócia, Észak-Írország részére 1999-ben, ami által átkerült a hatalmat a régiókra ruházó államok csoportjába.

** Nem EU-tagországok.

*** A három EU-tagságra készülő közép-európai NATO-tagország.

Megjegyzés: A táblázatban már Magyarország is megjelenik Lengyelországgal és Csehországgal egyetemben, mint az előző rendszerben erősen centralizált országok, amelyek most egy úton haladnak a decentralizáció, azon belül is a hatalmat alapvetően a régiókra ruházó rendszer kiépítésében.

Forrás: Balchin–Sykora–Bull [1998], 54. o.

A nemzeti kormány felelőssége tehát, hogy mely intézményt bízta meg a regionális politikában való részvétellel, s ezen túlmenően, a szubnacionális szinten elhelyezkedő, az adott fejlesztésben érdekelt szereplőknek milyen beleszólási lehetőséget enged meg az adott fejlesztés megvalósításával kapcsolatban. Ennek köszönhető, hogy a szigorú szabályozás ellenére ma az EU-ban a területfejlesztés intézményrendszere rendkívül változatos. Mégis meg lehet ragadni az egyes országok olyan csoportjait, amelyek a regionális fejlesztés intézményi berendezkedése szempontjából egy-egy sajátos típust alkotnak. Ahhoz, hogy átlátható csoportosítást hozzunk létre, először államberendezkedésük alapján kell felosztani a tagállamokat. Ez azért szükséges, mert a strukturális alapok felhasználásakor a regionális intézmények érvényesülését alapvetően befolyásolja az a politikai-intézményi rendszer, amely az adott országot jellemzi. Két csoportot határozhatunk meg: az unitárius (központosított) és a föderalizált (szövetségi) államtípust. Az EU tagállamait ezek után tovább lehet osztályozni a hatalom decentralizációja szempontjából, ezáltal egyfajta további tipologizálását, csoportokba sorolását adva meg az unitárius államoknak.⁴ (Lásd az 1. táblázatot.)

A klasszikus unitárius államokban a szubnacionális kormányzat csak helyi szinten létezik. A regionális szint csak adminisztratív célokból, a központi kormányzatnak szigorúan alárendelve jelenik meg. A régió nem rendelkezik tényleges hatáskörökkel, csupán formális szereplő a területfejlesztésben. A regionális politika valódi kialakítója, bonyolítója, szereplője a kormányzat, illetve annak dekoncentrált szervei. A hatalmat a helyi szintre delegáló országok esetében a területi tervezés és végrehajtás tényleges szereplői a helyi hatóságok. Az ő feladatuk és joguk a megfelelő fejlesztési tervek elkészítése és megvalósítása, a régió csak koordinációs hatáskörrel rendelkezik. A hatalmat a régiók szintjére delegáló unitárius országokban a régió a központi kormányzat alatt elhelyezkedő, bizonyos alkotmányos jogokkal is bíró szintet jelent. Itt a területi tervezés és fejlesztés végrehajtása a regionális szint jogkörébe tartozik. A regionalizálódott unitárius országokban a régió közvetlenül választott kormányzati szintet jelent, alkotmányos joggal, széles körű önállósággal és jogalkotási hatalommal. Ezek az országok a legnagyobb mértékben ruházták át bármely más nyugat-európai országhoz képest a területi tervezés hatalmát a régióra. A föderalista országok alapvetően különböznek az unitárius államoktól, mivel esetükben a régió önálló joggal rendelkezik, és így a központi kormányzat nem tudja egyoldalúan átstrukturálni vagy eltörölni azokat. Míg az unitárius országokban a régiónak sehol sincs joga a nemzeti politikai döntéshozásba való beleszólásra (kivételez Franciaország, ahol a régió konzultatív szereppel rendelkezik), addig a föderalista országokban ez a beavatkozási, részvételi lehetőség létezik.

Összességében megállapítható, hogy a közösségi regionális politika hatása elsősorban finanszírozási szempontból módosította a nemzeti regionális politikát. Míg korábban a nemzeti regionális politikák egyedüli finanszírozói a kormányok, illetve az adott ország költségvetése volt, addig a közösségi alapok a források bővülésével egyre jelentősebb helyet foglalnak el a regionális fejlesztésre fordított pénzeszközök között a tagállamokban. Ezek következménye – a pénz erejének köszönhetően –, hogy a közösségi célkitűzések mélyrehatóan befolyásolták a nemzeti regionális politikák prioritásait is, különösen a négy legszegényebb tagállamban. Ez azonban nem jelentette azt, hogy a régiók az egyes tagállamokban ténylegesen nagyobb befolyást értek el. Ha részletesebben megnéznénk Görögország vagy Írország példáját, akkor látható volna, hogy a regionális szint csupán egy formális szintet jelent ezekben az országokban, s a regionális politika kialakítója, a regionális tervek elkészítője, végrehajtója továbbra is a központi kormányzat. Ezért, amikor a magyarországi regionális politikát vizsgáljuk, illetve azt,

⁴ Lásd: Balchin–Sykora–Bull [1998].

hogy mekkora szerep jut a helyi szereplőknek a programok kialakításában, megvalósításában, s hogy a kialakított rendszer egyáltalán mennyire EU-konform, akkor nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy a hatalomról senki nem mond le szívesen. Ez nem csupán magyarországi, hanem általában Európa valamennyi országában érvényesülő elv.

Magyarország felkészülése a strukturális alapok felhasználására

1996 előtt Magyarországon nem beszélhettünk tényleges regionális politikáról. A területi fejlesztés ellentmondásos, szétagolt, elsősorban válságkezelő volt.⁵ A hazai jogalkotásban az egységes regionális politika intézkedési kereteit elsőként az 1996-ban elfogadott *Területfejlesztésről és területrendezésről szóló XXI. számú törvény jelentette*,⁶ amely már az Európai Unió regionális politikájával összhangban rögzítette a területfejlesztés céljait, átfogó feladatait, s ezeknek megfelelően az egyes végrehajtó, lebonyolító, koordináló, közreműködő intézményeket is. Ezzel új korszak kezdődött el a magyarországi regionális politika életében. A törvény úttörő jellege a területi intézményrendszer kiépítéséből adódik, amely – az ország térségei közötti konvergencia megteremtése érdekében – a korábbi, alapvetően „felülről” meghatározott tervezési gyakorlattal szemben már a decentralizáció elvét helyezte előtérbe. A területfejlesztésben központi szinten meghatározta az országgyűlés és a kormány feladatait, továbbá a *kormányzati és területi szintek közötti koordináció megteremtése érdekében* új országos szervként létrehozta az *Országos Területfejlesztési Tanácsot (OTT)*.

A törvény alapján meghatározták a területfejlesztés új területi intézményrendszerét. Ezek a következők:

1. kistérségi önkormányzati területfejlesztési társulások;
2. megyei önkormányzat területfejlesztési és területrendezési feladatai;
3. megyei területfejlesztési tanácsok (MTT);
4. regionális fejlesztési tanácsok (RFT),⁷
5. térségi fejlesztési tanács (TFT).

A tagságra való felkészülés intézményi szempontból a strukturális alapok felhasználása tekintetében a következő feltételek teljesülését kívánja meg:

- Az alapok felhasználásának keretétül szolgáló fejlesztési tervek elkészítésével és végrehajtásával összefüggő intézményi keretek kialakítása.
- Az alapok felelősségi körének kijelölése: a végrehajtásért felelős központi és területi intézmények meghatározása.
- Megfelelő tervezési, egyeztetési (koordinációs) és eljárásrendbeli mechanizmusok kialakítása.
- A programok EU-előírásoknak megfelelő monitoring és pénzügyi ellenőrzési rendszerének kialakítása.

A támogatások felhasználásának alapfeltétele a *Nemzeti Fejlesztési Terv*⁸ (NFT) elkészítése, amely az EU által társfinanszírozásban megvalósítandó terveket tartalmazza.

⁵ Lásd: Enyedi [1994]; Horváth [1998]; Pálné Kovács [1997].

⁶ Lásd: Magyar Országgyűlés [1996].

⁷ A régió gyakran pontatlanul használt fogalom, több meghatározása is létezik. A törvény a régió fogalmát az Európai Unió Területi Statisztikai Egységek Nomenklatúrája (NUTS) szerint a NUTS2 területi egységnek felelteti meg, továbbá közigazgatási egységekből építkező strukturális és tervezési egységként definiálja.

⁸ Fejlesztési terv az 1260/1999 (VI. 21.) Tanácsi rendelet alapján „olyan helyzetelemzést jelent, melyet egy tagállam készít a Római Szerződés 158. és 160. cikkében kifejtett célokra és kiemelt szükségletekre figyelemmel e célok elérése érdekében, beleértve a stratégiát, a tervezett akció prioritásait, azok konkrét céljait és a hozzájuk kapcsolódó pénzügyi források megjelölését.”

A Nemzeti Fejlesztési Tervnek a nemzetközi és a hazai költségvetésből származó területfejlesztési célú támogatások nyújtásának összehangolásában is nagy szerepe van. A magyar szabályozásban a Nemzeti Fejlesztési Terv az *Átfogó Fejlesztési Terv (ÁFT)* részét képezi. Az Átfogó Fejlesztési Terv célja, hogy meghatározza a nemzeti sajátosságoknak megfelelő célrendszert, elválassza a nemzeti politikákat az EU-társfinanszírozásba is bevonható céloktól, ezen belül pedig differenciáljon az EU különböző alapjai által finanszírozható célok között is. A Nemzeti Fejlesztési Tervet tekinti az EU Bizottsága a strukturális alapok igénybeviteléről folytatott tárgyalások alapjának.⁹ A tárgyalások lezárásaként a Bizottság és a nemzeti kormány elfogadja az ún. *Közösségi Támogatási Keretet (KTK)*, amely mind az EU, mind a magyar fél pénzügyi kötelezettségvállalását jelenti. Ebben meghatározzák egyrészt az EU által a partnerország rendelkezésére bocsátott forrásokat, másrészt a partnerország, ebben az esetben Magyarország kötelezettségvállalását a szükséges pénzügyi, irányítási, ellenőrzési, végrehajtási feltételek megteremtésére. Fontos kiemelni, hogy az unió *a Közösségi Támogatási Keretet az egyes régiókra vonatkozó integrált operatív programokra biztosítja, tehát a benyújtott magyar Nemzeti Fejlesztési Tervnek is régióspecifikus prioritások érvényesítésére tervezett intézkedéseket kell tartalmaznia*. A Közösségi Támogatási Keret alapján állítják össze a *Nemzeti Operatív Tervet*, amely már közvetlenül az ágazati, illetve regionális programokra épít, és amely a Nemzeti Fejlesztési Terv megvalósításának tényleges lépéseit tartalmazza.

Az EU-val való tárgyalásra a magyar kormány van felhatalmazva, továbbá a kormány jogköre a strukturális alapok fogadásához szükséges jogi háttér megteremtése. A kormány rendeletek és határozatok hozatalán keresztül jelöli ki azokat a hatóságokat vagy szervezeteket, amelyek a strukturális alapokkal kapcsolatos egyes teendőikért felelősek. 1998-ban elfogadták a *támogatási rendszerünk EU-konform átalakításáról* szóló 2307/1998. (XII. 30.) Kormányhatározatot,¹⁰ amelyben célként fogalmazódott meg a fejlesztési támogatások rendszerének a gazdaságpolitikai célokhoz való igazítása, a támogatási rendszer átláthatóságának és hatékonyságának javítása, illetve az EU-alapokból nyerhető források társfinanszírozási feltételeinek megteremtése. A rendeletben megfogalmazott elvek a Nemzeti Fejlesztési Terv elkészítésének és végrehajtásának alapját jelentik.

A Kormányhatározatban az egyes minisztériumoknak a programozással kapcsolatos felelősségi körét a következőképpen jelölték ki.

1. A határozat szerint az egyes tárcák elképzeléseinek, kidolgozott koncepcióinak koordinálása a gazdasági miniszter feladata, aki felelős továbbá:

- az Általános Fejlesztési Terv elkészítésének irányításáért és koordinációjáért;
- a Nemzeti Fejlesztési Terv elkészítésének irányításáért és koordinációjáért;
- az EU-val történő egyeztetés koordinációjáért.

2. A Pénzügyminisztérium hatáskörébe a finanszírozással kapcsolatos feladatok tartoznak. Többek között felelős:

- a támogatások finanszírozásához szükséges makrogazdasági peremfeltételek kialakításáért, valamint költségvetési forrásokkal történő összehangolásáért;
- a támogatási célelőirányzatok, alapok és más támogatási konstrukciók közötti koordináció, átláthatóság megteremtéséért, indokolatlan párhuzamos finanszírozás megszüntetéséért;

⁹ A Nemzeti Fejlesztési Terv, szemben az Átfogó Fejlesztési Tervvel tehát nem kell, hogy tartalmazzon olyan terveket, amelyekre a strukturális alapok támogatása nem vehető igénybe, illetve amire a Kohéziós Alap nyújt támogatást, továbbá amit Közösségi Kezdeményezések keretében támogatnak.

¹⁰ Lásd: Magyar Kormány [1999b].

- több évre szóló társfinanszírozási pénzügyi és lebonyolítási konstrukciók kialakításáért;
- programfinanszírozással összefüggő (megfelelő) költségvetési tervezési gyakorlat kialakításáért.

3. A regionális politika térségi vetületének kialakításáért, valamint a régiók programjainak irányításáért és koordinációjáért a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium (FVM) a felelős. Az FVM keretében történik meg a központi közigazgatási szervek területfejlesztéssel összefüggő tevékenységének és a megyei, illetve a regionális területfejlesztési tanácsokban képviselendő kormányzati álláspontnak az összehangolása, a minisztérium határozza meg az elkülönített állami pénzalapok és központi cél-előirányzatok területfejlesztési célokat is szolgáló részének felhasználását.¹¹

Az alulról építkezés elvét követve a Nemzeti Fejlesztési Tervbe a kialakított szubnacionális intézmények fejlesztési koncepciói is bekerülnek. A kistérségeknek, megyéknek és régióknak is el kellett készíteniük fejlesztési koncepcióikat. A kistérségi koncepciókat a megye fogta össze, a régiót alkotó megyei koncepciókat pedig a régió. A Regionális Fejlesztési Tanácsok feladata az elkészített megyei koncepciók összekapcsolása a minisztériumok által készített ágazati fejlesztési koncepciókkal, ami az ágazati és a regionális érdekek együttes érvényesülését, a partnerséget jelenti a fejlesztési tervek elkészítésében.

4. Külön ki kell emelni a *Phare-programokat koordináló minisztert*, aki mint a segélykoordináció felelőse, az alapok fogadásával kapcsolatos valamennyi kérdésben részt vesz.

A strukturális alapok felhasználásához szükséges humán infrastruktúra fejlesztését megfelelő képzési, továbbképzési, illetve az ún. twinning-programok keretében lehet megvalósítani. A megfelelő szakmai háttér biztosítása, illetve annak kialakítása a Belügyminisztérium feladata. Az emberi tényezőnek kulcsfontosságú szerepe van, hiszen alkalmas szakemberek nélkül nem tudjuk a rendelkezésre álló összegek nyújtotta lehetőséget kihasználni. Ha nincs, aki képes helyesen értelmezni az uniós elvárásokat, képes azoknak megfelelő terveket, pályázatokat készíteni, akkor nem ér semmit a nekünk megítélt támogatás.

Az alapok felügyelete

Az egyes alapok feletti felügyelet minisztériumok közötti elosztásának kérdéséről a 2073/1999. (IV. 21.) Kormányhatározatban¹² született döntés, amely alapján:

- az Európai Regionális Fejlesztési Alap, a Halászati Pénzügyi Orientációs Eszköz és az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Orientációs Osztálya főfelelőse a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter;
- az Európai Szociális Alap felelőse a szociális és családügyi miniszter, az oktatási miniszterrel együttműködve;
- a Kohéziós Alap felelőse a gazdasági miniszter, a környezetvédelmi miniszter, valamint a közlekedési és vízügyi miniszter közreműködésével.

Az adott alap kezeléséért felelős miniszternek valamennyi érintett minisztériummal is egyeztetnie kell az alapokkal kapcsolatos bármilyen döntés meghozatalakor, a források felhasználásakor. Ez a tárcaközi koordináció még nem megfelelő. A 2273/1999. (X. 22.) Kormányhatározat értelmében a *minisztériumok közötti egyeztetés, együttműködés*

¹¹ Lásd: 155/1998. Kormányrendelet a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter feladatairól és hatásköréről. 5. §-a (3) bekezdés. Magyar Országgyűlés [1998c].

¹² Lásd: Magyar Kormány [1999b].

megteremtésére Fejlesztéspolitikai Koordinációs Tárcaközi Bizottságot (FKTB) hoztak létre,¹³ amely meghatározza a középtávú tervezéssel, a fejlesztések előkészítésével, a költségvetési tervezésbe történő beillesztéssel és a regionális programozással foglalkozó egységek létrehozásával kapcsolatos feladatokat és ütemtervet.

A felelősségi kör meghatározásán túl a kormány az egyes kijelölt hatóságok, szervezetek számára csupán az alapvető irányelveket, keretfeltételeket határozza meg. A kijelölt felelős szervezeteknek ezen alapfeltételek figyelembevétele mellett kell a rájuk bízott feladatot ellátniuk, az ő felelősségük egy olyan szervezeti és eljárási rend kiépítése, amely képes az alapokat hatékonyan és megbízhatóan, az uniós elvárásoknak és a Nemzeti Fejlesztési Tervnek megfelelően felhasználni.¹⁴ Az egyes felelős minisztériumok által kialakított, javasolt rendszert a kormány legalizálja.

A monitoringrendszer kiépítésére megtörténtek a szükséges törvényi előkészületek. A kormány a nemzetközi segélyprogramok végrehajtásához szükséges monitoringrendszer kiépítéséhez az 1009/1998. (I. 30.) Kormányhatározatban¹⁵ meghatározta az egyes ellenőrzési szinteket, amelyek a következők:

- Központi Monitoring Bizottság (KMB),
- Fejezeti Monitoring Bizottságok (FMB),
- Területi Monitoring Bizottságok (TMB).

Azt lehet mondani, hogy minden szerv felelős a hatáskörébe utalt források rendeltetésszerű felhasználásáért, és ezzel a felette elhelyezkedő monitoring bizottságnak elszámolási kötelezettsége van. Alulról elkezdve ez azt jelenti, hogy minden egyes projekt esetében szükséges a külső szakértők bevonása, akik beszámolnak a Területi Monitoring Bizottságoknak arról, hogyan történt meg a projekt végrehajtása. A mai állás szerint a Területi Monitoring Bizottságok feladatait a regionális fejlesztési ügynökségek látják el, ezek kialakítása a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter feladata. A Fejezeti Monitoring Bizottságok az egyes minisztériumok által megvalósított forrásfelhasználás ellenőrzését végzik. Ezek a Fejezeti Monitoring Bizottságok már létrejöttek azokban a minisztériumokban, amelyek PHARE-, illetve valamilyen nemzetközi támogatásban vagy segélyben részesülnek. A csatlakozás után a Fejezeti Monitoring Bizottságok Operatív Monitoring Bizottságokká fognak átalakulni, amelyek az operatív program szintjén megvalósuló ellenőrzést végzik majd. Az Operatív Monitoring Bizottságok a programot végrehajtó hatóság (bonyolító szerv) vezetésével látják el az ellenőrzést, amely szakmai szempontokat követ, hiszen az adott programot végrehajtó hoz létre egy szakmailag kompetens ellenőrző szervet. Az Operatív Monitoring Bizottságok a Központi Monitoring Bizottságnak¹⁶ tartoznak elszámolással, amely a nemzetközi segélyprogramok végrehajtásának teljes monitoringjáért felelős. A strukturális alapok kapcsán a Központi Monitoring Bizottság lesz a felelős a Közös Támogatási Keret alapján összeállított

¹³ Lásd: Magyar Kormány [1999d].

¹⁴ Az együttműködés megfelelő mechanizmusainak kialakítása már csak azért is rendkívül nehézkesen halad, mert a Nemzeti Fejlesztési Terv felelőse a Gazdasági Minisztérium, a regionális szempontokért viszont az FVM felel. Arról azonban nem igazán született döntés, hogy miképpen, milyen formában működjenek együtt.

¹⁵ Lásd: Magyar Kormány [1998a].

¹⁶ Tagjai a Fejezeti Monitoring Bizottságok delegáltjai, a nemzetközi segélyprogramok nemzeti koordinátora, a Központi Pénzügyi Ellenőrző Egység igazgatója és a Külügyminisztérium integrációs államtitkárságának vezetője, a Pénzügyminisztérium közigazgatási államtitkára, a Magyar Államkincstár és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal elnöke, továbbá tanácskozási joggal az Európai Unió képviselője (1009/1998. Kormányhatározat alapján).

program egészének ellenőrzésért.¹⁷ A pénzügyi ellenőrzést a Magyar Államkincstár, illetve az Állami Számvevőszék végzi, amely éves jelentést küld az egyes uniós támogatások felhasználásáról az Európai Bizottságnak.

A monitoringrendszerek kialakításának hiánya, illetve nem megfelelő kialakítása az egyik legfőbb kritika alapja is, amelyet az EU Bizottsága a Magyarországról készült országjelentésében meg is fogalmazott. A megfelelő monitoring feltétele egy jól működő információs rendszer,¹⁸ az ellenőrzési elvek egyértelmű meghatározása, amelyeket alapvetően a támogatások felhasználásáért felelős minisztereknek kell/kellene kidolgoznia. Ez egyrészt jelenti a természeti, társadalmi, gazdasági helyzet és folyamatok regisztrálását és figyelemmel kísérését, másrészt vonatkozik a támogatásokra és a pénzügyi működésre vonatkozó adatok számontartására. A problémát az jelenti, hogy bár az egyes monitoringszintek és az azokat ellátó intézmények, bizottságok kijelölése – bár meglehetősen hiányosan – megtörtént, ennek ellenére az egyes bizottságok egységes szervezeti és működési szabályait, eljárási rendjét a mai napig nem határozták meg tökéletesen. Az egyes előcsatlakozási alapokkal kapcsolatos döntés megszületését követően legkésőbb 3 hónapon belül meg kell majd határozni ezeket az elveket, és ha akkor kezdünk, illetve kezdenek hozzá az arra illetékesek a probléma érdemi megoldásához, akkor az már késő lesz.

Mind a minisztériumok, mind a területi intézmények esetében az egyes alapokra való intézményi felkészülést nagymértékben segítik a csatlakozás előtt rendelkezésre álló alapok. Ezek a források a 1266/1999. Tanácsi rendelet (Council of the EC, 1999e) alapján 2000-től egységes rendszerben a strukturális alapok fogadására készítik elő a hazai területfejlesztés intézményeit és szereplőit. Nyilvánvaló, hogy e források kezelésének hazai rendszerét úgy fogják kialakítani, illetve alakították már ki, hogy a csatlakozással gyorsan és egyértelműen válthassanak át a strukturális alapok kezelésére. Éppen ezért először ezeknek az alapoknak a felhasználására kiépített intézményrendszert érdemes megvizsgálni, mivel annak alapján a strukturális alapokból származó támogatásokat kezelő rendszer, illetve annak lehetséges intézményi modellje könnyebben meghatározható.

A csatlakozás előtt rendelkezésre álló alapok felhasználásának intézményrendszere

Az EU a társult országok felkészülését 2000-től három pénzügyi eszközzel segíti:

- PHARE 2000,
- ISPA (Előcsatlakozási Strukturapolitikai Eszköz), (Council of the EC, 1999f),
- SAPARD (Különleges Csatlakozási Program a Mezőgazdaság és Vidékfejlesztés számára), (Council of the EC, 1999g).

Ezen alapok célja egyrészt a társult országok felkészítése a csatlakozással megnyíló strukturális alapok és a Kohéziós Alap lehívására a megfelelő intézményi, végrehajtó, ellenőrző és monitoringrendszerek kiépítésére, másrészt a csatlakozást akadályozó tényezők megszüntetése, illetve a tagállamok és a társult államok közötti fejlettségbeli különbség csökkentése. Tehát ezek a források kizárólag a csatlakozási folyamathoz szorosan kapcsolódó intézményfejlesztési és beruházási projekteket támogatnak. Jelenlétüket elsősorban nem az általuk nyújtott pénzügyi összegek jelentik – bár azok sem elha-

¹⁷ Ahogy látható, ez igen összetett rendszer, amelyben az egyes feladatok ellátását végző Bizottságok összetétele még nem világos. Szükséges, hogy a monitoring bizottságok kialakításakor, az uniós elveknek megfelelően érvényesüljön a helyi, megyei és regionális partnerek, társadalmi partnerek bevonása is.

¹⁸ Ennek kialakítását a 112/1997. Kormányrendelet írta elő. (Magyar Kormány, 1997.)

nyagolandóak –, hanem sokkal inkább az a tény, hogy ezek az alapok a strukturális alapokkal gyakorlatilag azonos rendszerben működnek. Tehát az alapok kezelése megegyezik a strukturális alapokéval.

Mindegyik előcsatlakozási alap lényegében megfeleltethető egy közösségi támogatási forrásnak.¹⁹ A PHARE 2000 – mivel leválnak róla a SAPARD és ISPA által társfinanszírozott területek – felhasználási területe az Európai Regionális Fejlesztési Alap és az Európai Szociális Alap előkészítését jelenti. A SAPARD az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap felhasználását, az ISPA pedig a Kohéziós Alap működését honosítja meg a forrásokból részesülő országokban. Ennek következtében ugyanazokat az elveket kell felhasználásuk során követni, illetve alkalmazni, mint amelyeket az unió a tagállamai számára meghatározott (adicionális, partnerség, decentralizáció, szubszidiaritás, koncentráció, kompatibilitás, ellenőrizhetőség).

A csatlakozás előtti alapok programozása során a Csatlakozási Partnerségben foglaltakat, az Európai Unió Közösségi Víványai átvételének Nemzeti Programját (Külügyminisztérium, Integrációs Államtitkárság, 16071-2/1999) és a Nemzeti Fejlesztési Tervet kell kiindulópontul venni. E dokumentumok alapján a SAPARD felhasználásának prioritásait a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Tervben, illetve az ISPA vonatkozásában a Közlekedési és Környezetvédelmi Stratégiában meghatározott irányvonalak jelentik. Azért célszerű az előcsatlakozási alapok felhasználásának intézményrendszerét tanulmányozni, mivel ezekből már könnyebben levezethető a strukturális alapok hazai intézményrendszerének lehetséges felépítése. Az ISPA vizsgálatára azért nem térünk ki, mert ez közvetlenül nem regionális vonatkozású támogatás, felhasználását központi szinten határozzák meg nagyobb – 5 millió euró feletti – beruházások megvalósítására. Az ISPA által segített tevékenységek köre lényegében megegyezik a Kohéziós Alap által támogatott programokkal, hiszen egyrészt a környezetvédelemmel összefüggő beruházások megvalósítását, másrészt a közlekedési infrastruktúra fejlesztését támogatja.

A PHARE-program intézményrendszere és döntéshozatali rendje

A PHARE eredetileg különbözött a másik két alaptól, ugyanis célja nem a csatlakozni kívánó országok felkészítése volt a strukturális alapok fogadására, hanem a gazdasági, társadalmi reformok végrehajtásának támogatása.²⁰ Az ún. Új Orientáció bevezetése előtt számos területre koncentráltak a támogatások, és az egyes fejezeteket nem is lehet igazán elválasztani egymástól, hiszen a cél a források egymást segítő, koherens felhasználása. A regionális politika, illetve a strukturális alapok fogadására képes intézményrendszer kiépítése szempontjából a területfejlesztési PHARE-programnak jutott 1998 előtt meghatározó szerep.

A területfejlesztésre vonatkozóan a PHARE-programnak két típusa van/volt:

1. *regionális PHARE-program*, amely három fő területre koncentrált:
 - közreműködés a hazai területpolitika megújítását célzó intézkedések előkészítésében,²¹

¹⁹ Ezt a megfeleltetést nem fogalmazták meg nyíltan, de ha megnézzük az egyes csatlakozás előtt hozzáférhető alapok támogatási céljait, prioritásait, akkor ezek a hozzárendelések egyértelműen megtehetők.

²⁰ Az alapot 1989-ben hozták létre Magyarország és Lengyelország gazdasági átmenetben való megsegítésére. Jelenleg 13 ország részesedik már belőle. A 13 ország közül 10 (Magyarország, Lengyelország, Románia, Szlovákia, Lettország, Észtország, Litvánia, Bulgária, a Cseh Köztársaság és Szlovénia) az Európai Unió tagjelölt országa. A maradék három ország Albánia, Bosznia-Hercegovina és a Macedón Köztársaság.

²¹ Ez magában foglalta a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény kidolgozását, a döntési rendszer decentralizálását, a Területfejlesztési Alap működésének megreformálását.

- új típusú területfejlesztési intézmények létrehozása (megyei területfejlesztési tanács, megyei területfejlesztési ügynökség) és kísérleti jelleggel történő működtetése;
- a települések közötti együttműködés ösztönzése.

2. PHARE CBC-program: az EU külső határaihoz kapcsolódó térségek felzárkóztatására indították 1995-ben.²²

A PHARE-programok pénzügyi és szakmai segítséget egyaránt nyújtottak, mind a központi, mind a térségi szereplők számára. A PHARE-program jelentősége abban állt és áll még ma is, hogy egy új típusú intézményrendszert, illetve működési gyakorlatot honosított meg a magyar területfejlesztésben. Ezt egyrészt a beruházások és intézményfejlesztések támogatásán keresztül tette, másrészt saját működési mechanizmusával, előírásaival, amelyek bár nem teljes mértékben, de részben az Európai Unió strukturális alapjai rendszerét követik. A PHARE-program a legnagyobb mértékben járult hozzá ahhoz, hogy a magyarországi régiókban, megyékben és kistérségekben elkezdett kialakulni a csatlakozással elérhető alapok felhasználásához szükséges gyakorlat. 2000-től az EU Bizottsága az Új Orientáció keretében csatlakozás-meghatározóként tette a PHARE-programokat. Ez azt jelenti, hogy a továbbiakban a PHARE-programban részt vevő országokat kimondottan a csatlakozásra kell, hogy felkészítse, azon belül is elsősorban az unió regionális politikájára és a strukturális alapok és a Kohéziós Alap fogadására,²³ így felhasználásban egyre nagyobb szerep fog hárulni a kialakított regionális fejlesztési rendszer résztvevőire, intézményeire.

A PHARE-program keretében igénybe vehető támogatásokról szóló dokumentumot először a kormány által benyújtott terv alapján a Bizottság megvitatja, majd ennek alapján létrejön egy keretmegállapodás, amely lefekteti a technikai, jogi és adminisztratív kereteket, továbbá meghatározza az adott évre jóváhagyott összeg nagyságát. A decentralizált végrehajtási rendszer már a partnerország és a Bizottság között is kezd megvalósulni. Ez annyit jelent, hogy a program megvalósításának felelősségét, a projektmenedzsmentet (pályázatok kiírása, szerződéskötés, kifizetés) a partnerország hatóságaihoz helyezi ki, persze a Bizottság felügyelete alatt, s egy bizonyos értékhatár alatt az adott ország hatásköre eldönteni, hogy mely programokat valósítja meg. A pénzügyi lebonyolításra minden PHARE-partnerországban létre kellett hozni egy ún. Nemzeti Alapot. Ez nálunk az 1014/1999. (II. 10.) Kormányhatározatnak megfelelően a Magyar Államkincstárban működik, és a nemzeti engedélyező megbízott felel érte, aki a PHARE-programokat koordináló miniszter (Magyar Kormány, 1999a). A Nemzeti Alap felelős az EU-szegélyforrások minisztériumok és egyéb érintett intézmények részére történő eljuttatásáért, a segélyprogramokkal kapcsolatos pénzügyi és statisztikai adatszolgáltatásért, valamint a lebonyolítás során az unió által előírt közbeszerzési és pénzügyi szabályok betartásáért. A PHARE esetében a program tendereztetésére, a pályázatok kezelésére, szerződéskötésre, a minisztériumok és az ügynökségek nevében történő kifizetésekre Központi Pénzügyi és Szerződéskötő Egységet (CFCU)²⁴ kellett létrehozni.

A nemzeti segélykoordinátor (PHARE-programokat koordináló tárca nélküli miniszter) felelős azért, hogy a PHARE-támogatásokat a csatlakozási folyamatnak megfe-

²² Kezdetben csak az osztrák–magyar határ menti együttműködésre vonatkozott, de a program sikerének következtében ezt később a román–magyar, szlovák–osztrák–magyar és a szlovén–osztrák–magyar határtérségekre is kiterjesztették.

²³ 1998-as országprogram keretében indult az ún. Special Preparatory Programme for the Structural Funds program, amely a strukturális alapokra való felkészülést szolgáló speciális támogatás. Célja a területfejlesztési intézményrendszer további fejlesztése, különös tekintettel a strukturális alapok és a Kohéziós Alap, illetve az előcsatlakozási támogatási eszközök rendszerére való felkészülésre, komplex területfejlesztési mintaprogramok társfinanszírozására.

²⁴ A rövidítés az angol elnevezésből ered: Central Financing and Contracting Unit.

lelően, azt segítve használják fel, továbbá felel azoknak a programoknak a megtervezéséért, amelyeket a nemzeti engedélyező megbízott az érintett miniszterekkel a Bizottság jóváhagyásával készített elő, és az éves pénzügyi memorandum előkészítése és koordinálása alapján hajtanak végre. A nemzeti engedélyező megbízottat az adott ország kormánya nevezi ki, aki a Nemzeti Alap mellett a PHARE-alap pénzügyi irányításáért is felelős. Minden minisztériumban, amelyik valamilyen PHARE-programban részt vesz, a források kezelésére felállítottak egy *Programirányító Irodát*. (A területfejlesztési PHARE-programok kezelésére a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumban hoztak létre ilyen irodát.) Miután a Bizottság elfogadta az adott ország adott évre vonatkozó országprogramját, annak irányelveit, történik meg a pályázat kiírása a Programirányító Iroda és a támogatott régió, illetve megye fejlesztési tanácsa egyeztetését követően. Mivel a PHARE-programok fő célja a területfejlesztés decentralizált intézményrendszerének fejlesztése, ezért a megvalósítás során nagy szerepet kapnak a megyei és a regionális fejlesztési tanácsok, valamint az általuk létrehozott munkaszervezetek.

A végrehajtásra meghatározott számú *végrehajtó ügynökséget* (Implementing Agency) jelölnek ki, amelyek a projekteket kiválasztják, és amelyek a befektetési támogatást nyújtó programok menedzsmentjéért felelősek. A PHARE-programok esetében ezek a végrehajtó ügynökségek az ország területén létrehozott területi PHARE-irodák. Annak érdekében, hogy a PHARE-támogatások elérjék tényleges céljukat, a területi irodák folyamatosan bevonták munkájukba a megyei és regionális fejlesztési tanácsokat. Ezek eredményeként regionális szinten a *regionális fejlesztési ügynökségek működtetik a PHARE-programok pályázati rendszerét. Emellett a fejlesztési ügynökségek segítséget nyújtanak a pályázóknak a pályázatok elkészítéséhez, valamint részt vesznek a megvalósítás ellenőrzésében is*. Ez főleg azóta működik eredményesen, amióta az Országos Területfejlesztési Koncepció egyértelműen meghatározta ezen szervezetek felállítását. Az egyes támogatott projektek kiválasztásakor így a megyei és a regionális fejlesztési tanács feladata, hogy egy előzetes értékelésnek vesse alá a benyújtott pályázatokat, természetesen a Programirányító Iroda, illetve a területi irodák segítségével, azok felügyelete mellett. Így a *decentralizált intézmények egyrészt megszerezhetik a szükséges ismereteket és gyakorlatot, másrészt a helyi viszonyok ismeretében olyan projektek támogatása részesülhet előnyben, amelyek ténylegesen a helyi szükségletekre kínálnak megoldást*, ugyanis a projektek kiválasztásánál fontos szempont, hogy a régió vagy megye fejlesztési stratégiájához leginkább illeszkedő pályázatokat fogadják el, azt, amelyet leginkább az adott területen élő, azt ismerő ember, szerv tud meghatározni.

A *monitoring legfőbb szerve az ún. Kormányzó Bizottság*, amelynek elnöke az FVM minisztere, tagjai a Gazdasági Minisztérium, a Külügyminisztérium, a Belügyminisztérium, a Közlekedési és Vízügyi Minisztérium, az Oktatási Minisztérium, Pénzügyminisztérium államtitkári rangú képviselői, továbbá az adott PHARE-programban részt vevő megyei területfejlesztési tanácsok elnökei. A Kormányzó Bizottság felelős az egyes PHARE-programok ágazatok közötti koordinációjáért, a programok megvalósításának elszámoltathatóságáért is.

A PHARE tehát megfelelő tervezési, végrehajtási és monitoringkapacitással, hálózattal rendelkezik, amely jó alapot jelent elsősorban az Európai Regionális Fejlesztési Alap megvalósításához.

A SAPARD-program létrehozásával az uniónak kettős célja volt (Council of the EC, 1999e).

– Egyrészt a tagjelölt ország felkészítése az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap fogadására;

– másrészt segítségnyújtás egy fenntartható mezőgazdaság és vidékfejlesztés kialakításához.

A SAPARD-program intézményrendszere a PHARE-tól eltérő elven működik. Az alap felhasználásához szükséges intézmények meghatározása megtörtént, s nagyon valószínű, hogy a kijelölt struktúra a csatlakozás után megnyíló Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap felhasználásának keretét is szolgálni fog. Ezt azért lehet ilyen határozottan kijelenteni, mivel egyértelmű a SAPARD és az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap intézményei közötti megfelelés. Természetesen nem mondhatjuk, hogy nem fognak változások bekövetkezni, de talán ez alapvetően nem az intézményeket, hanem inkább azok feladatát, felelősségét, jogát érintheti. Úgy gondoljuk, hogy ha sikerülne a SAPARD kezelésére kialakított rendszert olajozottan működtetni, akkor a bonyolítás szempontjából nem lesz akadálya a támogatások felhasználásának.

Központi szinten könnyebb a SAPARD-hoz kapcsolódó intézményrendszer bemutatása, mint a PHARE esetében, ugyanis ebben az esetben sokkal lehatároltabb a finanszírozási, működési kör. Meg kellett határozni az *illetékes hatóságot*, amelynek feladata az akkreditáció kibocsátása, illetve visszavonása. Akkreditáció alatt itt az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alappal, illetve a SAPARD-dal kapcsolatos feladatok és felelősségek „le/kiosztását” kell érteni. Az illetékes hatóság felelős azért, hogy a megbízott szervek az uniós érdekeknek megfelelően, azokat nem sértve járjanak el.

Az illetékes hatóság jelöli ki az ún. *kifizető ügynökséget*, amelynek felelőssége:

– a követelések és teljesítések uniós feltételeknek való megfelelésének, a kifizetések jogosságának ellenőrzése, mielőtt a fizetéseket teljesítik;

– a kifizetések megfelelő és teljes elszámolása, adminisztrációja;

– a kifizetéshez szükséges dokumentumoknak az uniós szabályoknak megfelelő tartalommal és időben történő benyújtása.

Működése során három elv érvényesülését kell garantálnia: a fizetések igazolása, megvalósítása és számvitele. A kifizető ügynökség a külső ellenőrzést és a technikai bonyolító tevékenységet általában más, külső szervhez rendeli. Ez nem feltétlenül szükséges, de általános eljárás. Amennyiben a kifizető ügynökség igazoló feladatának vagy lebonyolítási tevékenységének egy részét más szervhez rendeli, akkor is felelős marad a kifizetések megfelelő bonyolításáért, és rendelkeznie kell mindazokkal a dokumentumokkal és információkkal a Bizottság felé, amelyekkel akkor rendelkezne, ha tevékenységét nem ruházta volna át.

Az alap kezelésével az ún. *irányító hatóság* van megbízva, ezt átfogóan, az alapok összességére nézve kezelő szervnek nevezik.²⁵ Az irányító hatóság a felelős a felhasználással kapcsolatos összes információ rendelkezésre bocsátásáért, az uniós jog megfelelő alkalmazásáért, az alap kezelésével kapcsolatos valamennyi feladat koordinálásáért. Központi szinten szükséges még egy *igazoló szerv* (Certifying Body) kijelölése.

²⁵ A kezelő szerv definíciója a Tanács 1260/99 rendelete értelmében „olyan állami vagy magánszerv, hatóság, amelyet nemzeti, regionális vagy helyi szinten a tagállam jelöl meg, illetve a tagállam, ha ő hajtja végre ezt a feladatot, maga bonyolítja a támogatás ügyeit. Ha a tagállam más kezelőszervet jelöl ki, azaz nem saját maga intézi a támogatással kapcsolatos ügyeket, meghatározza a kapcsolattartás formáit a kezelő szervvel és az utóbbi kapcsolatait a Bizottsággal. Ha a tagállam úgy dönt, a kezelőszerv lehet egyúttal a szóban forgó támogatás kifizető szerve is”.

Az igazoló szerv működésében független a kifizető ügynökségtől, illetve az irányító hatóságtól. Ez a szerv látja el az alap felügyeletét, a felhasználás ellenőrzését, és felelős a felhasználás jogosságának a Bizottság felé történő visszaigazolásáért.

Magyarországon a 2349/1999. (XII. 21.) Kormányhatározat (Magyar Kormány, 1999e) alapján az egyes szervek kijelölése a következők szerint történt meg:

– az illetékes hatóság és irányító hatóság feladatait a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium látja el,

– a kifizető ügynökség az Agrárintervenciók Központ,

– az igazoló szerv az Állami Számvevőszék keretein belül jött létre.

Mivel a SAPARD-ot az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Garancia Osztályából fogják finanszírozni, ezért az az érdekes helyzet állt elő, hogy míg tervezési, pályázati rendszere a strukturális alapok előírásai szerint működik, a kifizetések, a monitoring és az értékelés rendjére a Garancia Osztály szabályai érvényesek.

A SAPARD felhasználásának keretét a Nemzeti Fejlesztési Terv, illetve a 7 éves Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Terv jelenti. A terv összeállításába az érintett országos hatáskörű szervek mellett a helyi önkormányzatokat, a megyei területfejlesztési tanácsokat, a regionális fejlesztési tanácsokat és az érdekképviselőket is bevonták. Ezen terv alapján megállapodás, Pénzügyi Memorandum születik a magyar kormány és a Bizottság között az ország rendelkezésére bocsátott források nagyságáról és a támogatások nyújtásának prioritásairól. A terv Bizottság általi elfogadását követően a projektek irányítása teljesen decentralizáltan, a tagállam által történik. Az országon belüli koordinációt a Gazdasági Minisztérium által működtetett Fejlesztéspolitikai Tárcaközi Koordinációs Bizottság (FTKB) SAPARD albizottsága végzi, a program területi koordinációjáért pedig az FVM a felelős.

A Bizottság és a támogatást felhasználó ország közötti pénzügyi folyamatok első szintje itt is a Nemzeti Alap, mint a PHARE esetében, majd innen az Agrárintervenciók Központjához kerül a források SAPARD-programokra elkülönített része. Következő lépésben megtörténik a pályázati kiírás az FVM által. A pályázatok kiírásánál az FVM figyelembe veszi az egyes regionális, illetve megyei fejlesztési tanácsok véleményét is, a pályáztatás bonyolítása azonban a Minisztérium dekoncentrált szervei, a megyei földművelésügyi hivatalok (FM hivatal) által történik. A pályázók a pályázatot a földművelésügyi hivatalokhoz nyújtják be, ők tartják a kapcsolatot a pályázókkal, végzik az elbírálást és az ellenőrzést.

A kifizető ügynökség szerepét betöltő Agrárintervenciók Központ a megfelelő formai ellenőrzések után az elnyert támogatási összeget a nyertes pályázó bankja számára rendelkezésre bocsátja. A beruházás megvalósítása után a pénzügyi ellenőrzést az Agrárintervenciók Központ végzi, amely jelentést készít a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, a Központi Monitoring Bizottság számára, amely ezt az Európai Bizottság részére továbbítja. A területi monitoringot a megyei földművelésügyi hivatalok fogják ellátni, központi szinten pedig a Fejlesztéspolitikai Tárcaközi Koordinációs Bizottság SAPARD albizottságához telepített Monitoring Bizottság végzi az ellenőrzést, amelyet a SAPARD-program beindítását követő 3 hónapon belül fel kell állítani. A regionális és megyei fejlesztési szervezetek a SAPARD bonyolításában csupán közreműködők, elsősorban az ágazati és a regionális érdekek összehangolásában lehet jelentőségük. A tényleges pályáztatást, bonyolítást itt a minisztérium, illetve az ágazati dekoncentrált szervek végzik.

A strukturális alapok magyarországi felhasználásának egy lehetséges intézményi modellje

Az előzőekből kiderült, hogy a PHARE az Európai Regionális Fejlesztési Alap és közvetve az Európai Szociális Alap fogadását, míg a SAPARD az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Orientációs Osztályát, illetve a Halászati Pénzügyi Orientációs Eszköz felhasználását készíti elő. Az előcsatlakozási alapok felvázolt működése alapján nézzük meg, hogyan képzelhető el a strukturális alapok kezelésének intézményi rendszere! Még mielőtt belekezdénénk, szeretnénk hangsúlyozni, hogy a felvázolt intézményrendszer csupán egy valószínűsíthető változatot jelent, amely nem feltétlen ebben a formában fog megvalósulni. A lehetséges lebonyolító rendszerek meghatározásakor figyelembe vettük:

- az alapok felelősségének már ma törvényileg meghatározott elosztását;
- azt, hogy milyen módon illeszthető be legjobban a hazai struktúrába a regionális politika közösségileg elvárt rendszere;
- az előcsatlakozási alapok és a strukturális alapok közötti egyértelmű megfeleltetés alapján milyen módon konvertálható az előcsatlakozási alapok részére meghatározott rendszer.

Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap

Az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap két részből áll: az Orientációs és a Garancia Osztályból. A Garancia Osztály tisztán mezőgazdasági célokat szolgál, ezen keresztül bonyolítja az unió a Közös Agrárpolitika finanszírozását. Az Orientációs Osztály tartozik a strukturális alapok közé. Feltételezhető, hogy a *Garancia Osztályt a csatlakozás után a SAPARD részére kiépített struktúra fogja kezelni*, tehát területi szinten a megyei földművelésügyi hivatalok lesznek a bonyolítók. Ez azért tűnik teljesen egyértelműnek, mert alapvetően agrár- és nem strukturális-regionális célokat szolgál. Az Orientációs Osztály esetében esély van arra, hogy esetleg a regionális és megyei fejlesztési tanácsokat a SAPARD-programnál alkalmazottnál nagyobb mértékben vonják be az alap kezelésébe.

Az FVM-en belül olyan elképzelés alakult ki, hogy regionális szinten is létrehozunk földművelésügyi hivatalokat, amelyek – szintén a minisztérium dekoncentrált szerveként – a regionális fejlesztési tanácsokkal helyileg azonos épületben működnének, és ezáltal biztosítanák a regionális szereplők részvételét az alap kezelésében úgy, hogy valójában az alap fel/elosztása feletti döntés jogát nem adják ki a kezükből. Ez félmegoldást jelentene, és így nincs biztosítva, hogy valóban érvényesülnek a területi érdekek és megvalósul a helyi szereplők bevonása. Nem kétséges, hogy alapvetően az FVM szándékától, hajlandóságától, másrészt a szubnacionális szereplők érdekérvényesítő, befolyásoló erejétől függ az, hogy mennyire vonják be a regionális és megyei fejlesztési tanácsokat, illetve az érintett partnereket a munkába. Tehát nagy kérdés, hogy a regionális és helyi szereplők mennyire képesek a kormányt, azon belül is az FVM-et – mint az alapot kezelő irányító hatóságot – rávenni arra, hogy számukra részvételi, döntési jogot ruházzon át. Amennyiben a SAPARD által felállított rendszerben fog az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap mindkét része működni, akkor a regionális fejlesztési tanácsok feladata egyedül az együttműködés, a véleménynyilvánítás, a regionális szintű koordináció megteremtése lehet.

Az Európai Regionális Fejlesztési Alap a 2073/1999. Kormányhatározat értelmében a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium hatáskörébe lett utalva (Magyar Kormány, 1999b). Ez adódott abból, hogy az FVM a felelős a regionális politika kialakításáért és felügyeletéért (Magyar Kormány, 1998c), az Európai Regionális Fejlesztési Alap pedig alapvetően regionális vonatkozású. Ennek az alapnak az esetében viszont szinte az összes többi minisztériummal együttműködve kell a források felhasználását, illetve a végrehajtással kapcsolatos teendőket ellátni, ebből következően az intézményrendszer kialakítása során nagyon fontos az ágazatok közötti, az ágazaton belüli, valamint a központi és szubnacionális fejlesztési szintek közötti megfelelő koordináció kialakítása. Ez az az alap, amelynél a legmeghatározóbban jelenik meg a területiség követelménye, továbbá, amely pénzügyi forrásai miatt a legnagyobb jelentőséggel bír.²⁶

Véleményünk szerint az *alap felhasználását* – az általa támogatott területek széles skálája miatt – *célszerű lenne a PHARE-program kapcsán létrejött támogatási rendszerre építeni*. A PHARE ugyanis mára már egy jól működő struktúrának mondható, s ez valószínűleg a csatlakozás idejére csak még olajozottabban, hatékonyabban fog működni. Az alap *finanszírozása tekintetében a Nemzeti Alap* továbbra is megmaradna mint a Bizottság és a tagállam közötti első lépcső, s a *Központi Pénzügyi és Szerződéskötő Egység koordinálhatná a kifizetéseket és a szerződéskötést*. Ez alatt/mellett helyezkedne el az Európai Regionális Fejlesztési Alap központi koordinációja. Az *irányító és illetékes hatóság tisztét az FVM töltené be, a tárcaközi koordináció megteremtése a PHARE esetében működő Kormányzó Bizottság helyett a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Tárcaközi Bizottság Európai Regionális Fejlesztési Alap albizottsága feladata volna*, amelyben valamennyi minisztérium államtitkári szintű képviselője, továbbá az érintett országos hatáskörű szervek, érdekképviselők, egyéb érintett partnerek vennének részt. Minden minisztériumban *célszerű lenne a létező PHARE-irodákat továbbra is fenntartani*, mivel a csatlakozás után is szükség lesz munkájukra: a strukturális alapok, illetve a többi közösségi pénzügyi támogatás adott minisztériumon belüli kezelésére szolgálhatnának ezek az irodák.

Területi szinten a PHARE-irodák által lefedett területek most még nem esnek egybe a regionális fejlesztési tanácsok területével, de határozott tendencia mutatkozik arra, hogy egymáshoz közelítsék a két szervezet területi hatáskörét. Ezért az volna a legjobb megoldás, ha a *regionális fejlesztési tanácsok mellett, tehát lehetőleg azokkal helyileg egy épületben jönnének létre a PHARE-irodák*, amelyek a csatlakozás időpontjáig összeolvadnának a regionális fejlesztési ügynökségekkel, s ellátnák a régió fejlesztési forrásainak koordinálását, kezelését. Az *Európai Regionális Fejlesztési Alap az az alap, ahol a legnagyobb felelőssége, szerepe lehetne a regionális fejlesztési tanácsoknak, illetve a regionális fejlesztési ügynökségeknek*. Ma a területi PHARE-irodák az FVM kirendelt képviselőiből állnak, de a regionális fejlesztési ügynökségeknek, illetve helyi szereplőknek komoly feladatuk van a PHARE-források elosztásában. A megfelelő tapasztalat, humánháttér itt már létezik, hiszen *a regionális fejlesztési ügynökségek kezelik a PHARE-programok regionális szintű pályázati rendszerét, továbbá közreműködnek a pályázatok értékelési és a PHARE és FVM által előírt ellenőrzési folyamatában is*.

Az alap kezelésének a regionális fejlesztési ügynökséghez rendelése révén a *Regionális Monitoring Bizottságok felállítása* is könnyebben biztosítható volna: a regionális szintre épülő programok esetében a regionális fejlesztési ügynökség látná el a végrehaj-

²⁶ Az EU-ban az Európai Regionális Fejlesztési Alap rendelkezik a strukturális támogatások kétharmadáról.

tás ellenőrzését. Az operatív monitoringot az egyes minisztériumokra épített monitoringbizottságok végeznék, míg a központi, országos monitoringot a Fejlesztéspolitikai Tárcaközi Koordinációs Bizottság Európai Regionális Fejlesztési Alap albizottságához rendelt bizottság látná el. *A pénzügyi ellenőrzést továbbra is a Központi Pénzügyi és Szerződéskötő Egység látná el, amely az Állami Számvevőszéknek számolna be, és az Állami Számvevőszék készítené el az éves pénzügyi beszámolót az alap felhasználásáról – a többi strukturális alap beszámolójával egyetemben – az Európai Bizottság számára.*

Az Európai Regionális Fejlesztési Alap esetében tehát lehetőség van arra, hogy a régiók aktívan kapcsolódjanak be a strukturális alapok kezelésébe, illetve a hazai regionális politikába, és ne csupán a tervezésben vegyenek részt.

Európai Szociális Alap

Az Európai Szociális Alap a Szociális és Családügyi Minisztérium hatáskörébe tartozik az Oktatási Minisztérium együttműködésével. Az Európai Szociális Alap érdekessége, hogy nem csupán strukturális alap, hanem a közösség foglalkoztatási politikájának végrehajtója, segítője is egyben. Az Európai Szociális Alap felhasználása *a Nemzeti Foglalkoztatáspolitikai Terv alapján meghatározott prioritásokra kell, hogy épüljön.* A hazai foglalkoztatáspolitikai célokat szolgáló támogatási rendszer különbözik ugyan a közösségi támogatási rendszertől, de olyan intézményrendszerre épül rá, amely alkalmas, illetve alkalmassá tehető az Európai Szociális Alap fogadásával járó feladatok elvégzésére. A Szociális és Családügyi Minisztérium szervezeti felépítése ugyanis olyan, hogy arra a foglalkoztatáspolitikát és képzést támogató Európai Szociális Alap végrehajtási rendszere a nélkül ráépíthető lenne, hogy jelentős bővítésekre, új intézmények létrehozására lenne szükség.²⁷

Az irányító hatóság feladatait a Szociális és Családügyi Minisztérium maga láthatná el. A minisztérium alakítja ki az ország foglalkoztatáspolitikai irányvonalait és felelős a Nemzeti Fejlesztési Terv elkészítésekor a foglalkoztatáspolitikára vonatkozó részekért is. A Nemzeti Foglalkoztatási Terv elkészítésekor figyelembe kell venni a megyei munkaügyi tanácsok által elkészített megyei foglalkoztatási koncepciókat is. Az ágazatok közötti központi koordinációt *a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Tárcaközi Bizottság Európai Szociális Alap albizottsága láthatja el a többi alaphoz hasonlóan.* Az alap pénzügyi kezelését, elosztását *a minisztériumhoz tartozó önálló költségvetési szerv, a Munkaerő-piaci Alap Irányító Testülete végezné,* amely felelős lehet a Nemzeti Alappal való kapcsolattartásért, a szerződéskötésért, tehát a kifizető ügynökség szerepét töltheti be. *A lebonyolításért központi szinten az Országos Munkaügyi Tanács a felelős,* amely a területi tervezésért felelős regionális munkaügyi tanácsok, illetve a megyei munkaügyi tanácsok²⁸ javaslatai alapján állítaná össze az Európai Szociális Alap kezelésével kapcsolatos döntéseket. Az *operatív, végrehajtó tevékenységet* – a pályázatok elbírálását, a pályázókkal való kapcsolattartást és a projektek megvalósításának ellenőrzését – pedig a munkaügyi tanácsokat segítő *munkaügyi központok láthatják majd el.* Miután az 1999. évi CXII. törvény alapján (Magyar Országgyűlés, 1999) a megyei munkaügyi tanácsok elnökei kikerültek a megyei területfejlesztési tanácsokból – ami nem éppen a partnerség és együttműködés irányába mutató lépés volt –, ugyanazzal a ténnyel szembesülünk, akárcsak az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia

²⁷ Az Európai Szociális Alap kezelésével kapcsolatos kérdést bonyolítja a foglalkoztatáspolitikai kérdéseknek a Gazdasági Minisztériumhoz történő áthelyezésére irányuló szándék. Ebben az esetben másfajta felelősségi rendszer is elképzelhető.

²⁸ Elsősorban a Munkaerő-piaci Alap révén megyei munkaügyi tanácsok részére már most is rendelkezésre állnak decentralizált források, melyek felhasználásáról maguk döntenek.

Alap esetében, hogy az elosztás dekoncentráltan történik. Ez szakmai okokat követve mindkét alap esetében vitathatatlan előnyökkel is jár, azonban a partnerség, decentralizáció elveit tekintve nem megoldott a területfejlesztés szereplőinek bevonása ebbe a folyamatba.

Szakmai okok miatt nyilvánvaló, hogy a minisztérium ezen dekoncentrált szervei általi bonyolítás a legmegfelelőbb. Egyrészt azért, mert már létezik kiépített területi intézményhálózat, amelynek rendszerébe egyértelműen beépíthető a foglalkoztatáspolitikai megvalósítására készített, az Európai Szociális Alap által társfinanszírozott program. Másrészt azért, mert a jelenlegi támogatási rendszerben ezek a szervek kezelik a Munkaerő-piaci Alapot, amely a foglalkoztatáspolitikai végrehajtásával kapcsolatos feladatokat finanszírozza. Az Európai Szociális Alap ugyanazon intézményhez történő rendelkezéssel könnyebben megvalósítható a hazai és nemzetközi foglalkoztatáspolitikai források koordinációja, egymást erősítő hatásának biztosítása.

A monitoring tekintetében az *Operatív Monitoring Bizottság feladatait a Munkaerő-piaci Alap Irányító Testülete vagy az Országos Munkaügyi Központ* láthatja el, amely a programok megfelelő végrehajtásával kapcsolatban a Központi Monitoring Bizottságnak tartozik elszámolással. Nyilvánvaló, hogy az előírt jogszabályoknak megfelelően monitoringbizottságokat kell mind a megyei, mind a regionális munkaügyi központokban is létrehozni. Ezt a feladatot elláthatja egyrészt a megyei, illetve regionális munkaügyi tanács, vagy lehetséges a monitoringfeladatok megyei, illetve regionális fejlesztési ügynökségekhez való delegálása is. Hozzá kell tenni, hogy az intézményrendszer meghatározásán túl az Európai Szociális Alap fogadásához át kell alakítani a foglalkoztatási célú támogatások nyújtásának elveit, összhangot kell teremteni a közösségi és a nemzeti támogatási rendszer között (persze ez nem speciális probléma, ezt valamennyi minisztérium esetében el lehetne mondani). Az intézmények kijelölése nem okoz gondot, problémát a működési feltételek megváltoztatása jelenthet.

Utószó

Az előzőekben felvázolt rendszer egy lehetséges modellt jelent csupán, amely a jelenleg körvonalazódó struktúra alapján készült. A bizonytalanság fő oka, hogy elsősorban azok a minisztériumok állítottak fel a strukturális alapok fogadásával kapcsolatos koncepciót, amelyek az előcsatlakozási alapok révén már most érintve vannak a kérdésben, ugyanakkor ez még nem jelenti azt, hogy a jövőbeli struktúrát eszerint alakítják ki. Látható, hogy a kormány határozataiban és rendeleteiben a területfejlesztés intézményeinek bevonása megjelenik ugyan a strukturális alapok fogadásában, működtetésében, azonban ez a részvétel még nem egyértelműen meghatározott. Nem körvonalazódott még világosan, hogy milyen szerepet is szánunk a régióknak, illetve a megyének ebben a rendszerben. Területi szinten ma még nem eldöntött, hogy a regionális, illetve megyei fejlesztési tanácsok, vagy az egyes minisztériumok, illetve ágazati dekoncentrált szervek játsszák-e majd a főszerepet. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap esetében elképzelhető, hogy a regionális fejlesztési társaságok meghatározó szerepet kapnak, az Európai Szociális Alap és az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap, illetve a Halászati Pénzügyi Orientációs Eszköz esetében ez már nem olyan egyértelmű, ahol, mint láttuk, lehetséges, hogy alapvetően az ágazati dekoncentrált szervek lesznek a fejlesztési források tényleges elosztói, és nem az újonnan létrehozott szubnacionális fejlesztési szintek. Szembesülünk tehát azzal a ténnyel, hogy a létrehozott regionális szervek csak koordináló, tervkészítő szerepet játszanak majd.

Kormányzati szintű stratégiai döntésekre van szükség. El kell tudni dönteni, hogy a jelenlegi segélykoordinációs intézményrendszer alakul át, vagy más intézmények lesznek. Ez a szakemberek képzése és szakmai motiválása szempontjából is elkerülhetetlen. Enélkül nem lehet a jelenlegi támogatási keretek között meghatározó célként megfogalmazott intézményfejlesztést sem sikeresen megvalósítani, hiszen ehhez a szervezeti struktúra jövőjéről egyértelmű döntést kell hozni. Szakértőket hívni és az adott szakterületen dolgozókat képezni csak ekkor van értelme, és csak ekkor beszélhetünk motivációról, vagyis arról, hogy az érintett szakemberek ismerik a jövőjüket: tudják, hogy jó helyen vannak és érdemes is keményen dolgozniuk. A regionális intézményrendszer szerepének egyértelmű körülhatárolása is csak akkor lehetséges, ha döntés születik arról, hogy milyen jellegű Közösségi Támogatási Keret kialakítása Magyarország célja. Az íráspéldát kívánjuk-e követni, ahol csak szektorális programok vannak, vagy a portugált, ahol szinte csak regionális programok vannak? Nem mindegy, hogy melyik modellt követjük, mert aszerint kell a regionális intézményrendszer feladatait meghatározni.

A regionalizálódottság ma Magyarországon még gyerekcipőben jár, és még az úgynevezett „régébbi” régiók is csupán most esnek át a „gyermekbetegségeken”. A területfejlesztés szereplőinek ebben a helyzetben az kell, hogy legyen a célja, hogy minél gyorsabban megtanulják mindazokat az eljárási elveket, mechanizmusokat, menedzsment-módszereket, amelyek ma egy modern, hatékony területfejlesztési struktúrában az egyes szereplőket jellemzik. Ha a régióknak, illetve az azt alkotó regionális szereplőknek sikerül jól működő és együttműködő struktúrát kialakítaniuk, akkor a következő lépést a megfelelő érdekérvényesítő képesség kialakítása jelentheti. Ugyanis az az EU tagállamainak tapasztalataiból is jól látszik, hogy a régióknak növekvő érdekérvényesítő képességekkel kell rendelkezniük ahhoz, hogy a nemzeti kormányval, illetve a Bizottsággal hatékonyan tudjanak kommunikálni. Ezen túl már csak a kormánytól, a központi hatalomtól függ, hogy mennyire akarja hatalmát decentralizálni vagy talán dekoncentrálni.

Hivatkozások

- Balchin, Paul – Sykora, Ludek – Bull, Gregory (eds.) [1998]: Regional policy and planning in Europe. Harper Row, London.
- Council of the EC [1994]: Council Regulation (EC) No. 1164/1994 of 16 May 1994 establishing a Cohesion Fund. *Official Journal of the European Communities*, Luxembourg.
- Council of the EC [1999a]: Council Regulation (EC) No. 1258/1999 of 17 May 1999 on the financing of the common agricultural policy. *Official Journal of the European Communities*, Luxembourg.
- Council of the EC [1999b]: Council Regulation (EC) No. 1260/1999, of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds. *Official Journal of the European Communities*, No. L 161, 26 June 1999, Luxembourg.
- Council of the EC [1999c]: Council Regulation (EC) No. 1262/1999 of 21 June 1999 on the European Social Fund. *Official Journal of the European Communities*, No. L 161, 26 June 1999, Luxembourg.
- Council of the EC [1999d]: Council Regulation (EC) No. 1263/1999 of 21 June 1999 on the Financial Instrument for Fisheries Guidance. *Official Journal of the European Communities*, Luxembourg.
- Council of the EC [1999e]: Council Regulation (EC) No. 1266/1999. *Official Journal of the European Communities*, No. L 161, 26 June 1999, Luxembourg.
- Council of the EC [1999f]: Council Regulation (EC) No. 1267/1999. *Official Journal of the European Communities*, No. L 161, 26 June 1999, Luxembourg.
- Council of the EC [1999g]: Council Regulation (EC) No. 1268/1999. *Official Journal of the European Communities*, No. L 161, 26 June 1999, Luxembourg.
- Council of the EC [1999h]: Council Regulation (EC) No. 1783/1999. *Official Journal of the European Communities*, Luxembourg.
- Enyedi György [1994]: Új regionális folyamatok a poszt szocialista Kelet-Közép-Európában. *INFO Társadalomtudomány*, 29. szám, 59–69. o.

- European Commission DG XVI [1998]: Eight Annual Report on the Structural Funds. Brussels.
- European Council [1999]: Presidency Conclusions. Berlin European Council 24 and 25 March 1999. Brussels.
- Horváth Gyula [1998]: Európai regionális politika. Dialog Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Kengyel Ákos [1999]: Az Európai Unió regionális politikája 2000 és 2006 között. *Külgazdaság*, XLIII. évf. 10. szám, 60–78. o.
- Külügyminisztérium Integrációs Államtitkárság [1999] Az Európai Unió Közösségi Víványai átvételének Nemzeti Programja. KÜM 16071-2/1999. Budapest.
- Magyar Kormány [1997]: 112/1997. Kormányhatározat a területfejlesztéssel és területrendezéssel kapcsolatos információs rendszerről. 1997. június 27., CD Jogtár.
- Magyar Kormány [1998a]: 1009/1998. Kormányhatározat a nemzetközi segélyprogramok végrehajtásának monitoring rendjéről. 1998. január 30. CD Jogtár.
- Magyar Kormány [1998b]: 2307/1998. Kormányhatározat támogatási rendszerünk EU-konform átalakításáról. 1999. december 30. CD Jogtár.
- Magyar Kormány [1998c]: 155/1998. Kormányrendelet a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter hatásköréről és feladatairól. 1998. szeptember 30. CD Jogtár.
- Magyar Kormány [1999a]: 1014/1999. Kormányhatározat a PHARE-program végrehajtását szolgáló Központi Pénzügyi és Szerződéskötő Egység és Nemzeti Alap létrehozásáról. 1999. február 10. CD Jogtár.
- Magyar Kormány [1999b]: 2073/1999. Kormányhatározat a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap fogadásával összefüggő feladatokról. 1999. április 21. CD Jogtár.
- Magyar Kormány [1999c]: 2134/1999. Kormányhatározat támogatási rendszerünk EU-konform átalakításának soron következő feladatairól. 1999. június 11. CD Jogtár.
- Magyar Kormány [1999d]: 2273/1999. Kormányhatározat a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap fogadásával összefüggő további feladatokról. 1999. október 22. CD Jogtár.
- Magyar Kormány [1999e]: 2349/1999. Kormányhatározat a strukturális program keretében nyújtott közösségi agrár- és vidékfejlesztési támogatások igénybevétele érdekében tett intézkedésekről, az intézményi háttér megteremtéséről. 1999. december 21. CD Jogtár.
- Magyar Országgyűlés [1996]: 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről. *Magyar Közlöny*, 26. szám, április 5. CD Jogtár.
- Magyar Országgyűlés [1999]: 1999. évi CXII. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról. CD Jogtár.
- Pálné Kovács Ilona [1997]: A magyar területfejlesztés intézmény- és eszközrendszerének értékelése. In: Az Európai Unióhoz való csatlakozás és a magyar regionális politika továbbfejlesztése. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs.

Magyarország agrárkereskedelme a CEFTA-országokkal

KISS JUDIT

*A magyar agrárexport növelésének egyik feltétele értékesítési piacaink bővülése. Mivel erre az EU-ban csak mérsékelten számíthatunk, így agrár-külgazdaságpolitikánkban nagyobb hangsúlyt kell, hogy kapjon a kelet-közép- és délkelet-európai országokkal való agrárkapcsolatok fejlesztése. Ennek intézményi keretét adja a CEFTA. A kereskedelmi korlátok fokozatos lebontása jelentős kereskedelemteremtő hatással járt. 1993 és 1999 között Magyarország CEFTA-exportja több mint négyszeresére, CEFTA-importja pedig több mint háromszorosára emelkedett. A CEFTA különösen agrártermékeink számára fontos piac: míg 1999-ben az összes magyar export 7,8 százaléka irányult a CEFTA-országokba, addig agrárexportunknak 20,5 százaléka. A CEFTA nemcsak bővülő piac, de jelentős aktívumtermelő is a magyar agrárgazdaság számára: 1999-ben CEFTA-relációjú agrártöbbletünk 345 millió dollárt tett ki.**

Bár az agrárgazdaság súlya csökkenő tendenciát mutat a magyar kivitelben, az elkövetkezendő években is szüksége lesz a magyar külgazdaságnak arra a 2,5–3,0 milliárd dollárnyi exportbevételre, amit a mezőgazdaság termelni képes. Ehhez azonban nemcsak a magyar mezőgazdaság rendbetételére, a hatékonyság és a versenyképesség növelésére, a termelés és a minőség emelésére, de megfelelő piacokra, értékesítési lehetőségekre is szükség lesz.

Mivel az Európai Unió az 1991 decemberében megkötött Társulási Megállapodás ellenére is csak igen mérsékelten növekvő piacot nyújt, így a magyar agrárexportőröknek mindenképpen *alternatív piacok* után kell nézniük. Tekintettel arra, hogy a *tengerentúli* fejlett és fejlődő országok piacain a versenyképességi, illetve fizetőképességi problémák, valamint a szállítási távolságok következtében csak szerény piacbővülésre számíthatunk, így szükségszerű a magyar agrártermékek hagyományos *közép- és kelet-európai* piacainak visszaszerzése és bővítése. Agrár-külgazdaságpolitikánkban tehát nagyobb hangsúlyt kell, hogy kapjon a közvetlen szomszédainkkal, vagyis a *kelet-közép- és délkelet-európai* országokkal való agrárkapcsolatok fejlesztése. Ennek intézményi keretét az 1992 decemberében megkötött Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodás (*Central European Free Trade Agreement* = CEFTA) adja.

* Az írás az Agrárkereskedelem a CEFTA keretében: korlátok és lehetőségek című, A 1591/I. 1999. évi OKTK kutatás eredményeire támaszkodik.

A fentiekből kiindulva cikkünk célja a CEFTA keretében megvalósuló agrárkereskedelmünk elemzése, a kereskedelmet akadályozó és a kereskedelem bővülést elősegítő tényezők feltárása a magyar agrár-külgazdaságpolitika céljainak megvalósítása érdekében.

A CEFTA-MEGÁLLAPODÁS LÉTREJÖTTE: CÉLOK ÉS ESZKÖZÖK

Magyarország – az akkori Csehszlovákiával és Lengyelországgal együtt – 1992. december 21-én Krakkóban írta alá a Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodást, a CEFTA-t. A megállapodást 1993. március 1-jétől ideiglenes jelleggel alkalmazták, s a ratifikációk után végül is 1994. július 1-jével lépett hatályba. Magyarország – s a többi CEFTA-tag – *legfőbb gazdasági célja* a megállapodás aláírásával az alábbi volt:

- a szomszédos kelet- és közép-európai országokkal való kereskedelmi forgalom növelése, miután az áruforgalom 1991/92-ben történelmi mélypontra zuhant;

- az intraregionális kereskedelem további zsugorodásának megakadályozása, a régióon belüli gazdasági tevékenység elősegítése, az életszínvonal emelése, a munkakörülmények javítása, a termelékenység növelése és a tagországok pénzügyi stabilitásának megszilárdítása;

- az egymás közötti kereskedelmi forgalom növelése, tekintettel a tagországok közel azonos gazdasági fejlettségi szintjére, a gazdasági struktúrák részbeni komplementaritására, a földrajzi közelségre és a hosszú múltra visszatekintő, tradicionális gazdasági kapcsolatokra;

- az Európai Unióval 1991. december 16-án aláírt Társulási Megállapodások kereskedelemeltérítő hatásának, valamint a külgazdasági kapcsolatok nyugati reorientációjának az ellensúlyozása;

- a régióon belüli gazdasági együttműködés elmélyítése, valamint

- a kelet- és közép-európai országok EU-csatlakozásának elősegítése.

A fenti célokat a tagországok az egymás közötti árucseré-forgalom liberalizálásával, a vámok és a nem vámjellegű kereskedelmi akadályok (mint például a mennyiségi korlátozások) fokozatos felszámolásával akarták elérni. Ennek keretében az *iparcikkek* esetében a *teljes szabad kereskedelem* megvalósítását célozták, míg az *agrártermékek* esetében csak *részleges szabad kereskedelem* megvalósítása volt a cél.

A világgazdaság többi szabad kereskedelmi egyezményétől eltérően a CEFTA-megállapodás keretében a kereskedelmi korlátok csökkentése *bilaterális alapon* megy végbe. A CEFTA-megállapodás további megkülönböztető jegye az egyezmény *szimmetrikus* jellege, vagyis – hogy a Társulási Megállapodásoktól eltérően – ebben a kedvezményeket *kölcsönösen* nyújtják egymásnak. Ugyanakkor az EU-val ellentétben a CEFTA-megállapodás semmiféle intézményi struktúrával nem rendelkezik.

A kereskedelmi korlátok lebontása következtében jelenleg a CEFTA-n belül az összes ipari termék, illetve az agrártermékek 80 százaléka kedvezményes feltételekkel értékesül. Az ipari termékek 90 százaléka vámmentesen áramlik a CEFTA-tagországok között.

A MAGYAR–CEFTA KERESKEDELEM ALAKULÁSA

A vámok csökkentése, illetve megszüntetése, valamint a nem vámjellegű akadályok felszámolása, továbbá a CEFTA-országok gazdasági helyzetének javulása, a transzformációs válságból való kilábalás, a belső kereslet bővülése, valamint a CEFTA Szlovéniával, Romániával és Bulgáriával történő kibővülése jelentős *kereskedelemteremtő hatással* járt: 1993 és 1999 között Magyarország CEFTA-exportja 459 millió dollárról 1961

millió dollár, vagyis több mint négyszeresére, CEFTA-importja pedig 650 millió dollárról 2026 millió dollárra, vagyis több mint háromszorosára emelkedett (lásd az 1. táblázatot). A CEFTA-forgalom dinamikus növekedése hatására 1999-re a CEFTA súlya Magyarország összes exportjában 7,8 százalékra, összes importjában pedig 7,2 százalékra emelkedett (lásd a 2. táblázatot). Míg korábban a magyar–CEFTA kereskedelem negatív egyenleggel zárult, addig az utóbbi években javult CEFTA-kereskedelmünk egyenlege (lásd az 1. táblázatot).

1. táblázat

Magyarország külkereskedelme a CEFTA-országokkal*
(Millió dollár)

Év	Export	Import	Egyenleg
1993	459	650	–190
1994	563	896	–333
1995	757	982	–225
1996	1049	1257	–208
1997**	1388	1379	9
1998	2039	1766	273
1999	1961	2026	–65

Megjegyzés: * az adatok a tényleges CEFTA-tagországokkal bonyolódó kereskedelemre vonatkoznak,

** Románia nélkül, mivel Románia csak 1997. július 1-jétől vált a CEFTA tagjává.

Forrás: Külkereskedelmi Statisztikai Évkönyv (KSH, Budapest), valamint Külkereskedelmi termékforgalom (KSH, Budapest) különböző kötetek adatai alapján.

2. táblázat

A CEFTA-országok súlya Magyarország külkereskedelmében
(Százalékban)

Év	Export	Import
1993	6,8	5,7
1994	5,3	6,2
1995	6,4	6,4
1996	7,4	6,9
1997	7,3	6,5
1998	8,9	6,9
1999	7,8	7,2

Forrás: Külkereskedelmi termékforgalom (KSH, Budapest) különböző kötetek adatai alapján készített számítás.

Ami CEFTA-kereskedelmünk *árústruktúráját* illeti, mind a CEFTA-ba irányuló magyar export, mind pedig az onnan származó magyar import mintegy felét a feldolgozóipari termékek, 20 százalékát pedig a gépek és felszerelések teszik ki, ami azt sejteti, hogy még nem alakult ki jelentősebb ipari munkamegosztás és vállalatközi együttműködés a CEFTA-országokkal. A CEFTA-országokba irányuló magyar export specifikus vonása az agrártermékek jelentős súlya: míg 1999-ben összes exportunknak már csak 8 százalékát tették ki a mezőgazdasági termékek, élelmiszerek, italok és a dohány, addig a

CEFTA-országokba irányuló kivitelünkön belül még mindig 20 százalékon felüli ezen árucsoport súlya (lásd a 3. és 4. táblázatot).

3. táblázat

A CEFTA-országokba irányuló magyar export árústruktúrája
(Százalékban)

	1997	1998	1999
Élelmiszerek, italok, dohány	24,6	24,5	22,4
Nyersanyagok	7,8	3,6	3,4
Energiahordozók	6,3	3,8	3,6
Feldolgozott termékek	45,3	48,2	51,1
Gépek, szállítóeszközök	16,0	20,0	19,5
Összesen	100,0	100,0	100,0

Forrás: Külkereskedelmi termékforgalom (KSH, Budapest) különböző köteteinek adatai alapján készített számítás

4. táblázat

A CEFTA-országokból származó magyar import árústruktúrája
(Százalék)

	1997	1998	1999
Élelmiszerek, italok, dohány	4,7	6,1	6,0
Nyersanyagok	6,6	6,3	6,4
Energiahordozók	21,1	12,3	12,6
Feldolgozott termékek	52,9	56,0	51,1
Gépek, szállítóeszközök	14,8	19,3	24,0
Összesen	100,0	100,0	100,0

Forrás: Külkereskedelmi termékforgalom (KSH, Budapest) különböző köteteinek adatai alapján készített számítás.

5. táblázat

A CEFTA-országokba irányuló magyar export relációs struktúrája
(Százalék)

Ország	1997	1998	1999
Bulgária	–	–	3,0
Csehország	23,2	18,2	18,9
Lengyelország	36,8	26,0	26,5
Románia	–	27,7	23,8
Szlovákia	19,1	16,3	14,2
Szlovénia	20,9	11,8	13,6
CEFTA összesen	100,0	100,0	100,0

Forrás: Külkereskedelmi termékforgalom (KSH, Budapest) különböző köteteinek adatai alapján készített számítás.

A CEFTA-országokból származó magyar import relációs struktúrája
(Százalék)

	1997	1998	1999
Bulgária	–	–	1,8
Csehország	37,0	31,3	26,1
Lengyelország	26,0	26,0	29,0
Románia	–	10,5	11,5
Szlovákia	29,1	24,2	23,4
Szlovénia	7,9	7,9	8,2
CEFTA összesen	100,0	100,0	100,0

Forrás: Külkereskedelmi termékforgalom különböző köteteinek adatai alapján készített számítás. KSH, Budapest.

Magyarország legfőbb CEFTA exportpiacai Lengyelország, Románia és Csehország, míg legfőbb CEFTA beszerzési forrásai Lengyelország, Csehország és Szlovákia (lásd az 5. és a 6. táblázatot). Természetesen a magyar szállítások, illetve beszerzések eltérő súlyt képviselnek az egyes országok CEFTA-importjában, illetve -exportjában. Románia CEFTA-importjában a magyar export súlya 50 százalék körüli, de Szlovénia esetében is jelentős, 30–40 százalék között volt az elmúlt években. Románia CEFTA-exportjában a magyar import aránya ugyancsak 50 százalék körüli volt, míg Lengyelország és Szlovénia esetében 20–25 százalék közötti.

A CEFTA-MEGÁLLAPODÁS AGRÁRRENDELKEZÉSEI

A mezőgazdasági termékek kereskedelmével az eredeti CEFTA-megállapodás¹ 2. fejezete foglalkozik. Ebben szögeznek le, hogy az agrártermékek esetében² nem tervezik a szabad kereskedelem megvalósítását. Helyette a tagországok egymásnak koncessziókat (kedvezményeket) nyújtanak. A bilaterálisan nyújtott vámcsökkentéseket, illetve kvótaemeléseket a különböző protokollok tartalmazzák. Ugyanakkor a tagországok megállapodtak abban, hogy – tekintettel a mezőgazdaság fontosságára, az agrártermékek érzékeny voltára, a tagországok eltérő agrárpolitikájára és a GATT-szabályokra – a jövőben megfontolják további koncessziók nyújtását.

Jelenleg a CEFTA-n belüli *agrárkereskedelemben* a termékek a kereskedelem liberalizáltságát tekintve 3 csoportba oszthatók.

– Az első csoportba³ azok a legkevésbé érzékeny termékek (például élő állat, tenyészállat, vetőmagvak, szaporítóanyagok, az összes hal a ponty kivételével, állati zsiradék és növényi olaj, olajos magvak) tartoznak, amelyek esetében 1996. január 1-jétől az összes vámot mennyiségi megkötés nélkül 0-ra csökkentették.

– A második csoportba⁴ tartozó termékek (például hústermékek, kolbász és szalámi, különböző zöldségfélék és gyümölcsök, egyes gabonafélék stb.) esetében a legnagyobb

¹ Lásd: Közép-európai Szabadkereskedelmi ... [1993].

² Agrártermékek alatt a CEFTA a HS 1–24 árucsoportját érti.

³ Ez az ún. A lista.

⁴ Ez az ún. B lista.

kedvezményesnél kedvezőbb, CEFTA-szinten egységes vámokat alkalmaznak,⁵ mennyiségi megkötés nélkül.

– a harmadik csoportba azok a termékek tartoznak⁶ (például a baromfi, a takarmány, a húskészítmények, a tejtermékek, a halfélék), amelyek jelentős szerepet játszanak az egyes országok agrárexportjában, illetve -importjában: rájuk a bilaterális egyezményekben, aszimmetrikus alapon megállapított vámcsoökkentések vonatkoznak az ott szereplő mennyiségi korlátozásokkal, illetve azok nélkül.

A CEFTA-országok az 1997. szeptember 12–13-i CEFTA csúcson egyetértettek az agrárkereskedelem további liberalizációjában, s abban, hogy további kedvezményeket adnak egymásnak s hogy 2000. január 1-jétől megvalósítják a teljes agrárliberalizációt, erre azonban mind ez ideig nem került sor. Ez részben az egyes CEFTA-tagországok eltérő gazdasági és politikai helyzetével, a mezőgazdaság eltérő állapotával, egyes országok (például Lengyelország, Románia, Bulgária) agrár-túlnépesedtségével, részben pedig különböző agrárpiacvédelmi és agrárexport-ösztönzési politikájukkal magyarázható.

Erre vezethető vissza, hogy egyes CEFTA-országok (Lengyelország, Románia, Szlovénia) egymás után hozták/hozzák a CEFTA szellemével nem összeegyeztethető piacvédő, sok esetben protekcionista intézkedéseiket. Míg Magyarország, Csehország és Szlovákia inkább hajlik az agrártermékek közel teljes szabad kereskedelmének megvalósítására, addig Bulgária, Lengyelország, Románia és Szlovénia úgy vélik, hogy figyelembe kell venni az egyes országok eltérő adottságait (értsd hatékonyságbeli és versenyképességi különbségeit), az exporttámogatások eltérő szintjét, valamint a vámon kívüli kereskedelempolitikai eszközök meglétét. Véleményük szerint további agrárliberalizálásra csak az egyes tagországok agrárpolitikájának összehangolása után, illetve egyébként csak bilaterális alapon van lehetőség. Ugyanakkor hosszú távon – vagyis amikor a CEFTA-országok az EU teljes jogú tagjává válnak – már nem elhatározás, hanem tény lesz az agrártermékek kereskedelmének teljes liberalizálása.

MAGYARORSZÁG AGRÁRKERESKEDELME A CEFTA-VAL

A CEFTA jelentősége a magyar agrárkereskedelemben

Magyarország esetében a magyar agrárkereskedelemben belül egyértelmű tendencia a CEFTA jelentőségének növekedése: míg 1993-ban a magyar agrárexport 12,6 százaléka

7. táblázat

A CEFTA-országok súlya a magyar agrárkereskedelemben (Százalék)

Év	Export	Import
1993	12,6	5,2
1994	12,3	5,8
1995	14,6	5,3
1996	14,6	5,3
1997	17,6	9,3
1998	19,5	10,7
1999	20,5	12,9

Forrás: Saját számítás a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium (FVM) Agrárrendtartási Hivatalának (ARH) adatbázisa alapján.

⁵ 3–15 százalékos vámot a korábbi 20–50 százalékkal szemben.

⁶ Ezeket tartalmazzák a C és D listák.

irányult a 6 CEFTA-tagországba, addig 1999-ben már 20,5 százaléka, s míg 1993-ban a magyar agrárimport 5,2 százaléka származott a 6 CEFTA-tagországból, addig 1999-ben már 12,9 százaléka.⁷ (Lásd a 7. táblázatot.) Vagyis a CEFTA sokkal jelentősebb piac a magyar agrártermékek számára, mint amilyen beszerzési forrás. Ez részben azzal magyarázható, hogy bizonyos magyar agrárimport-termékek (például trópusi termékek, takarmányok) nem szerezhetők be CEFTA-forrásból. Részben pedig a CEFTA-országok agrártermékeinek alacsonyabb versenyképessége akadályozza a magyar piacra jutást.

A fenti részarány-növekedés annak tulajdonítható, hogy míg 1993 és 1999 között az összes magyar agrárexport 17 százalékkal nőtt, addig a CEFTA-ba irányuló 91 százalékkal emelkedett. S míg az összes agrárimportunk 1993 és 1999 között 24 százalékkal emelkedett, addig a CEFTA-országokból származó agrárimport több mint háromszorosára nőtt. Vagyis aligha igaz az a sokat hangoztatott vád, hogy a CEFTA agrár-együttműködésből csak Magyarország profitált.

Az agrárkereskedelem alakulása

Az agrárexport alakulása

A CEFTA-ba irányuló magyar agrárexport alakulását a 8. táblázat mutatja be.

Míg a CEFTA-ba irányuló összes agrárexportunk 1,9-szeresére emelkedett 1993 és 1999 között, addig az alapító tagok közül a Csehországba irányuló agrárexportunk 2,6-szorosára, a Lengyelországba irányuló 2,4-szeresére, míg a Szlovákiába irányuló 1,8-szorosára emelkedett. Szlovénia és Románia esetében az alacsonyabb (1,6, illetve 1,5-szörös) exportnövekedés ezen országok későbbi (1996. januári, illetve 1997. júliusi) CEFTA-csatlakozásának tudható be. A csatlakozás kereskedelemnövelő hatása egyértelműen kimutatható Románia esetében, ahová 1998-ban Magyarország 2,3-szer több agrárterméket exportált, mint az azt megelőző évben.

8. táblázat

A CEFTA-ba irányuló magyar agrárexport alakulása (Ezer dollár)

Ország	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Bulgária	4 570	6 430	7 240	6 250	19 630	8 880	11 920
Csehország	30 460	52 800	51 880	88 260	88 040	82 890	80 030
Lengyelország	49 190	60 290	88 630	119 940	155 080	135 610	118 530
Románia	75 470	58 330	109 080	40 550	75 720	178 650	113 410
Szlovákia	27 730	30 430	47 180	52 910	47 860	47 560	49 010
Szlovénia	61 040	74 720	120 390	92 880	114 150	86 730	101 330
Összes CEFTA	248 460	283 000	424 400	400 790	500 480	540 320	474 230
Összes agrárexport	1 973 800	2 305 080	2 898 510	2 743 330	2 847 440	2 772 330	2 310 260

Forrás: FVM ARH adatai alapján.

A CEFTA-ba irányuló magyar agrárexport dinamikus növekedése egyrészt azzal magyarázható, hogy Magyarország *exportorientált agrárpolitikát* folytatott a 90-es évek folyamán s legfőbb céljává a megfelelő értékesítési piacok megtalálása vált. Erre annál

⁷ Számításainkban mindenkor a CEFTA jelenlegi 6, illetve Magyarországot is beleértve 7 tagországot vettük figyelembe, annak érdekében, hogy kiszűrjük a csupán a kibővülésből eredő hatásokat.

is inkább szükség volt, mivel a rendszerváltást követően a Szovjetunió felbomlásával a tradicionális agrárpiacon egy része elveszett és a piacvesztés mértéke csak fokozódott az 1998. augusztusi orosz pénzügyi válsággal. Másrészt az Európai Unióval 1991 decemberében megkötött Társulási Megállapodás nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket: a magyar agrárexport csak igen mérsékelten nőtt, piacra jutásunk csak kismértékben javult. Az Európai Unió kívüli OECD-, illetve nem OECD-országok – részben a földrajzi távolság, részben pedig versenyképességi problémák miatt – csak mérsékelten bővülő piacot tudnak nyújtani a magyar áruk számára. Következésképpen Magyarország alapvető érdekévé vált a környező országok agrárpiaconak visszanyerése és az itt elérhető piacbővülés, amit Magyarország a CEFTA-együttműködéstől remélt.

CEFTA-kereskedelmünk bővülésének másik forrása a Magyarországra települt multinacionális vállalatok tevékenysége, illetve a magyar tőkének a térségbe irányuló exportja.

A *multinacionális vállalatok* kereskedelemteremtő hatása különösen az agrár- és az élelmiszer-ipari termékek (például étolaj, fagylalt, zöldség- és gyümölcskonzervek, alkoholmentes italok) forgalmában érezhető, azáltal, hogy a magyar élelmiszeripar jelentős részét a külföldi tőke privatizálta, az ő tulajdonukban van az élelmiszer-ipari eszköz-állomány kétharmada, ők adják az élelmiszer-ipari termelés több mint felét és az élelmiszer-ipari export ennél is nagyobb hányadát.

Magyarország a külföldi tőkét és a nemzetközi nagyvállalatokat ugyanakkor csak részben vonzotta kedvező természeti adottságaival és tényezőellátottságával, az olcsó, de szakképzett munkaerővel, valamint a kismértékben bővülő kis belső piacával. A tőkevonzásban legalább ekkora szerepet játszott Magyarország központi elhelyezkedése, a jelenlegi és a potenciális CEFTA-tagországok földrajzi közelsége. A multinacionális nemzetközi cégek (mint például a Nestlé, a Unilever, a Coca Cola, a Philip Morris) üzleti stratégiája regionális jellegű, hiszen a magyar piac nagysága jóval optimális termelési kapacitásuk alatt van. Vagyis az egyes országokban megvalósult termelésükkel a környező országok piacát is célozzák.⁸ Így alapvetően érdekelték a CEFTA bővülésében és a szabad kereskedelem útjában álló akadályok mihamarabbi felszámolásában.

A CEFTA-országokba irányuló *magyar tőkeexportnak* ugyancsak jelentős kereskedelemnövelő hatása van. Míg 1996-ban az 58 millió dolláros magyar tőkeexportból 15 millió irányult a kelet- és közép-európai országokba, addig 1997-ben a 371 millió dolláros tőkeexportból már 58 millió dollár. 1998-ban a magyar tőkeexport 462 millió dollárt tett ki. A legfőbb célszörzrögek Románia és Szlovákia: 1999 végéig Romániában közel 3000 magyar cég tevékenykedett 97 millió dollárnyi tőkével, Szlovákiában pedig 600 cég 40 millió dollárnyi tőkével. A CEFTA-országokban aktív magyar cégek (például a MOL, a Dunapack, a TVK, a Zalakerámia, az Erdért, a Taurus, a Richter) a vegyiparban, az élelmiszeriparban és a faiparban tevékenykednek. Fő céljuk: új piacok meghódítása, a magyar export növelése, koncessziók szerzése.

Ugyanakkor a magyar mezőgazdasági export növekedésének dinamizmusát erőteljesen megtörték azok a *piacvédő*, illetve *protekcionista intézkedések*, amelyeket Magyarország legfőbb piacain – elsősorban Lengyelországban, Romániában és Szlovéniában – alkalmaztak az utóbbi években. Nagymértékben ezeknek tulajdonítható, hogy 1999-ben 1998-hoz képest 13 százalékkal esett vissza CEFTA-ba irányuló agrárexportunk. Egyértelműen az alkalmazott piacvédelmi intézkedéseknek tulajdonítható, hogy Lengyelországba irányuló agrárexportunk 1998-ban és 1999-ben is 13–13 százalékkal csökkent a megelőző évhez képest. A Szlovéniába irányuló magyar agrárexport 1998-ban 24 száza-

⁸ A Nestlé például kávékivonatot, a Unilever jégkrémet, a Coca Cola üdítőt, a Philip Morris pedig cigarettát exportál Csehországba.

lékkal csökkent a megelőző évhez viszonyítva, míg a Romániába irányuló agrárexportunk 1999-ben 37 százalékkal zsugorodott az előző évhez képest.

A magyar agrárimport alakulása

Míg a CEFTA-ból származó összes agrárimportunk 1993 és 1999 között több mint háromszorosára emelkedett, addig átlagon felül, 6-szorosára, illetve 4,8-szeresére nőtt a Romániából, illetve Lengyelországból származó agrárimportunk. Az alapító Csehországból, illetve Szlovákiából átlag alatti ütemben emelkedett a magyar agrárimport. (Lásd a 9. táblázatot.)

9. táblázat

A CEFTA-ból származó magyar agrárimport alakulása (Ezer dollár)

Ország	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Bulgária	1 000	1 460	1 880	2 810	4 260	6 790	2 870
Csehország	12 330	19 800	10 890	8 680	15 480	19 690	19 580
Lengyelország	12 520	12 110	12 630	12 780	36 470	50 100	60 580
Románia	3 060	15 550	12 790	14 190	23 960	24 640	18 290
Szlovákia	11 800	10 910	9 890	8 460	16 290	19 420	26 660
Szlovénia	950	1 600	3 790	2 400	4 830	2 250	830
Összes CEFTA	41 660	61 430	51 870	49 320	101 290	122 890	128 810
Összes agrárimport	799 520	1 058 860	976 060	938 470	1 085 130	1 119 130	995 200

Forrás: FVM ARH.

A CEFTA-ból származó agrárimportunk 1993 és 1999 között dinamikusán nőtt, ez a növekedés azonban a szerény bázisnak tudható be, hiszen agrárimportunk értéke agrár-exportunk értékének mindössze a negyedét éri el. A viszonylag szerény agrárimportszint részben azzal magyarázható, hogy az EU-val kötött Társulási Megállapodás keretében dinamikusán beáramló, magasan szubvencionált és versenyképes EU-termékek kiszorították a magyar piacról a környező országok agrártermékeit.⁹ Ugyanakkor azt is meg kell említeni, hogy sok esetben a CEFTA-országok agrártermékeinek alacsonyabb versenyképessége, rosszabb minősége vagy a megfelelő kínálat hiánya akadályozza a magyar agrárimport növekedését.

CEFTA-agrárkereskedelmünk egyenlegének alakulása

Bár a CEFTA-ból származó agrárimportunk több mint kétszer olyan dinamikusán nőtt, mint az oda irányuló agrár-export, tekintettel az induló bázis eltérő szintjére, továbbra is jelentős többletet ér el Magyarország a CEFTA-országokkal való agrárkereskedelmében: az agrártöbblet az 1993. évi 206,8 millió dollárról 1999-re 345,42 millió dollárra emelkedett, s jelenleg a magyar agrárkereskedelmi többlet 26 százaléka a CEF-

⁹ 1991 és 1999 között például Magyarország EU-ból származó agrárimportja 173 millió dollárról 409 millió dollárra nőtt, s az EU-nak a magyar agrárimporton belül részaránya pedig az időszak alatt 27,6 százalékról 41,1 százalékra emelkedett.

TA kereskedelemről ered, vagyis a CEFTA nemcsak fontos piac, de jelentős *aktívumtermelő* terület is a magyar külgazdaság számára.

10. táblázat

A magyar–CEFTA agrárkereskedelem egyenlegének alakulása
(Ezer dollár)

Ország	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Bulgária	3 570	4 970	5 360	3 440	15 370	2 090	9 050
Csehország	18 130	33 000	40 990	79 580	72 560	66 200	60 450
Lengyelország	36 670	48 180	76 000	107 160	118 610	85 510	57 950
Románia	72 410	42 780	96 290	26 360	51 760	154 010	95 120
Szlovákia	15 930	19 520	37 290	44 450	31 570	28 140	22 350
Szlovénia	60 090	73 120	116 600	90 480	109 320	84 480	100 500
Összes CEFTA	206 800	221 570	372 530	351 470	399 190	420 430	345 420
Összes agrárkeres- kedelmi egyenleg	1 174 280	1 246 220	1 922 450	1 804 860	1 762 310	1 653 310	1 315 060

Forrás: FVM ARH adatai alapján.

A 10. táblázatból kiolvasható, hogy Magyarországnak valamennyi CEFTA-országgal agrártöbblete van. A CEFTA-relációban keletkező magyar agrártöbblet 29 százaléka a Szlovéniával, 28 százaléka a Romániával, 18 százaléka a Csehországgal és 17 százaléka pedig a Lengyelországgal bonyolódó agrárkereskedelemből ered. Ráadásul valamennyi ország esetében az agrárexporttöbblet növekvő tendenciát mutat.

Az áruszerkezet alakulása

Az export árustruktúrája

Míg a teljes magyar agrárexporton belül 2/3-os részarányt képviselnek az élelmiszer-ipari termékek, és 1/3-os részarányt a mezőgazdasági termékek, addig a CEFTA-országokba irányuló magyar *agrárexport* mintegy 55-60 százalékát az élelmiszer-ipari termékek, s 40-45 százalékát pedig az agrártermékek teszik ki. Míg a cseh és szlovák export esetében CEFTA-átlagon felüli (80, illetve közel 70 százalékos), Lengyelország esetében pedig 60 százalékos az élelmiszerek részaránya, addig Szlovénia és Románia esetében átlagon aluli az élelmiszerek aránya, alapvetően a gabonaexport nagyobb jelentősége következtében. A magyar agrárexport legfontosabb árucsoportjai a gabonafélék (takarmánykukorica, étkezési búza), a hús- és húskészítmények (elsősorban a sertéshús), a zöldség- és gyümölcskészítmények, az élelmiszerek és italok (bor, üdítőitalok), valamint az állati és növényi zsiradék (napraforgóolaj).

A magyar–CEFTA *agrárexport koncentrátságát* mutatja, hogy 4 árucsoport (nevezetesen a hús- és húskészítmények, a gabonafélék, a zöldség- és gyümölcskészítmények, valamint az egyéb élelmiszerek) tették ki 1997-ben a CEFTA-ba irányuló magyar agrár-export 51,7 százalékát, 1998-ban 56,5 százalékát és 1999-ben pedig 48 százalékát (lásd a 11. táblázatot). Ezen termékek esetében a CEFTA jelentős piac volt: 1998-ban a magyar hús- és húskészítményexport 15 százaléka, a gabonaexport 33 százaléka, a zöldség- és gyümölcskészítmény-export 16 százaléka és az egyéb élelmiszerexport 60 százaléka a

CEFTA-országok piacára irányult. A megfelelő arányszámok 1999-ben rendre 14 százalékos, 29 százalékos, 17 százalékos és 63 százalékos voltak.

11. táblázat

A CEFTA-országokba irányuló magyar agrárexport áruszerkezete

HS	1000 dollár			Százalék		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999
01	7 640	10 540	14 090	1,6	2,0	3,0
02	61 330	81 620	67 360	12,7	15,1	14,2
03	1 110	1 840	1 450	0,2	0,3	0,3
04	3 840	7 730	8 250	0,8	1,4	1,7
05	740	2 880	2 270	0,2	0,5	0,5
06	3 140	3 720	3 370	0,7	0,7	0,7
07	20 310	21 460	19 520	4,2	4,0	4,1
08	7 902	9 360	10 800	1,6	1,7	2,3
09	6 070	6 230	18 010	1,3	1,2	3,8
10	96 510	129 050	73 530	20,0	23,9	15,5
11	16 690	19 710	14 340	3,5	3,6	3,0
12	18 030	9 460	8 840	3,7	1,8	1,9
13	70	40	50	0,0	0,0	0,0
14	80	180	170	0,0	0,0	0,0
15	44 500	20 560	22 450	9,2	3,8	4,7
16	25 150	30 480	18 810	5,2	5,6	4,0
17	9 280	9 870	9 370	1,9	1,8	2,0
18	6 090	6 970	11 000	1,3	1,3	2,3
19	19 560	25 380	19 660	4,1	4,7	4,1
20	46 580	44 780	41 360	9,7	8,3	8,7
21	44 630	49 950	44 920	9,3	9,2	9,5
22	21 350	20 070	21 550	4,4	3,7	4,5
23	18 020	19 290	22 780	3,7	3,6	4,8
24	2 740	9 150	20 300	0,6	1,7	4,3
Összesen	481 362	540 320	474 250	100,0	100,0	100,0

Megjegyzés: az 1997-es év adatai a Bulgáriába irányuló magyar agrárexportot nem tartalmazzák.

Forrás: saját számítás az FVM ARH adatai alapján.

Természetesen az egyes országokba irányuló magyar export árustruktúrája jelentős eltéréseket mutat. A *Bulgáriába* irányuló magyar agrárexport legfőbb tételei a cukrászati termékek, a zöldség-gyümölcs, a hús- és húsipari termékek (baromfi, tojás), valamint az élő állat. A *Csehországba* irányuló magyar agrárexport legfőbb termékei az élelmiszerek (a sütő-, a tészta-, a konzerv- és az édesipari termékei), a zöldség- és gyümölcskészítmények, a hús- és húskészítmények (kolbász, szalámi), a zöldségfélék, valamint az italok és az állati takarmányok (takarmánykukorica). A *Lengyelországba* irányuló magyar agrár-export legfőbb tételei a gabonafélék (takarmánykukorica, étkezési búza), a zöldség és gyümölcskészítmények, az olajos magvak, a hús- és hústermékek (kicsontozott csirke, csirkecomb).

Magyarország *Szlovákiába* irányuló agrárexportjának legfőbb árucsoportjai az élelmiszerek (italok, konzervek, leves- és fagylaltporok, cukor), a gabonafélék (takarmánykukorica), a cukorrépa, napraforgó és szaporítóanyagok, a zöldség- és gyümölcskészít-

mények, a hús- és hústermékek, valamint az italok (bor, szeszes italok, gyümölcsle). A *Szlovéniába* irányuló magyar agrárexport legfőbb árucsoportjai a hús- és hústermékek (főleg sertéshús), a gabonafélék (étkezési búza, takarmánykukorica, takarmányárpa, ipari kukorica), az állati zsír és a növényi olaj, élőállat (szarvasmarha). A *Romániába* irányuló magyar agrárexport legfőbb tételei a malomipari termékek, a gabonafélék, valamint a hús- és hústermékek.

Az import árstruktúrája

A CEFTA-országokból származó magyar *agrárimport struktúrája sokkal diverzifikáltabb, mint az exporté*. A legfontosabb árucsoportok a cukor és a cukoripari termékek, a tejtermékek, az élelmiszerek, a cukrászati termékek, az állati takarmány (lásd a 12. táblázatot). Ezek a termékek adták a magyar CEFTA-import 44 százalékát 1997-ben, 50 százalékát 1998-ban és 51 százalékát 1999-ben. Egyes termékek esetében a CEFTA fontos beszerzési forrásunk volt. 1999-ben például a magyar cukor és cukoripari import 40 százaléka, a cukrászatitemék-importnak pedig 57 százaléka származott a CEFTA-ból.

12. táblázat

A CEFTA-országokból származó magyar agrárimport áruszerkezete

HS	1000 dollár			Százalék		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999
01	6 330	4 610	5 660	6,5	3,8	4,4
02	1 660	4 650	830	1,7	3,8	0,6
03	1 652	2 940	3 040	1,7	2,4	2,4
04	17 150	12 470	10 410	17,7	10,1	8,1
05	810	1 060	1 160	0,8	0,9	0,9
06	300	540	390	0,3	0,4	0,3
07	4 300	3 890	5 540	4,4	3,2	4,3
08	4 910	3 020	3 080	5,1	2,5	2,4
09	80	270	1 270	0,0	0,2	1,0
10	80	2 840	950	0,0	2,3	0,7
11	3 570	2 580	1 820	3,7	2,1	1,4
12	6 300	5 360	4 510	6,5	4,4	3,5
13	470	50	40	0,5	0,0	0,0
14	0	60	210	0	0,0	0,2
15	7 680	7 060	6 460	7,9	5,7	5,0
16	2 940	2 660	2 140	3,0	2,2	1,7
17	5 460	8 340	12 560	5,6	6,8	9,8
18	8 110	11 330	10 570	8,4	9,2	8,2
19	9 670	15 720	19 100	10,0	12,8	14,8
20	3 710	5 070	10 070	3,8	4,1	7,8
21	3 130	8 560	13 900	3,2	7,0	10,8
22	1 250	2 600	3 880	1,3	2,1	3,0
23	7 420	15 790	9 660	7,6	12,9	7,5
24	100	1 390	1 530	0,1	1,1	1,2
Összesen	97 082	122 860	128 780	100,0	100,0	100,0

Megjegyzés: az 1997-es év adatai a Bulgáriába irányuló magyar agrárexportot nem tartalmazzák.

Forrás: saját számítás az FVM ARH adatai alapján.

Természetesen az egyes CEFTA-országokból származó magyar agrárimport szerkezete jelentős eltéréseket mutat. *Bulgáriából* Magyarország tejtermékeket, olajos magvakat, dohánylevelet, cukrászati termékeket, illetve egyes éveken gabonaféléket importál. A *Csehországból* érkező magyar agrárimport legfőbb tételei a tejtermékek, az olajos magvak, az állati

és növényi zsiradék, a cukrászati termékek, a zöldség és gyümölcskészítmények és az italok. A *Lengyelországból* érkező magyar agrárimportot egyértelműen az élelmiszer-ipari termékek uralják. Ezen belül is a cukor- és az édesipar termékei, amelyek lengyel agrárimportunk több mint felét teszik ki. Sőt ezen termékek esetében Lengyelország fontos beszerzési forrás, hiszen például 1999-ben a magyar cukor és cukoráruimport 49 százaléka Lengyelországból érkezett, a magyar cukrászati importnak pedig 27 százaléka.

A *Szlovákiából* származó magyar agrárimport legfőbb árucsoportjai a tejtermékek, az élelmiszerek, a cukrászati termékek, valamint az állati és növényi zsiradék. 1999-ben például a magyar tejtermékimport 14 százaléka származott Szlovákiából. A *Szlovéniából* érkező magyar agrárimport erőteljesen koncentrált, az adott évben egy-egy nagyobb szállítmány dominálja a behozatalt. A legfőbb árucsoportok: az állati és növényi zsiradék, a cukor- és cukorárúk, az olajos magvak, a zöldség- és gyümölcskészítmények, valamint az italok. Az összes magyar agrárimport szempontjából a szlovén beszerzések jelentéktelenek. A *Romániából* származó magyar agrárimport ugyancsak koncentrált, legfőbb árucsoportjai az élő állat és az állati takarmány. Ezek több mint felét adják Romániából származó agrárimportunknak. 1999-ben összes élőállat-importunk 29 százaléka Romániából eredt.

13. táblázat

CEFTA-agrárkereskedelmünk egyenlegének árucsoportonkénti alakulása
(Ezer dollár)

HS	1997	1998	1999
01 Élő állatok	1310	5 930	8 430
02 Hús, vágási termék	59 670	76 970	66 530
03 Halak, egyéb vízi állatok	-542	-1 100	-1 590
04 Tejtermék	-13 310	-4 740	-2 160
05 Egyéb állati termék	-70	1 820	1 110
06 Fa, egyéb növény	2 840	3 180	2 980
07 Zöldségfélék	16 010	17 570	13 980
08 Gyümölcs, dió	2 992	6 340	7 720
09 Kávé, tea, fűszer	5 990	5 960	16 740
10 Gabonafélék	96 430	126 210	72 580
11 Malomipari termék	13 120	17 130	12 520
12 Olajos mag, takarmány	11 730	4 100	4 330
13 Növényi nedv kivonat	-400	-10	10
14 Egyéb növényi termék	80	120	-40
15 Állati, növényi zsír	36 820	13 500	15 990
16 Állati eredetű élelmiszer-készítmény	22 210	27 820	16 670
17 Cukor, cukorárúk	3 820	1 530	-3 190
18 Kakaó, -készítmény	-2 020	-4 360	430
19 Cukrászati termék	9 890	9 660	560
20 Zöldség-, gyümölcskészítmény	42 870	39 710	31 290
21 Egyéb ehető készítmény	41 500	41 390	31 020
22 Ital, szesz, ecet	20 100	17 470	17 670
23 Állati takarmány	10 600	3 500	13 120
24 Dohány és dohánytermék	2 640	7 760	18 770
Összesen (HS 1-24)	384 280	417 460	345 470

Forrás: FM ARH adatai alapján.

Az egyes árucsoportok kereskedelmi egyenlegének alakulása

A CEFTA-ba irányuló agrárexportunk, illetve az onnan származó agrárimportunk eltérő árustruktúrája következtében az egyes árucsoportok kereskedelmi egyenlege eltérő módon érinti CEFTA-agrárkereskedelmünk aktívumának alakulását. Mint a 15. táblázatból is

látható, CEFTA-agrárkereskedelmünk legfőbb aktívumtermelő árucsoportja a gabonafélék, a hús- és hústermékek, a zöldség- és gyümölcskészítmények, valamint az élelmiszerek. 1999-ben ezen árucsoportok rendre CEFTA-aktívumunk 21, 19, valamint 9–9 százalékát tették ki. Negatív egyenleggel csupán három árucsoport (tejtermékek, halak és a cukor, cukorkészítmények) kereskedelme zárt a CEFTA-ban az elmúlt években. Vagyis Magyarország számára a CEFTA-agrárkereskedelem a legtöbb árucsoport esetében *aktívumtermelő*.

CEFTA-agrárkereskedelmünk relációs struktúrája

Ami a CEFTA-ba irányuló magyar *agráréxport* relációs struktúráját illeti, Magyarország legfőbb piaca – Románia csatlakozásáig – *Lengyelország* volt, ahová a magyar–CEFTA agráréxport közel 30 százaléka irányult. *Románia* csatlakozásával a román piac közel ugyanolyan jelentőségű a magyar agrártermékek számára, mint a lengyel. Lengyelország és Románia után a harmadik legfontosabb CEFTA-agrárpiaconk Szlovénia, közel 20 százalékos részaránnyal. A két alapító ország – Csehország és Szlovákia – súlya csökkenő, 15, illetve 10 százalék körüli az agrártermékek számára. Ugyanakkor a többi magyar termék számára mind a cseh, mind a szlovák piac fontosabb, mint az agrártermékek számára. (Lásd a 14. táblázatot.)

14. táblázat

A CEFTA-ba irányuló magyar agráréxport relációs struktúrája (Százalék)

Ország	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Bulgária	1,8	2,3	1,7	1,6	3,9	1,6	2,5
Csehország	12,3	18,7	12,2	22,0	17,6	15,3	16,9
Lengyelország	19,8	21,3	20,9	29,9	31,0	25,1	25,0
Románia	30,4	20,6	25,7	10,1	15,1	33,1	23,9
Szlovákia	11,2	10,8	11,1	13,2	9,6	8,8	10,3
Szlovénia	24,6	26,4	28,4	23,2	22,8	16,1	21,4
<i>Összes CEFTA</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Forrás: FVM ARH adatai alapján készített saját számítás.

Ami CEFTA-*agrárimportunk* relációs struktúráját illeti, legfőbb beszerzési forrásunk 40 százalékon felüli részaránnyal *Lengyelország*, amelyet 20 százalékos részaránnyal *Szlovákia* követi. Majd pedig Csehország és Románia következik. Míg Csehország súlya egyértelműen csökkenő, addig Romániáé növekvő. Mind Bulgária, mind pedig Szlovénia jelentéktelen beszerzési forrás a magyar agrártermékek számára. (Lásd a 15. táblázatot.)

15. táblázat

A CEFTA-ból származó magyar agrárimport relációs struktúrája (Százalék)

Ország	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Bulgária	2,4	2,4	3,6	5,7	4,2	5,5	2,2
Csehország	29,6	32,2	21,0	17,6	15,3	16,0	15,2

Lengyelország	30,1	19,7	24,3	25,9	36,0	40,8	47,0
Románia	7,3	25,3	24,7	28,8	23,7	20,1	14,2
Szlovákia	28,3	17,8	19,1	17,2	16,1	15,8	20,7
Szlovénia	2,3	2,6	7,3	4,9	4,8	1,8	0,6
Összes CEFTA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: FVM ARH adatai alapján készített saját számítás.

AZ AGRÁRKERESKEDELEM BŐVÜLÉSÉT ELŐSEGÍTŐ ÉS AKADÁLYOZÓ TÉNYEZŐK

A CEFTA agrárrendelkezéseinek következtében jelenleg a CEFTA-ba irányuló magyar agrárexport mintegy 80 százalékra vonatkoznak különböző kereskedelmi kedvezmények. Ez vagy vámmentességet, vagy pedig csökkentett vámok melletti kereskedelmet, vagyis minden esetben könnyebb piacra jutást jelent. Ugyanakkor korántsem beszélhetünk korlátlan piacra jutásról, hiszen bizonyos termékekre egyáltalán nem vonatkoznak kereskedelmi kedvezmények, illetve bizonyos kedvezmények csak meghatározott mennyiségekre érvényesek.

Ugyanakkor a CEFTA-ba irányuló magyar *agrárexport* fentiekben bemutatott *dinamikus növekedése* nemcsak a vám- és nem vámjellegű kereskedelmi akadályok lebontásának következménye volt. Ebben legalább olyan fontos szerepet töltöttek be a következő tényezők is:

- bővülő, de kevésbé igényes agrárpiacon keresése;
- az EU-val 1991 decemberében aláírt Társulási Megállapodással való elégedetlenség, a nem kielégítő agrárexport-növekedés, a nem megfelelően bővülő értékesítési piac és a remélnél kevésbé javuló piacra jutási lehetőség;
- a külföldi tőke beáramlása és Magyarország élelmiszeriparába települt multinacionális vállalatok tevékenysége;
- magyar tőkekivitel a szomszédos CEFTA-országokba;
- a gazdasági növekedés beindulása és a konjunktúra kibontakozása néhány CEFTA-országban (például Lengyelországban), s ezek importgeneráló hatása;
- néhány CEFTA-ország mezőgazdaságának válságos állapota, az agrárválságból való kilábalás elhúzódása, amely a hazai árualap elégtelensége következtében ugyancsak agrárimport-generáló hatással járt;
- az egyes nemzeti valuták túlértékeltsége.

A CEFTA-országokba irányuló magyar agrárexport növekedése pozitív hatással volt a hazai, de főleg a külföldi tőkék élelmiszer-ipari beruházásaira. Ez pedig termelésnövekedéshez és további piacbővülési igényekhez vezethet, amiből az következik, hogy Magyarország nagymértékben érdekelt a CEFTA-országokkal megvalósuló agrárkereskedelem további bővülésében.

CEFTA-kereskedelmünk további dinamikus bővülését azonban egy sor tényező akadályozza. Az *akadályok* egy része *kereskedelempolitikai* jellegű. A CEFTA-országok közül igen sokan – belső gazdasági-versenyképességi problémáik következtében – vonakodnak a szabad kereskedelem útjában álló akadályokat lebontani, sőt attól sem riadnak vissza, hogy a piacvédelem szükségességét hangoztatva újabbakat emeljenek. Ez történt 1997-ben, amikor Csehországban és Szlovákiában importletéti rendszert vezettek be, vagy amikor a közelmúltban Lengyelország és Románia is megemelte a magyar agrártermékekre kivetett kedvezményes vámokat, visszavonta a már egyszer megadott kedvezményeket. Kereskedelempolitikai vitákhoz vezethet a CEFTA *védintézkedéseinek* eltérő értelmezése és a *piacvédelmi* eszközök önkényes alkalmazása. Mindezek csök-

kentik a kapcsolatok stabilitását, kiszámíthatóságát, növelik a bizalmatlanságot s tetemes gazdasági veszteséget okoznak.

A kereskedelem bővülését akadályozó másik tényezőcsoport *belgazdasági* jellegű. Az egyes országok (például Bulgária, Románia) elégtelen belső fizetőképes kereslete, az exportálható árualap hiánya, illetve a forgalomba kerülő termékek alacsony versenyképessége, az iparon belüli, illetve vállalatok közötti ipari munkamegosztás alacsony foka éppúgy gátolja a CEFTA-n belüli kereskedelem bővülését, mint a nagyobb támogatással érkező EU-termékek kizorító hatása, s a nyugati termékek még mindig meglévő preferenciája.

Azt is figyelembe kell venni, hogy a földrajzi közelség, a gazdasági fejlettség közel azonos szintje ellenére, de a mezőgazdaság és az élelmiszeripar közel hasonló struktúrája következtében a CEFTA-országok agrártermék-kínálata csak *kismértékű komplementaritást* mutat, a termelési költségek is közel azonos szinten állnak.

Ugyancsak kereskedelebővülést akadályozó tényező a *közvetítői kereskedelem* magas aránya, ami a közép-kelet-európai országok kereskedelemfinanszírozó rendszerének fejletlenségére, a hitel hiányára, illetve drágaságára vezethető vissza. Nem alakultak ki kellő kapcsolatok a kereskedelmi bankok között, a kis- és közepes vállalatok számára nincs elég hitel az export előfinanszírozásához, illetve az importköltségek megelőlegezéséhez. Következésképpen sok esetben harmadik ország közvetítői ékelődnek a magyar és a CEFTA-országok cégei közé, ami felesleges és költséges. A magyar gabonaexport például sok esetben nyugat-európai (francia, német, osztrák, svájci) közvetítőkön keresztül éri el a CEFTA-partnert; a magyar–szlovák agrárkereskedelemnek például 20 százaléka közvetítőkön keresztül bonyolódik.

A CEFTA JÖVŐJE – A JÖVŐ CEFTA-JA

A CEFTA-n belüli regionális együttműködés továbbfejlesztésére több lehetőség van. Az egyik az új tagok általi *kibővülés*. A CEFTA-megállapodás értelmében azonban csak azok az országok vehetők fel a CEFTA-ba, amelyek WTO-tagok, illetve akiknek érvényes társulási megállapodásuk van az EU-val. Ezt a kritériumot azonban a CEFTA-aspiránsok közül jelenleg sem Horvátország, sem Macedónia, sem Oroszország, sem Moldávia, sem pedig Ukrajna nem tudja teljesíteni. Habár az ugyancsak CEFTA-aspiráns Lettországnak és Litvániának van társulási megállapodása az EU-val, közülük csak Lettország tagja a WTO-nak, míg Litvánia WTO-tagsága a közeljövőben várható. Így ezen országok CEFTA-tagságára várhatóan 2001 körül lehet számítani.

A másik lehetőség az *együttműködésnek* az árucserre-forgalmon túli területekre való *kiterjesztése*. Csehország javasolta a szolgáltatások kereskedelmének liberalizálását. Lengyelország a munkaerő szabad áramlásának megvalósítására, valamint regionális beruházási projekteket finanszírozó CEFTA-bank felállítására tett javaslatot. Szlovákia pedig az együttműködés intézményesítését, Pozsonyban CEFTA koordinációs központ felállítását szorgalmazta. A javaslatok közül azonban eddig egy sem valósult meg.

A harmadik – s egyben a legrealisabb – lehetőség a *kölcsönös kereskedelem* további dinamizálása. Ennek lehetőségét egyrészt az adja, hogy 2002-re valamennyi ipari termék forgalma szabaddá válik, s törekvések vannak az agrárkereskedelem további liberalizálására, illetve a vitás kérdések rendezésére. Ugyancsak kereskedelemteremtő hatással járhat, hogy 1997. január 1-jétől működik az ún. *Páneurópai Kumulációs Övezet*. Ennek értelmében bármelyik olyan áru, amely az EU–15-ökből, a 4 EFTA-országból, illetve az EU-val Társulási Megállapodást aláírt 10 kelet- és közép-európai országból származik, hazai árunak minősül.

A CEFTA-n belüli kereskedelem bővülésének lehetőségét – a fenti kereskedelempolitikai fejleményeken túl – az is adja, hogy a különböző előrejelzések szerint a kelet-közép-európai országok többsége túljutott a transzformációs válságon s várható *gazdasági helyzetük javulása*, ami a kereslet élénkülésén keresztül kereskedelemteremtő hatással is járhat. Kérdéses, hogy a jövőbeni fejlődés növeli vagy csökkenti a CEFTA-tagok fejlettségbeli különbségeit s ezzel lassítja vagy dinamizálja az együttműködést. Amennyiben ugyanis nőnek a fejlettségbeli különbségek, akkor a lemaradó országok befelé forduló gazdaságpolitikát fognak folytatni, ami a gyorsabban fejlődő s exportorientált országok számára kedvezőtlen a piacbővülés elmaradása következtében.

Ugyanakkor kereskedelemteremtő hatással járhat a *külföldi és a magyar tőkének* a régióba való áramlása, a multinacionális vállalatok vertikális és horizontális munkamegosztásának elmélyülése, a kis- és középvállalatok bedolgozó tevékenységének fokozódása, valamint a határmenti együttműködés erősödése.

A CEFTA jövője szempontjából az egyik legizgalmasabb kérdés, hogy mi fog történni a CEFTA-val, ha a jelenlegi tagországok közül egyesek hamarabb lesznek az EU teljes jogú tagjai, mint a többiek. Ismeretes, hogy az EU-hoz első körben csatlakozandó országok között van Csehország, Magyarország, Lengyelország és Szlovénia, vagyis a jelenlegi 7 CEFTA-tag közül 4. Életképes marad-e a CEFTA 3 taggal? Mi lesz az eddig Csehországgal vámuniót alkotott Szlovákiával? Hogyan tudják az amúgy is fejletlenebb országok a kialakuló versenyhátrányt elviselni? Hogyan fog a külföldi tőke erre reagálni? Mi lesz a határmenti együttműködés sorsa, ha az EU-határ fogja Magyarországot Romániától és Szlovákiától elválasztani? A fenti dilemmák azt sugallják, hogy valamennyi fél érdekét az szolgálná, ha a CEFTA-országok egy időben lennének az EU teljes jogú tagjai. De ez vajon mennyivel tolná ki a fejlettebb CEFTA-országok csatlakozásának időpontját?

Tekintettel arra, hogy a dolgok jelenlegi állása szerint nagy a valószínűsége annak, hogy az első kelet-közép-európai országok felvételére 2005 előtt nem kerül sor, így nyugodtan számolhatunk azzal, hogy a CEFTA-együttműködés a jelenlegi keretek között még legalább 5 évig működhet. Így valamennyi CEFTA-tagország érdeke az együttműködés adta lehetőségek minél teljesebb kihasználása, illetve a kölcsönös áruforgalom növelése.

Irodalomjegyzék

- Agricultural Accession of the Central and Eastern European Countries to the European Union (ed. by Miklós Somai). Institute for World Economics of the Hungarian Academy of Sciences, Budapest, 1996.
- The Analysis of International Agri-food Trade among CEFTA-countries. An Attempt to Assess the Results of Liberalised Trade Terms. Conclusions and Recommendations. Foundation of Assistance Programmes for Agriculture, Agricultural Policy Analysis Unit, Warsaw, 1997.
- Az átalakuló magyar mezőgazdaság. INFO-Társadalomtudomány, 1996. No. 36.
- Hrncír, Miroslav [1997]: The Global and Regional Outlook in Central Europe. Manuscript, Prague.
- Josling, Tim – Tangermann, Stefan – Twesten, Henning [1998]: CEFTA, BFTA and Agricultural Trade. Vol. I., Study undertaken for the EU Accession Rural Sector Initiative of the World Bank, május.
- Kartali János [1996]: A CEFTA-országok és Magyarország agrár-külkereskedelme. Agrárgazdasági Kutató- és Informatikai Intézet, Budapest.
- Kartali János [2000]: A magyar agrárkülpiaconra ható világgazdasági tényezők (válságok, liberalizáció, nemzetközi egyezmények) alakulása, Agrárgazdasági Kutató- és Informatikai Intézet, Budapest.
- Kiss Judit [1996]: Agrárkülgazdaságunk változásai. INFO-Társadalomtudomány, No. 36.
- Kiss, Judit [1997a]: Implications of CEFTA for EU accession of CEFTA member countries. The Hungarian country report. A study prepared for a World Bank projection „Implications of CEFTA for EU Accession of CEFTA Member Countries”. MTA Világgazdasági Kutató Intézet, Budapest.

- Kiss, Judit [1997b]: The Visegrád Five: CEFTA and their Agricultural Policies. Paper prepared for and presented at the conference on „Trade in Agricultural Products”. Tallin, 3–4 October, 1997.
- Kiss, Judit [1998]: CEFTA and the Hungarian Agricultural Trade: Motivations, Developments and Prospects. MTA Világgazdasági Kutató Intézet, Budapest.
- Kiss, Judit [1999]: Hungary's Experience with Agricultural Trade in CEFTA: Developments, Problems and Possibilities. In: The Role of CEFTA in the Process of EU Enlargement. International Conference, May 28–29, 1999, Prague, Institute of International Relations..
- Kiss Judit [2000]: Külkereskedelmünk a CEFTA-val. *Cégvezetés*, június
- Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodás a Cseh Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között. *Külkereskedelmi Tájékoztató*, 1993. február 23.
- Madej, Zbigniew [1996]: Is It Possible for CEFTA to be Enlarged Eastward? Manuscript.
- Meisel Sándor [1999]: Az agrárkereskedelem. *Cégvezetés*, szeptember.
- Misala, József [1996]: Static and Dynamic Effects of the Implementation of the Central European Free Trade Agreement (CEFTA). Manuscript.
- Nagy Lajos [1997]: Külpiaci rejtelmek. Erősödő CEFTA-barátság Szlovákiával. *Cégvezetés*, február.
- Novák Tamás [1999]: Visegrád és a CEFTA. A regionális együttműködés távlatai. *Cégvezetés*, május.
- Regional Trade Arrangements and Agricultural Policy in Central and Eastern Europe. PHARE Multi-country Trade Development Programme and Wye College, University of London, Wye College Press, 1997.
- Réti Tamás [1997]: A CEFTA esélyei. Távlatok és korlátok. *Cégvezetés*, október.
- Réti Tamás [1997]: A CEFTA-kereskedelem fejlődése: lehetőségek és korlátok. *Külgazdaság*, 4. szám.
- Réti Tamás [1997]: Kereskedelem a CEFTA-ban. Aktív szomszédok. *Figyelő*, július 31.
- Réti Tamás [1999]: A keleti kereskedelem. Gazdasági együttműködés a szomszédos kis országokkal. KOPINT-DATORG Rt., Budapest.
- Richter, Sándor [1996]: CEFTA as a catalyst for future EU membership? A paper presented at the conference of the Friedrich Ebert Stiftung „The Further Development of CEFTA: Institutionalization, Deepening, Widening?”, Warsaw, 1996.
- Richter, Sándor [1997]: European integration: the CEFTA and the Europe Agreements, The Vienna Institute for Comparative Economic Studies.
- The Role of Agriculture in the Transition Process Towards a Market Economy. United Nations Economic Commission for Europe, Economic Studies, No. 9., 1997, New York and Geneva..
- The Role of CEFTA in the Process of EU Enlargement. International Conference, May 28–29, 1999, Prague, Institute of International Relations.
- Tangermann, Stefan [1997]: Preferential Trading Arrangements in Central and Eastern Europe and their Interaction with Agricultural Policy – Identification of the Issue – Paper prepared for and presented at the conference on „Trade in Agricultural Products”. Tallin, 3–4 October, 1997.
- Twستن, Henning [1997]: Agricultural Trade Policy and Agricultural Trade in the CEECs, The Factual Situation. Paper prepared for and presented at the conference on „Trade in Agricultural Products” Tallin, 3-4 October, 1997.
- Vincenz, Volkhardt [1996]: The Ukraine and CEFTA. Manuscript.
- Winkler, Jan [1996]: CEFTA Enlargement: Small Steps or a Big Leap. Manuscript.



EURÓPAI UNIÓ

A rovat a Külügyminisztérium támogatásával jött létre

Az EU agrárpolitikája az agrárkereskedelem liberalizálásának tükrében

HANZELL CSILLA – POPP JÓZSEF

Az Európai Unió közös agrárpolitikáját (Common Agricultural Policy = CAP) sokkal inkább az EU belső igényei, s nem a világ szélesebb körű elvárásai határozták meg. Az élelmiszer-biztonság megteremtését az élelmiszer-önellátásra való törekvés jelentette. Az EU agrárgazdaságának adottságait és komparatív előnyeit figyelembe véve elmentmondásos a Közös Agrárpolitika és az Agenda 2000. Az EU-nak a liberális agrárkereskedelmet képviselő Cairns-csoport támadása mellett szembe kell(ett) néznie az USA agrárpolitikájának 1996. évi reformjával is, amely szerint a jelenleg is érvényben lévő Farm Bill (mezőgazdasági törvény) megszüntette a termelési szerkezethez kapcsolódó támogatásokat. Az USA tehát a GATT-WTO megállapodás szerinti „kék dobozból” „zöld dobozra”¹ alakította át a mezőgazdasági támogatásokat. Az új évezredben az EU eddigi agrárpolitikája nem nagyon felel meg a változó világ kihívásainak. Az új korszakban környezetvédelmi szempontból is a világon a lehető legmagasabb fenntartható termelékenység elérésére kell törekedni az őserdők további pusztításának megakadályozása céljából, amihez elengedhetetlen az agrártermékek szabad(abb) kereskedelme. Az EU nem engedheti meg magának, hogy kizárólag Európa természet- és tájvédelmével foglalkozzon, és ne vegyen tudomást a globális környezeti válságról. A Közös Agrárpolitikát tehát ma már nem az EU belső igényei, hanem a 21. század globalizációjának kihívásai alapján kell megítélnünk.

A Közös Agrárpolitika előzménye és válsága

A második világháború után, 1947-ben létrejött a GATT és megnyílt – nem az agrártermékek vonatkozásában – a szabad kereskedelem lehetősége. Mind az európai, mind az amerikai farmerek emlékezetében még erősen élt a nagy gazdasági világválság rémképe, vagyis a mezőgazdasági árak összeomlása, és nem szívesen kockáztatták a mezőgazdasági támogatások feladását. Az USA megígérte mezőgazdasági érdekvédelmi

¹ A GATT megállapodás alapján a kék dobozba a kínálatcsökkentő programokban elnyerhető támogatások (például kompenzációs kifizetések az EU-ban), a zöld dobozba pedig a kereskedelem- és termeléssemleges támogatások (például marketing, élelmiszersegély) tartoznak.

Popp József, az Agrárgazdasági Kutató és Informatikai Intézet kutatási igazgató-helyettese.
Hanzell Csilla, a Gabona Részvénytársaság üzletkötője.

szervezeteinek, hogy ha elfogadják a második világháború idejére az 1930-as években (a gazdasági világválság után) bevezetett támogatási rendszert, akkor azt a háború után sem változtatják meg. Az USA és Európa együttesen dolgozták ki a kereskedelem liberalizálása érdekében a GATT tervezetét – a mezőgazdasági termékek kivételével. Végül is elmondható, hogy az USA gyakorlatilag beillesztette agrárpolitikáját az 1947. évi GATT-megállapodásba, amit az európai tagországok is elfogadtak.

Az 1947. évi GATT-megállapodás paradoxona az, hogy egyszerűen nem vette figyelembe, hogy a komparatív előnyök a mezőgazdaságban nagyobbak és tartósabbak, mint a gazdaság egyéb ágazataiban. Attól is tartani lehetett, hogy meg sem születik a GATT-egyezmény, ha kitanának a szabad agrárkereskedelem mellett.

A Közös Agrárpolitikát a magas terméshozamot biztosító technológia korszakában vezették be. A magas ártámogatások bevezetésével a farmerek kedvük szerint növelték a mezőgazdasági termelést. A világ egyik országa sem tudta teljesíteni a farmereknek tett ártámogatási ígértét, ha egyszer a mezőgazdaságban magas színvonalú technológiára tértek át. Igaz, hogy stabil európai terméshozamokra alapozták eredetileg a Közös Agrárpolitikát, de az 1960-as évek zöld forradalma még a harmadik világ parasztságát is elérte, nemhogy az EU szakképzett farmereit.

A Közös Agrárpolitika tehát már betöltötte elsődleges feladatát, nevezetesen az élelmiszer-önellátás biztosítását. Az EU agrárpolitikája egyre nagyobb túltermelésre ösztönözte a termelőket, a termékfölösleget pedig csak exportszubvencióval lehetett harmadik országokba értékesíteni. Ez a nemzetközi kereskedelemben jelentős konfliktusokat idézett elő az EU és a többi agrárexportőr-ország (különösen az USA) között, amelyek egyre kevésbé tolerálták a Közös Agrárpolitika működésének piactorzító hatásait (a világpiaci árak leszorítását, a kíméletlen támogatási versenyt, az import beáramlását akadályozó nyílt és burkolt protekcionista intézkedéseket). Mindez hátráltatta a mezőgazdasági kereskedelmi akadályok lebontását a GATT 1986-ban elkezdődött uruguayi fordulóján. Egyébként gyakran a Közös Agrárpolitikára hivatkozva akadályozzák az agrárimportot a nagyszámú lakossággal és kevés termőfölddel rendelkező ázsiai országok is.

Még inkább ellentmondásos a Közös Agrárpolitika, ha figyelembe vesszük az EU mezőgazdaságának komparatív előnyeit. Az EU ugyanis nagyon jó mezőgazdasági adottságokkal rendelkezik. Az agrárkereskedelem liberalizálása hozzájárul az igen költséges Közös Agrárpolitika segítségével kialakított vidéki mezőgazdasági és élelmiszeripari munkahelyek megőrzéséhez. Ha az EU nem támogatja a mezőgazdasági kereskedelem további liberalizálását, akkor ezeknek a munkahelyeknek a nagy része is tönkremehet, mert a WTO úgyis gátat szab az exportszubvenciónak. A vidék hasznára válhat a nem mezőgazdasági munkahelyek decentralizációja, amit a modern elektronika és szállítás tesz lehetővé. A magas szakképzettséget igénylő munkát növekvő mértékben ott végzik el, ahol a szakképzett munkaerő lakik. A szakképzett lakosság (és a decentralizált munkahelyek) számára vonzó lehet a vidék, ha kellemes környezetről és egészséges agrárgazdaságról van szó.

Az EU Közös Agrárpolitikájának továbbá szembe kell(ett) nézni az USA agrárpolitikájának 1996. évi reformjával, azaz a veszteségtérítési rendszer és az ezzel kapcsolatos ugaroltatás megszüntetésével. Egészen az utóbbi időszakig az USA óriási készleteket halmozott fel mezőgazdasági termékekből (elsősorban szemes- és tejtermékből) a piaci intervenció keretében és az ugaroltatás évenként változó mértékétől függően a termelésből kivont terület nagysága egyes években elérte a 24 millió hektárt. Ez egyúttal védőernyőt is jelentett az EU agrárexportja számára, mert az USA mezőgazdasági termelésének visszafogásával viszonylag magasabb világpiaci árak alakultak ki. Az EU csak az 1996. évi Farm Bill (az USA mezőgazdasági törvénye) elfogadása után érezte igazán,

hogy agrárexportjának fajlagos költségét mennyiben emeli az ugaroltatási rendszer eltörlése az USA-ban.

Az EU-ban a gazdálkodóknak fizetett magas intervenciós ár végül is költséges túltermelésbe csapott át, sőt az agrárszektoron belül jelentős mértékben megnöttek a jövedelmi különbségek, ugyanis a mezőgazdasági támogatások 80 százalékát a legnagyobb és legtermelékenyebb farmok viszik el. Az USA-ban is hasonló helyzet alakult ki, elsősorban az 1996-ig alkalmazott veszteségtérítési rendszer következtében. *Szaúd-Arábia* is ebbe a csapdába esett, amikor magas szubvenciót ígért a búzatermelőknek. A sivatagot elárasztották az öntözőberendezések és hirtelen 150 ezer tonnáról 4 millió tonnára emelkedett az évi búzatermés. Így fordulhatott elő az 1990-es években, hogy a szaúdi kormány a tonnánként 800 dollárral szubvencionált sivatagi búzát például 75 dollárért adta el Jordániának.

Az agrártámogatások allokációja egyenlőtlen, mert a műszaki fejlesztés és az intenzív termelés előnyeit kihasználó nagy(obb) farmok kapják általában az ár- és jövedelem-támogatás döntő részét és nem a támogatásra leginkább rászoruló kisgazdaságok. Az intervenciós (garantált) ár drasztikus csökkentése viszont politikailag elfogadhatatlan volt az EU-ban.

Ki kell mondani, hogy a történelemben az agrártámogatási programok nem voltak hatékonyak a kisgazdaságok megtartására. Úgy látszik, hogy a farmerek arányát a modern társadalomban mindinkább a mezőgazdaságon kívüli munkahelyek száma és értéke határozza meg. *Argentína* a világon a leggazdagabb olyan ország, amely hosszú ideje nem támogatja a mezőgazdaságot (sőt a peronista kormány 40 évig megadóztatta a farmereket). Ennek ellenére Argentínában a lakosság nagyobb aránya dolgozik a mezőgazdaságban, mint az EU-ban. 1960 és 1994 között Argentínában a mezőgazdasági foglalkoztatottak aránya a lakossághoz viszonyítva 20 százalékról 10 százalékra esett vissza, ezzel szemben az EU-ban ez az érték 24 százalékról 3-4 százalékra csökkent. Argentína „sikerének” titka, hogy közben lehangelő volt a gazdasági növekedés mutatója (1965 és 1990 között évi 0,1 százalékkal csökkent a GDP). Összehasonlításképpen az EU-ban ugyanebben az időszakban évi 2,3 százalékos GDP-gyarapodás mutatható ki.

Nem szabad azt várnunk tehát, hogy a mezőgazdasági ártámogatás megmenti a kisgazdaságokat. Minden országban a farmok többsége viszonylag kisméretű, tehát kevés árut termelnek piacra, ezért alacsony ártámogatásban részesülnek. Még az USA-ban is a farmok 20 százaléka állítja elő a mezőgazdasági termelési érték 80 százalékát.

Ma elsősorban a vidéki életforma és a helyi kapcsolatok értéke határozza meg, hogy a lakosság mekkora hányada él farmon (vidéken). Leginkább azok a farmerek hagyják el a mezőgazdaságot, akik a legképzettebbek és vonzó munkalehetőséget találnak az agrárszektoron kívül.

Az USA-ban a komoly agrártámogatások ellenére dinamikusan nőtt a mezőgazdaságon kívüli munkahelyek száma. 1960-ban a lakosság 7 százaléka lakott farmon, ma pedig kevesebb mint 2 százalékról mondható el ugyanez. *Ausztrália* felszámolta az agrártámogatásokat és a kereskedelmi akadályokat, ennek ellenére 1980 óta nem változott a farmerek száma (800 ezer fő). *Japán*, ahol a világon a legnagyobb az egy hektár mezőgazdasági területre jutó támogatás, képtelen volt meggátolni a munkaerő elvándorlását a mezőgazdaságból, mert az ipar magasabb munkabéreket fizet a lakóhely közelében. A japán farmerek zöme részmunkaidőben dolgozik a farmon. 1980 és 1994 között 12,4 millió főről 6,2 millió főre csökkent a farmerek száma (a lakosság arányában kifejezve 11,5 százalékról 5,5 százalékra). Ezt a folyamatot az sem tudta megakadályozni, hogy Japánban a rizstermelők a világpiaci ár többszörösét is megkapták, óriási mértékben korlátozták az importot, és szigorúan megadóztatták a termőföld nem mezőgazdasági célra történő értékesítését. *Dél-Koreában* hasonló tendencia érvényesül, ahol a magas

agrártámogatások és szigorú importkorlátozások ellenére a lakosság arányában kifejezve az 1960. évi 66 százalékról 1994-re 21 százalékra csökkent a mezőgazdasági munkaerő. *Indonéziában* az évi 8-9 százalékos gazdasági növekedés (a pénzügyi válság előtt) mellett az utóbbi időszakban kezdődött el igazán a nagy változás. 1960-ban a lakosságnak még 75 százaléka dolgozott farmon, de ma már csak 21 százalék ez az arány.

Vietnamban a háború és központi tervezés gyakorlatilag megsemmisítette az ipart. Más munkalehetőség híján 1980 és 1994 között a vietnami farmerek száma 36 millióról 42 millióra emelkedett. Jelenleg a vietnami kormány is előtérbe helyezi az exportorientált iparágak fejlesztését, sőt szívesen látja az egykor még ellenségnek számító külföldi tőkét is. Ez végső soron a kisgazdaságok számának csökkenéséhez és az életszínvonal emelkedéséhez vezet.

Portugáliában az EU-hoz való csatlakozás előtt a magas mezőgazdasági támogatás mellett viszonylag alacsony volt a mezőgazdasági elvándorlás (1970 és 1980 között évi átlagban 0,8 százalék). Az EU-tagság elnyerése után viszont a közösségi támogatás ellenére 1985 és 1994 között a farmerek száma 2,1 millió főről 1,4 millió főre apadt, azaz évi átlagban 3,6 százalékkal csökkent. Ennek oka, hogy az EU-tagországok portugáliai beruházásai során a korábbi időszakhoz viszonyítva sokkal több mezőgazdaságon kívüli munkahely keletkezett, és ezzel együtt ugrásszerűen emelkedett a bruttó hazai termék (GDP).

Elmondható, hogy azokat a farmokat mindenképpen elhagyják a farmerek, amelyek a városi munkahelyeknél rövidebb távú gazdasági lehetőséget és alacsonyabb életszínvonalat kínálnak.

A CAP-reform

Az EU a növekvő belső feszültségek ellenére általában sikeresnek tartja agrárpolitikáját. Ennek bizonyítéka az élelmiszer-önellátás és élelmiszer-biztonság megteremtése, ráadásul az EU tagországai a korábbi ellenségeskedés (egymáshoz intézett hadüzenetek) helyett egyre inkább közösséget alkotnak. Az EU agrárpolitikáját ma már nem a második világháború utáni időszak, hanem a 21. század követelményei alapján kell megítélni.

Kijelenthetjük, hogy az EU-ban az eredetileg kitűzött célok közül elsősorban az élelmiszer-biztonságot sikerült elérni. A Közös Agrárpolitika nem akadályozta meg a farmerek elvándorlását a mezőgazdaságból. A farmerek száma és összlakossághoz viszonyított aránya a támogatások ellenére több mint a felére zsugorodott. Hasonló ütemben csökkent a farmok és farmerek száma a kevésbé támogatott mezőgazdasággal rendelkező országokban is. A Közös Agrárpolitika a magas ártámogatás következtében a legtermelékenyebb és magas technológiai színvonalú farmoknak kedvezett, amelyek fokozatosan felvásárolták a műszaki fejlesztés és az intenzív termelés előnyeit kihasználni nem tudó kisbirtokokat.

Az EU agrárpolitikája ellenére megindult a vidéki lakosság elvándorlása a városokba. A mezőgazdasági támogatással járó magas adóterhek és élelmiszerárak hatására a munkahelyteremtés költségei is emelkedtek. Ez többek között szerepet játszott abban, hogy az EU-nak az utóbbi évtizedekben lényegében nem sikerült a munkahelyek számát növelni a kormányzati és mezőgazdasági szférán kívül.

A Közös Agrárpolitika nem segítette elő a természet- és tájmegőrzést, mert a mezőgazdasági ártámogatás a nagy gazdálkodó egységek gyors kialakulásához vezetett a természet- és környezetvédelem figyelembevétele nélkül. A termelés intenzifikálásával jelentős környezeti károk keletkeztek. Emellett megfigyelhető a farmok hagyományos lakóházainak feladása, valamint a vidéki települések elnéptelenedésének a veszélye.

Felvetődik a kérdés, hogy mekkora költséggel sikerült vagy nem sikerült a vidéki farmereket a földjükön tartani.

Az EU farmerei hajthatatlanul szembeszálltak a mezőgazdasági kereskedelem liberalizálásával. Hozzá kell tenni, hogy a mezőgazdaságukat támogató egyéb országok (USA, Kanada, Japán) termelői is ellenezték az agrárkereskedelem liberalizálását, de sokkal kisebb politikai hatást fejtettek ki, mint az EU farmerei.

A Közös Agrárpolitika 1992. évi reformja összefüggésbe hozható az 1986-ban elkezdődött GATT Uruguayi fordulójának határozataival, amely a mezőgazdasági támogatások (belföldi- és exporttámogatás) jelentős mértékű csökkenését tartalmazza. A Közös Agrárpolitika reformja értelmében a mezőgazdasági támogatások zömét már nem az árak garantálására, a termékfölöslegek raktározására és az export szubvencionálására, hanem a farmerek közvetlen jövedelemtámogatására fordítják. A hazai termelés visszafogását az ugaroltatás ösztönzésével és az intervenciós árak csökkentésével igyekeztek elérni. Ahogy már említettük, az USA-ban az 1996. évi Farm Bill megszüntette a kötelező ugaroltatást. A WTO-egyezmény (blue box vagy kék doboz) egyébként engedélyezi a kínálatkorlátozó (termelés-csökkentő) intézkedések hatálya alá eső közvetlen termelői támogatásokat, ha meghatározott területre, hozamra, illetve állatlétszámra szólnak, vagy ha ezek a kifizetések a bázisidőszaki termelési érték legfeljebb 85 százalékára vonatkoznak. Ebből következik, hogy az USA-ban a korábban legnagyobb támogatást élvező termékeket (búza, takarmánygabona, gyapot és rizs) előállító farmereknek kifizetett veszteségtérítést – a bázisterület maximum 85 százalékára – sem érintette a GATT-megállapodás, ennek ellenére az USA 1996-ban alapjaiban változtatta meg a mezőgazdasági ár- és jövedelemtámogatás rendszerét. A veszteségtérítést (az irányár és piaci ár különbsége) az 1996–2002 közötti időszakra előre meghatározott összegű támogatás váltotta fel, amire 7 év alatt (1996–2002) legfeljebb 36 milliárd dollár használható fel. A támogatás 1991 és 1995 közötti tetszés szerinti évben a területcsökkentő programra (kötelező ugaroltatás) bejelentett földterületre vonatkozik, ha azt a farmer mezőgazdasági termelésre használja. Az 1970-es évek elején bevezetett veszteségtérítés helyére lépett az előállított termékmennyiségtől és piaci ártól független átmeneti időszakra szóló (7 évre szóló) támogatás. Mindezek a lépések elősegítik az USA mezőgazdaságának a piachoz való alkalmazkodását, ráadásul a közvetlen jövedelemtámogatással kiszámíthatóbbá válik a farmok várható jövedelme, ami nagyobb mozgásteret biztosít a termelésnek, így jobban tud a piaci kínálat-kereslet alakulásához igazodni. Ezzel az USA felszabadította a termelési szerkezethez kapcsolódó kötöttségeket és támogatásokat. Ez azt jelenti, hogy a közvetlen támogatások a GATT-WTO megállapodás szerinti „kék-dobozból” a „zöld dobozba” kerülhetnek.

A CAP-reform és az Agenda 2000 környezetvédelemmel kapcsolatos támogatásai a külterjes gazdálkodás, természet- és tájmegőrzés, valamint környezetápolás mellett kiterjednek a korábbi mezőgazdasági területek nem agrárjellegű – kulturális, sport, rekreáció – hasznosítására is, ami elsősorban a kisbirtokok közvetlen jövedelemtámogatását szolgálja. Ez nem mindig vonzó a nagy kereskedelmi farmok számára, amelyek érdekeit a Közös Agrárpolitika eredetileg képviselte. Összességében elmondható, hogy az 1992. évi CAP-reform és az Agenda 2000 közvetlen jövedelemtámogatási politikája hátráltatja a nagyobb birtokméretek kialakulását és fékezi a termelési tényezők hatékonyságának javítását.

A mezőgazdasági termékek 1995–1996. évi magas világpiaci ára rövid életűnek bizonyult és nem hozott tartós megoldást az EU-nak, sőt még nagyobb termelésre ösztönözte a farmereket 1996–1997-ben. A világ agrárkereskedelmének liberalizálása és Ázsia gazdasági növekedésének folytatása nélkül a mezőgazdasági termékek világpiaci ára a jövőben aligha éri el az 1995–1996. évi szintet. Az 1995–1996. évi magas világpi-

aci árakat részben a rossz időjárás váltotta ki, de hozzájárult az USA hibás agrárpolitikája is. Az USA mezőgazdasági minisztériuma (USDA) 1995-ben 7 százalékos kötelező ugaroltatást írt elő a takarmánygabona területére, amikor a világ takarmánygabona-készlete jelentősen lepadt. Továbbá az USA költségkímélés céljából nyugodtan csökkentette a készletállományt, habár az 1930-as évek óta takarmánygabonából a világ legjelentősebb készletállományával rendelkezett. Ilyen hibát már nem lehet elkövetni az USA-ban, mert az 1996. évi mezőgazdasági törvény megszüntette a korábbi értelemben vett termelői ár- és jövedelemtámogatást, valamint a készletezési politikát.

Az EU agrárpolitikájának lehetséges iránya

Csak az utóbbi időszakban kezdtük felismerni, hogy a világ népességének növekedése kisebb kihívást jelent, mint amire sokan számítottak. Sokkal nagyobb kihívásnak tekinthető azonban a fehérje (hús, tej és tojás) iránti keresletnövekedés kielégítése a harmadik világ országaiban, elsősorban Ázsiában. Feltehetjük magunknak a kérdést, hogy lehet-e a külterjes mezőgazdasági termelés a 21. század környezetvédelmi modellje. Természetesen az EU-ban is könnyebb megvédeni a saját természeti erőforrásokat, a tájképet és a vízminőséget, ha érvényt tud szerezni az extenzív földművelésnek. Európa kiváló agrártermelési adottságai vajon megengednek-e ekkora luxust, mert ebben az esetben a világ más részein tovább folytatódik az őserdők pusztítása az egyébként is csak külterjes mezőgazdasági termelésre alkalmas termőföld megszerzése céljából.

Az európai környezetvédelekről gyakran hangzik el olyan kritika, hogy nem veszik tekintetbe a globális környezetvédelem problémáját, hanem mindenekelőtt a saját vidéki tájkép megőrzésével vannak elfoglalva. Sőt arra is felhívják a figyelmet, hogy a szabad kereskedelem tönkretelheti az ázsiai kisgazdaságokat. Pedig a világ elegendő jó minőségű termőfölddel rendelkezik a népesség élelmiszer-szükségletének kielégítéséhez. Az ázsiai kisgazdaságok is gyorsan növelhetik méretüket, amikor az új iparágak és szolgáltatások Európához hasonlóan elszívják a mezőgazdasági munkaerőt.

Az EU a természeti erőforrások megőrzésére, illetve növelésére törekszik a 21. században. Ez viszont nagyobb agrártermelési felelősséggel párosul, amihez elengedhetetlen az óvatos és szofisztikált környezetvédelmi menedzsment. A Közös Agrárpolitika tapasztalatai az mutatják, hogy szubvenciók politikával nem lehet sikeres a természet- és tájvédelem. A kereskedelmi (árutermelő) farmok létrehozása viszont nem nyújt olyan festői látványt, hogy nagy összegű közpénzeket kapjanak a vidéki tájkép megőrzéséhez. A biotermékek piaca azonban túl kicsi komolyabb extrajövedelem realizálásához (világviszonylatban az élelmiszerpiac 1 százalékát, az EU-ban kb. 3 százalékát teszi ki), a biogazdálkodás növekedésével ráadásul csökken a biotermékek árszintje. Az EU-ban a nagy kereskedelmi farmok hozzájárulnak a világ növekvő élelmiszer-szükségletének kielégítéséhez. Ez gazdasági szempontból nagyon fontos a vidék számára, környezetvédelmi szempontból pedig a trópusi őserdők megmentését szolgálja. A nagy árutermelő farmok jövője az EU-ban is az agrárkereskedelem liberalizálásától függ. A kisgazdaságokat ezzel ellentétben a táj karbantartását, valamint meghatározott területek nem agrárjellegű – pihenés, szórakozás, sport – hasznosítását célzó közvetlen jövedelemnövelő és/vagy költségsökkentő támogatással lehet segíteni a vidékfejlesztési, regionális és/vagy idegenforgalmi politika keretében. Ez nem veszélyezteti a szabad agrárkereskedelem kialakulását.

Az Agenda 2000 kiemelten kezeli a vidék fokozott támogatását. Mérlegelés tárgya, hogy ésszerű támogatással mit érünk el vidékfejlesztés címén. Meg kell jegyezni, hogy világviszonylatban nem sikerült komoly eredményeket felmutatni vidékfejlesztési politi-

kával (az eredmény a külföldi segélyprogramokhoz hasonlítható). Az agrártérsegek népességmegtartó képességének erősítésére való törekvés nemes cél, de nem tudja megakadályozni – csak lassítani – a vidék lakosságának elvándorlását a városokba. Ez a folyamat a világ legfejlettebb vidéki infrastruktúrájával rendelkező USA-ban is feltartóztathatatlan (a városokban és a falvakban a fajlagos keresetek különbsége, valamint a szabadidő eltöltésének eltérése miatt). Ez nem jelenti azt, hogy nincs szükség vidékfejlesztésre, de a realitás talaján kell állnunk a várható eredmények vonatkozásában.

Egészséges és erős mezőgazdasági bázis népességmegtartó erejének kiépítéséhez nélkülözhetetlen a vidéki infrastruktúra megteremtése és a helyi gazdálkodó szervezetek támogatásának megnyerése. Az agrárkereskedelem liberalizálása tehát elősegíti a modern iparágak munkahelyeinek és szakképzett munkaerejének decentralizálását a vidék javára.

Az EU-ban a magas agrártámogatás ellenére sem jött létre a kívánt vidéki tájkép. A közvetlen jövedelempótló támogatás hozzájárul a táj karbantartásához, sőt a táj újjáépítését is előmozdíthatja. Ha a tájmegőrző tevékenység racionalitásáról van szó, akkor említést érdemel, hogy a látványos tájkép kialakítása inkább az életminőség kategóriájába tartozik, mintsem a globális környezetvédelemhez. A biogazdálkodás is hozzájárul a tájépítéshez és fontos szolgáltatást jelent a biotermékek vásárlóinak, akik az árakban elismerik a munkaerő magasabb költségét. Mindenesetre óvatosan kell kezelni a tájvédelmi programok támogatását, amivel elsősorban a hátrányos termelési adottságokkal, de természeti szépségekkel és gazdag tradícióval rendelkező régiók népességmegtartó képességét lehet elősegíteni. Annak ellenére, hogy a tájvédelem nem igazán agrárpolitikai feladat, mégis beilleszthető a földhasználati politika rendszerébe.

Az EU-ban a jövőben a kereskedelmi farmokat érinti a földárak alakulása. A mezőgazdasági támogatások következménye a magasabb földár, ugyanis a jövedelem garantálásával csökken a kockázat és emelkedik a föld értéke. Ez ment végbe az EU-ban is, ahol a magas agrártámogatás beleágyazódott a földértékbe, és szinte megfízethetetlen földárak kialakulásához vezetett.

1. táblázat

A termőföld ára az egyes országokban az 1990-es évek első felében

Ország	Dollár/ha
Japán	250 000
Hollandia	23 500
Németország	19 800
Új-Zéland (legelő)	16 100
Egyesült Királyság	11 400
USA	6200
Ausztrália	4200
Kanada	3000
Argentína	2100

Forrás: Knight-Frank Property Management. UK, 1996.

A különböző országok földárait összehasonlítva kitűnik, hogy óriási különbség tapasztalható a termőföld költsége vonatkozásában (lásd az 1. táblázatot). Ausztráliában és Kanadában kevés csapadékot kap a termőföld, ezért viszonylag alacsony földárak alakultak ki. Új-Zélandban az ázsiai országokba irányuló nagyobb tejtermékexportnak

köszönhetően az utóbbi időszakban nőtt a földár. Japánban viszont nagyon szűkös a mezőgazdasági terület, aminek következtében nagyon magas árak jellemzőek a földpiacon. A felsorolt tényezők mellett a földárakat az egyes országokban leginkább a támogatások befolyásolják. A mezőgazdasági kereskedelem liberalizálásával előreláthatólag Argentínában emelkedik, ugyanakkor Japánban és az EU-ban csökken a földár (az európai piac földrajzi közelsége miatt az EU-ban a földárak az agrárkereskedelem liberalizálásával is magasabbak lesznek, mint például Argentínában). A földárak csökkenése azt jelenti, hogy a mezőgazdasági jelzáloghitel jelzálogértéke is csökken, de a hiteltörlesztés nagysága változatlan marad.

A földérték csökkenésének problémájával az USA-ban és bizonyos mértékig Japánban is szembe kell nézni. Az amerikai farmerek 7 éves (1996–2002) átmeneti időszakra szóló támogatása tulajdonképpen nem más, mint a csökkenő földárak ellensúlyozása. Ezzel is megkönnyítik a farmerek alkalmazkodását az új kihívásokhoz. Japán kötelezettséget vállalt, hogy 60 milliárd dollár kompenzációt fizet a farmereknek, ha egyetértenek a rizspiac megnyitásával a hazai rizsfogyasztás 3 százaléka erejéig (jelenleg már 5 százalék ez az érték). Túlságosan nagy összegnek tűnik ez a támogatás 3,5 millió farmer számára, még akkor is, ha a rizsimportra vonatkozó hagyományos tilalom feloldása hirtelen megváltoztatta a mezőgazdasági jövedelemszerzés kilátásait. Ettől függetlenül a támogatás a csökkenő földérték kiváltását hivatott szolgálni.

Az EU-ban is hasonló módon kompenzálják a kereskedelmi farmokat a múltban tett ígérek visszavonásának következményei miatt (1992. évi Közös Agrárpolitika-reform, Agenda 2000). A gyakorlatban racionális megközelítést igényel a korábbi magas ártámogatási és jövőbeni exportorientált politika közötti átmenet kezelése, mert már eddig is egy sor járandóságról való lemondásra kényszerültek a farmerek. A megoldás politikai, de kompenzáció nélkül a farmerek jogi és politikai értelemben is ellenállnak a változásnak. A földárak csökkenésének ellensúlyozására nyújtott átmeneti támogatás indokolt-nak látszik a mezőgazdasági kereskedelem további liberalizálása érdekében.

Irodalomjegyzék

- Anderson, K. *et al.*, [1996]: Asia-Pacific Food Markets and Trade in 2005. A Global Economy-Wide Perspective. Adelaide, Australia, Center for International Economic Studies, University of Adelaide.
- Avery, D. T. [1997]: Environmentally Sustaining Agriculture. *Choices*, American Agricultural Economics Association, Ames, IA, First Quarter.
- How Efficient are Modern Cultivars? Secretariat for the Consultative Group on International Agricultural Research, Washington, D.C. CGIAR News, 4. 2., 1997. április.
- Kiss J. – Tóth P. – Zelnik I. – Mellenck, E. B. [1995]: Az Európai Unió Közös Agrárpolitikájának reformja és hatása a magyar mezőgazdaságra. Budapest, MTA Világgazdasági Kutató Intézet, kézirat.
- Popp J [1997]: Változások az USA agrárpolitikájában. *Gazdálkodás*, 3. szám.
- Ruggero, R. [1997]: The High Stakes in World Trade. *The Wall Street Journal*, április 28. A 18.
- Tracy, M [1964]: Agriculture in Western Europe. New York, Praeger.
- Who are the Vegetarians? *Vegetarian Times*, 1992, 72.

ÚJ KÖNYVEK

Ove Granstrand: The Economics and Management of Intellectual Property

(A szellemi vagyon gazdaságtana és menedzselése)

Edward Elgar Publishing Limited, 1999

Ove Granstrand műve a korszerű vállalatirányítás egyik kiemelkedően fontos területével foglalkozik. Ez a vállalat birtokában lévő tudásanyaggal való gazdálkodás. Túlzás nélkül állítható, hogy ennek jelentősége rohamosan növekszik, és mindinkább meghatározó szerepet tölt be a cégek jelen- és főként jövőbeni gazdasági erejének, piaci pozícióinak, versenyképességének és jövedelemtermelő képességének alakulásában.

Az árutermelők számára az innovációs fejlesztési eredmények hasznosítása a közöttük folyó versenyben való előbbrejutásnak, illetve a már kivívott piaci pozícióik megőrzésének egyik alapvető jelentőségű eszköze, amely jelentősen befolyásolja üzletpolitikájukat és egész magatartásukat. E téren igen erőteljesen érvényesülnek bizonyos tendenciák. Minden árutermelő törekszik arra, hogy olyan új innovációs fejlesztési eredmények birtokába jusson, amelyet a maga tevékenységében hasznosítva javítani, de legalábbis őrizni és védeni tudja a versenyben elfoglalt pozícióit. Az így feltáruló – vagy megtehető – lehetőségeket természetesen mindenki igyekszik minél teljesebben kiaknázni a maga javára. Az innovációs eredményekből, sajátos tudásanyagból összeálló szellemi vagyon hasznosításán alapuló versenyelőny gyakran nagyon is számottevő többletnyereség – extraprofit – forrásává válhat – éppen ez az innováció egyik legfontosabb mozgatórugója. Ennek az előnynek a megőrzése egyúttal elsőrangú gazdasági érdekükké teszi azt is, hogy a versenytársaik ne tudják maguk is megszerezni és főként hasznosítani ennek a sajátos vagyonnak az elemeit. Ez ellen tehát lehetőségeik szerint aktívan is védekeznek.

Az így 'birtokon belül' lévőkkal szemben állanak ugyanakkor a verseny mindama tényleges és potenciális résztvevői – a piacon már jelenlévők és az oda betörni szándékozók –, akiknek érdekeik azt diktálják, hogy a versenyelőnyt biztosító szellemi vagyont szintén megszerezzék, igyekezzenek maguk is osztozni a hasznosítás lehetőségeiben, méghozzá a saját szempontjukból minél kedvezőbb feltételekkel – akár az eredeti birtokosok és a többi versenytárs ellenére is, de mindenképpen oly módon, hogy az tőlük minél kevesebb ráfordítást igényeljen. Így például a hasznosítási jogok szabályszerű megvásárlásához vagy technológiavásárláshoz is csak akkor folyamodnak, ha kedvezőbb megoldás nem áll rendelkezésükre.

A cég szellemi vagyonának menedzselése, a birtokában lévő tudásanyaggal való gazdálkodás mára már fontosságában gyakorta a vállalati pénzügyek menedzselését is

felülmúlja. Ezen a téren ugyanakkor különös ellentmondás tapasztalható. Vitathatatlan tény, hogy ma már nem lehet tartósan sikeres az a vállalatvezetés, amely nem rendelkezik a kellő felkészültséggel ahhoz, hogy képes legyen egyrészt optimális hatékonysággal gazdagítani a cég szellemi vagyonát, másrészt a lehető legtöbbet ki is hozni abból. Ennek ellenére ezek az ismeretek igen sok cégnél még mindig hiányosak. Ez korántsem magyar vagy kelet-közép-európai sajátosság. Világszerte jellemző, hogy a vállalkozások irányítóinak, a vállalati szakembereknek, valamint azoknak, akik ilyenéné szeretnének válni, döbbenetesen nagy hányada nem rendelkezik kielégítő mértékben a szellemi vagyon menedzseléséhez szükséges ismeretekkel és szemlélettel.

Nagyon fontos felismernünk, mennyire sajátos jószág a szellemi vagyon. Ezt Granstrand könyve igen jól érzékelteti. Az árutermelők kezében a szellemi vagyon termelőeszközzül szolgál, ehhez igazodik az anyagi értéke és a gazdasági jelentősége is. Hozzáértő kezelése létfontosságú gazdasági lehetőségeket nyithat meg, az ebben elkövetett hibák pedig igen nagy veszteségeket okozhatnak. Hatékonyan azonban csak az tud gazdálkodni vele, aki rendelkezik az ehhez szükséges speciális felkészültséggel. Különösen fontos jellemzője, hogy nagyon illékony: a nem megfelelő kezelés a legnagyobb potenciális értéket is pillanatok alatt semmivé teheti, vagy kitarthatja a kaput azok előtt, akik a kérdéses vagyonelemeket el akarják venni gondatlan vagy felkészületlen birtokosuktól.

Nem állítanánk, hogy mindaz, amit Granstrand itt elmond, csupa vadonatúj felismerés, ez azonban semmit sem von le az itt felsorakoztatott ismeretek, megfontolások, útmutatások gyakorlati értékéből. Megállapításainak, tételeinek, következtetéseinek a legfőbb értéke, hogy jó áttekintést kínál arról, milyen szemlélettel kell kezelni a szellemi vagyont és főként annak gazdasági hasznosítását, mit kell tudni ezen a területen, és jelentős segítséget ad mindezek elsajátításához.

A szellemi vagyon védelmét sajátos természete folytán a materiális vagyonnál alkalmazottaktól eltérő módon és eszközökkel kell biztosítani. Ezt a könyv kiválóan bemutatja. E védelem lehetőségeinek és megvalósításának gyakorlatilag minden bizonnyal legjelentősebb részét az iparjogvédelem intézmény- és eszközrendszere teremti meg. A szellemi vagyon gazdasági értéke két forrásból táplálkozik. Egyike a benne megtestesülő ismeretek, tapasztalatok, lehetőségek használati értéke, ami azt jelenti, hogy alkalmazásuk versenyelőnyhöz vagy a versenyben addig fennálló hátrány ledolgozásához segíti hozzá a felhasználójukat, de legalábbis lehetővé teszi, hogy bizonyos feladatokat a közismert megoldásokhoz képest eredményesebben és/vagy hatékonyabban tudjon elvégezni. Az érték másik forrása pedig az a birtokosi pozíció, amely biztosítja, hogy a kérdéses vagyonelemek felhasználásában, birtoklásában és a velük való rendelkezésben birtokosuk a gazdasági élet többi szereplőjével szemben tulajdonosi elkülönültséget vagy azzal a birtoklás gyakorlati vonatkozásaiban lényegileg egyenértékű pozíciót élvez, és ezzel kizárja, hogy azokat mások a maguk tevékenységében szabadon hasznosítsák. E tulajdoni elkülönültséget teremti meg az esetek igen nagy hányadánál az iparjogvédelem intézményrendszere. A szellemi vagyon jogi oltalma nélkül – és így az iparjogvédelem intézményrendszerének léte nélkül – annak elemei nem válhatnának áruvá, és így nem létezhetne a technológiakereskedelem sem.

Granstrand kutató. Műve tíz év mélyreható és módszeres kutatásainak eredményeit tárja elénk, amelyeket a szerző olyan, a szellemi vagyon menedzselésében és kiaknázásában élenjáró országokban végzett, mint az USA, Svédország és Japán. Előadásmódja nemegyszer kifejezetten élvezetes – például szellemes telitalálat, hogy Prométheusz lebukott ipari kémként állítja elénk. Könyvének fontos erénye az is, hogy megértése – egy-két résztől eltekintve – nem igényel különösebb szakmai felkészültséget, hanem mindenki számára könnyen érthető.

A szellemi vagyon menedzselését illetően számos tévhit él, s ezekről még az érintett szakemberek jelentős hányada sem mentes. Példa erre, hogy milyen sokan nem tudják, hogy egy találmány szabadalmaztatása csak bizonyos feltételek között kedvező, más esetben viszont kifejezetten káros gazdasági következményeket okozhat. A Granstrand által kínált ismeretek segítenek elkerülni az ilyen csapdák nagy részét.

A könyv egyes fejezetei az alábbi témaköröket fogják át:

• A szellemi vagyontól az intellektuális kapitalizmusig • A szellemi vagyon filozófiája és történelme • Szabadalmak és a szellemi vagyon: az általános keretek • A technológia-intenzív cégek • Japán szabadalmi gyakorlat: áttekintés • Technológiák és hasznosítási stratégiák – technológiamenedzsment Japánban, új technológiák megszerzésének és hasznosításának stratégiái, a technológiák hasznosításának általános jellemzői Japánban • A szellemi vagyonnal kapcsolatos politikák és stratégiák – a szabadalmazás előnyei és hátrányai, szabadalmi stratégiák, az üzleti titok stratégiái, árujelző stratégiák • A szellemi vagyonnal kapcsolatos tevékenységek szervezeti megoldásai és menedzselése • A szabadalmi információ elemzése • Az intellektuális kapitalizmus, és ami azon túl van.

Néhány alfejezet címe „A szellemi vagyon filozófiája és történelme” c. fejezetből jó példaként szolgál annak szemléltetéseként, milyen átfogó képet kínál e mű a témáról: Az egyének szellemi vagyontól való nézetei • Szellemi vagyontól való nézetek primitív társadalmakban • ... az állatok közösségeiben • ... antik társadalmakban • ... a tudományban és a technológiában • ... a kultúrában • ... a katonaságnál • ... a mitológiában és a vallásban. Egyéb zárt szellemi vagyonrezsimek.

Ove Granstrand könyve olyan ismereteket összegez és kínál többnyire könnyen megérthető formában az olvasónak a szellemi vagyon menedzselésének filozófiájáról, stratégiai megfontolásairól és gyakorlati szempontjairól, amelyeket ma már egyetlen komolyabb cég sem nélkülözhet. Szintúgy létfontosságúak ezek mindazoknak, akik bármely szinten kutatás-fejlesztéssel, innovációval, az így létrehozott eredmények hasznosításával és értékesítésével foglalkoznak, ideértve nemcsak a legszélesebb értelemben vett ipart, hanem a felsőoktatás kutató-fejlesztő műhelyeit és gazdasági vezetését is.

Aki alaposan végigveszi és végig is gondolja mindazt, amit e mű elénk tár, nagyon sok értékes ismeretet, szempontot, megfontolást kap ahhoz, hogyan kell a szellemi vagyont menedzselni, felépíteni, védeni, kiaknázni, hogyan lehet abból maximális hasznot húzni. Sokszor lesz az az érzése, hogy amit olvas, olyannyira ésszerű, hogy magától is rájöhetett volna. És sokak döbbennek majd rá, hogy ha hamarabb találkoznak az itt felsorakoztatott ismeretekkel és gondolatokkal, akkor elkerülhettek volna fájdalmas bukásokat, veszteségeket.

Osman Péter

Brief Summary of the Articles

Regulatory reform and institutions concerned

TIBOR SZÁNTÓ

Liberalisation and deregulation are placed among the main drivers of the process called 'regulatory reform'. General competition rules are becoming more and more important to overcome those regulatory problems that are created by liberalisation. Although the flexibility of those rules make it easier for regulators to adapt their practice to the challenges of the process however it is not always certain that there is no need for some kind of a specific legislation to put in place. The sectors affected by liberalisation are characterised by their own specialities, and usually different levels of liberalisation is achieved in different sectors in a given country, therefore to deal with competition problems during the transitory period form monopoly to effective competition some countries adopted special competition rules. The question of special rules immediately arises the next problem: who should be the enforcer of those rules. Would it be better to place the 'hardwork' to the competition authority that has the general view on the whole economy or to the sectoral regulator that has the specific knowledge of the sector? One should carefully examine the question and take into account that both authorities have indispensable knowledge in their hand from which the enforcer – whoever it will be – has to learn and it has to employ it.

A potential institutional framework for implementation of the Structural Funds in Hungary

ÁKOS KENGYEL – VIKTÓRIA PERJÉSI

One of the most interesting questions of Hungary's joining the EU is to analyse the implementation and effects of the policy supporting economic and social cohesion through the Structural Funds and Cohesion Fund. There are several aspects of examination of regional policy: this study focuses on the institutional background of preparation for the Structural Funds. The paper aims at introduction of a potential organisational framework of implementation of the Structural Funds in Hungary. Within this question the authors concentrate on the principle of territoriality, the involvement of regional actors and the decentralisation of decision making process and responsibilities.

One of the conditions to increase the export of Hungarian agricultural products is the widening of our market. Since there is only a moderate chance for this in the EU, the improvement of Hungary's trade with Eastern and South Eastern European countries has to be given a bigger emphasis in the agricultural policy. The institutional frame for this is provided by CEFTA. The gradual abolition of the trade barriers has a trade creating effect. Between 1993 and 1999 Hungary's export to CEFTA member countries increased by over 400 %, the CEFTA import increased by over 300 %. The CEFTA is particularly important for our agricultural products: while the share of CEFTA is 7.8 % concerning the whole export, this figure is 20.5 % within agricultural products. CEFTA is not only a widening market, it also brings a major surplus for the Hungarian agriculture: In 1999 the surplus related to CEFTA amounted to 345 million dollars.

The agricultural policy of the EU in the mirror of the liberalisation of agricultural trade

CSILLA HANZELL – JÓZSEF POPP

The Common Agricultural Policy (CAP) of the EU is defined more by the internal needs of the EU than by the expectations of the international environment. The creation of the safety of food-products was promoted by the ambition for self-support. Considering the conditions of the Community's agriculture and its comparative advantages, CAP and Agenda 2000 are contradictory. The EU has to face both the attacks of the Cairns-group representing the liberal agricultural trade, and the 1996 reform of the US agriculture, according to which the even presently valid Farm Bill law abolished the financial aid for the production structure. USA transformed the support for agriculture from „blue box” to „green box” in accordance with the GATT-WTO agreement. The current EU agricultural policy is not really suitable for the challenge of the changing world in the new millennium. The goal in this new era has to be to reach the highest possible productivity in the respect of the environmental protection in order to prevent the further devastation of the rainforests, therefore a more liberal trade is inevitable. The EU cannot allow itself to exclusively deal with the protection of the environment and landscape in Europe and not to care about the global environment crisis. The CAP has to be considered by the challenge of the globalisation in the 21st century rather than by the internal needs of the EU.

Jogi melléklet

Büntetőjogi integráció az Európai Unióban

DR. SZÜTS MÁRTON

A büntetőjog számít ma még az egyik leginkább integrációrezisztens jogterületnek.¹ Az államok a büntető anyagi és eljárásjogot ugyanis hagyományosan a nemzeti szuverenitás részének tekintik. Általánosan elfogadott tehát, hogy az Európai Uniónak nincs hatásköre szupranacionális büntető normák megalkotására.

E nézet azonban egyre kevésbé képviselhető határozottan. A változás irányát jól illusztrálja, hogy egyes szerzők szerint a tág értelemben vett büntetőjog kapcsán a jogalkotó hatáskör ma már nemcsak megoszlik a közösségi szervek és a tagállamok között, hanem egyensúlyról beszélhetünk.³ A kontinens jogfejlődésének két tendenciája jelölhető meg ez utóbbi álláspont igazoló forrásaként.

Elsőként említendő a gazdasági egységesülést célzó nemzetközi és nemzetek feletti normák által szükségessé tett tagállami normaalkotás a nemzeti büntetőjogok terén. A másik meghatározó folyamat a három lábon álló Európai Unió féloldalasságának csökkenése, a második és a harmadik pillér megerősödése. A bűnüldözés és az igazságszolgáltatás⁴ egyre hangsúlyosabbá válása olyan területeket nyitott fel az „európai intervenció” számára, amelyek korábban a nemzeti szuverenitás szelárnnyékában védettséget élveztek.

A közösségi joggal és a büntetőtudományokkal foglalkozó szakírók számára a jelenlegi helyzet egy sor megválaszolandó kérdést kínál. Akadályozza-e az integrációt a szuverenitás? A jogközelítés mely technikáira van szükség a különböző területeken? A jogágak szupranacionális szabályozása átfogó módon vagy szektorálisan valósítható meg? Hol szükséges az egész kontinensre kiterjedő tervekben gondolkodni, illetve mikor helyesebb az Európai Unión belül keresni a megoldást?

A politika, a gazdaság és a jog a társadalomnak olyan alrendszerei, amelyek meghatározó befolyást gyakorolnak egymásra, valamint a többi alrendszerre. Önálló logikájuk kiterjesztése miatt lehetetlen izoláltan vizsgálni e szférákat. Az európai jogfejlődés a

¹ *Lévai Ilona*: Corpus Juris Europae, Európai büntetőjog és ügyészség az EU pénzügyi érdekei védelmére?, in: Európai Tükör, 1998/4., Integrációs Stratégiai Munkacsoport, Miniszterelnöki Hivatal, 65. o.

² *Ligeti Katalin*: Az Európai Közösség büntetőjoga, in: Állam- és Jogtudomány, XXXIX/3–4., 1998, 331–333. o.

³ *Manacorda, Stefano*: Le droit pénal et l'Union Européenne, Revue de sciences criminelles, janvier – mars 2000, 95. o.

⁴ Igazság- és belügyi együttműködés Maastricht után, Szabadság, biztonság és igazságosság/jog Amszterdamiól.

gazdasági és a politikai folyamatok figyelmen kívül hagyásával elemezhetetlen. E helyütt azonban e kölcsönhatás-rendszer részletes bemutatására – a gazdaság és a politika jogra gyakorolt hatására vonatkozó néhány utaláson kívül – nincs mód.

Az egyes társadalmi alrendszerek interpenetrációs elmélete helyett így az alábbiakban a joggal – s azon belül is a büntetőjoggal – kapcsolatos néhány kérdés kerül feszegetésre. A büntetőnormák megállapítását és alkalmazását hagyományosan a szuverenitáshoz kapcsolják, melynek tartalma igen obskúrus. Ezért először a szuverenitásról lesz szó, jelezve, hogy mivel empirikusan nem megtapasztalható, illetve hogy tökéletlen megvalósulási formája is folyamatosan veszít jelentőségéből, nem gátolhatja meg hosszú távon a büntetőjogi egységesítést. (I. fejezet)

Bár a szuverenitás nem akadályozza a büntetőjogi egységesülést, rövid távon mindenképp realisabb az európai államok anyagi büntetőjogának modelltörvényen keresztül történő közelítése. Úgy tűnik, az Európa Tanács fogja kidolgozni a kontinens országai számára ajánlott mintát, megvalósítva ezzel egy régi tervet. (II. fejezet)

A büntetőjogi közeledés az egész világra kiterjedően megindult, minket azonban a kontinensen zajló – vagyis a kontinens majd minden országát tagként tömörítő Európa Tanács által indukált –, illetve az Európai Unión belüli jogfejlesztés közelebből érint. Ez utóbbi eszköztára változatos, ugyanis a nemzetközi szerződéseken nyugvó büntetőjogi együttműködés, az asszimiláció, a harmonizáció és az egységesítés egyaránt felhasználásra kerülnek. Az alkalmazott praktikákon túl fontos jelezni az átfogó, illetve az egyes részterületekre vonatkozó jogfejlesztés különbségét. Ami bizonyosnak tűnik: a büntetőjogi egységesítésre először szűk szegmenst illetően – az Európai Unión belül, s kizárólag a gazdasági-pénzügyi érdekeket sértő cselekmények miatt – kerülhet sor. (III. fejezet)

I. A szuverenitás és inflációja

A nemzetközi joggal, alkotmányjoggal, politikatudománnyal, állambölcselettel foglalkozó művek nem tudják sem megoldani, sem megkerülni a szuverenitás problémáját. A leginkább bevált és leggyakrabban alkalmazott taktika alapján a szerzők – széles körben elfogadott definíció híján – elsorolják a különböző megközelítéseket, majd, általában anélkül, hogy saját fogalmi konstrukcióval előrukkolnának, a szuverenitással kapcsolatos problémák tárgyalásába kezdenek. Abban a kérdésben azonban közmegegyezés körvonalazódik, hogy a szuverenitás, bármennyire is bizonytalan tartalmú kategória, szorosan kapcsolódik az államhoz.

Közös nevező Jean Bodin XVI. században írt műve is, a Hat könyv a köztársaságról, amelyet a szerzők többsége kiindulási pontként használ, akár alapvetésként fogadják el, akár túllépnek azon. Bodin volt az, aki – az abszolút monarcha hatalmának igazolására – az állami főhatalom egységes és oszthatatlan, valamint korlátlan és korlátozhatatlan jellegében határozta meg e fogalom lényegét, és fontos szerepet játszott abban, hogy – a szuverenitásra vonatkozó modern elméletek és a szuverenitást egyenesen használhatatlan fogalomnak minősítő szélsőséges álláspontok⁵ mellett – van a szuverenitásnak egy többé-kevésbé általánosan elfogadott jelentése.

E szerint a szuverenitás két oldalát különböztethetjük meg:⁶ a belső szuverenitást, amely az állami döntéshozó mechanizmusban a legfőbb hatalmat, a hatalom végső leté-

⁵ Használhatatlan fogalomnak és kizárólag az abszolutizmus koncepciójának tartja a szuverenitást J. Maritain. Ismerteti *Dezső Márta*: A szuverenitás, in: Alkotmánytan (szerkesztette Kukorelli István), Osiris-Századvég, Budapest, 1994, 101. o.

⁶ *Dezső*, 80. o.

teményesét, illetve az általa hozott szabályokat jelenti az állam területén élő lakosságra nézve, és a külső szuverenitást – vagy más néven állami szuverenitást –, amely azt fejezi ki, hogy az állam saját államisággal, függetlenséggel bír, s döntéseit külső kontroll nélkül hozza. A belső szuverenitás az adott állam jogrendjén belül értelmezendő, míg a külső szuverenitásra vonatkozó szabályok a nemzetközi jogba tartoznak.

A szuverenitáselméletek útvesztőjében nem elkalandozva, emeljük ki a jogtörténetből Kelsen felfogását,⁷ aki a jogrendet helyezte teóriája középpontjába. Szerinte ugyanis az államot olyan jogrendként kell felfognunk, amely egyetlen más jogrendnek sincs alárendelve, és amely sem jogilag, sem logikailag tovább nem levezethető. Ő egyébiránt nem tartotta szerencsésnek a kétféle – az államjogi, illetőleg a nemzetközi jogi – szuverenitásfogalmat megkülönböztető hagyományos felfogást. Az állam ugyanis nem fogad el maga felett állónak semmit, nincs alárendelt pozícióban, továbbá főhatalma jogilag és logikailag tovább le nem vezethető. A szuverenitás tradicionális belső és külső oldala így egyetlen kategóriába sűríthető. A jogi megközelítésű szuverenitásfogalmat Kelsen tehát abszolutizálja, és feloldja benne a külső szuverenitást.

A kelsen-i koncepció alapján meghaladható a duális szuverenitásfogalom, amelynek komponensei ráadásul a maguk tisztaságában nem is jelentkeznek. Az államok közti kapcsolatokat rendező nemzetközi jogi szuverenitás igen absztrakt kategóriáját – bár semmilyen formában nem definiálja – az írott nemzetközi jog alkalmazza (az ENSZ Alapokmány például kinyilvánította tagállamainak "szuverén egyenlőségét"), ám ez egyértelműen fikció, ugyanis egyetlen állam sem képes teljesen függetleníteni magát elhatározásaiban és cselekedeteiben más államoktól. A nemzetközi kapcsolatok minimális szintjét feltételezve a tradicionális értelemben vett külső szuverenitás empirikusan tehát meg nem tapasztalható.

A jogi megközelítésű – és a külsőhöz képest – „teljesebb” szuverenitás kapcsán Valki László Grotius teóriájából kiemeli: „Grotius (...) azt a hatalmat nevezte legfőbbnek, amelynek cselekedetei nincsenek más jogának alárendelve. Szerinte az uralkodó hatalma korlátlan, de az isteni jogot és a természetjogot köteles megtartani.” Nehéz olyan szuverenitásfogalommal dolgozni, amelybe a korlátozottság bizonyos – de közelebbről meg nem határozható – foka be van kódolva. Nehéz, mert ezek után nem egyértelmű, hogy milyen mértékű korlátozottság jár együtt „normális esetben” a szuverenitással, és milyen mértékű korlátozottság esetén beszélhetünk a szuverenitás sérüléséről. S ki dönti el, hogy a már eleve „nem teljes” szuverenitás további korlátozása mikor gyengíti csak a szuverenitást, és mikor számolja fel azt?

Egyszerűbb és logikusabb egy – szigorúan az államhoz kötődő – abszolút, empirikusan ugyan nem tapasztalható, de az ideák világában megkreálható főhatalomból kiindulni. A szuverenitás eszerint lehetne korlátlan, valóban abszolút terjedelmű hatalom. A kelsen-i megközelítés alkalmas az ilyen irányú továbbgondolásra. Az alapvetés, miszerint a valóságban szuverenitás nem létezik, hiszen az nem más, mint egy olyan absztrakció, amely csak jogi értelemben használható, továbbvihető.

A szuverenitás ezek szerint az államok attribútuma, annyit tesz, hogy a sehonnan le nem vezethető, és a területén mindenkire általánosan kötelező jogrendjét az állam kizárólag maga határozza meg, továbbá, hogy más államok irányában ezen autopoiétikus jogrendszer hermetikusan zárt, hozzá nem férhető szisztéma.

Ez a definíció egyrészt magában sűríti a hagyományosan belső és külső szuverenitásnak nevezett államjogi és nemzetközi jogi szuverenitást, másrészt egyértelműen kimondja, hogy a szuverenitás és az állam összetartozó fogalmak. Nagy Boldizsár is ha-

⁷ Valki László: Mit kezd a szuverenitással a nemzetközi jog?, in: A szuverenitás káprázata, Korridor – Politikai Kutatások Központja, Budapest, 1996, /Valki (1)/ 52. o.

sonlóan vélekedik: „az állam és csakis az állam szuverén”.⁸ E meghatározás másik előnye, hogy a szuverenitás jogi és politikai aspektusait is értékeli.

Az, hogy a szuverenitást a nép, a parlament, vagy az állami szervek összessége hordozza-e, másodlagos. Az is mellékes, hogy el van-e osztva a szuverenitás egy adott államon belül, vagy sem. Ameddig a sehonnan le nem vezethető, és a területén mindenkire általánosan kötelező jogrendjét az állam kizárólag maga határozza meg, tehát amíg autopoietikus jogrendszere hermetikusan zárt a többi állam irányában, addig szuverénnek tekinthető.

Természetesen ez a szuverenitás egy bizonyos fokig mindig korlátozott, hiszen az államok közösségétől egyik tag sem függetlenítheti magát teljes mértékben. Az államok által létesített nemzetközi jog és a nemzetközi szervezetek fokozatosan elidegenültek megteremtőiktől, és az objektíve különálló normák és intézmények nemritkán szembekeverülnek alkotóikkal.⁹ A vegytisztán sosem létezett szuverenitás így még korlátozottabbá vált. (Létezik persze olyan álláspont, miszerint a nemzetközi jog szabályai nem csorbítják a szuverenitást, hiszen – államok által létrehozott jogrendről lévén szó – szabad elhatározásból származó önkorlátozással állunk szemben.¹⁰ Ez alól viszont a *ius cogens* és az általánosan kötelező szokásjog érdekes kivételeket jelentenek, mivel esetükben nem az államok önkorlátozásáról van szó, miután ezek beleegyezéstől függetlenül kötelező normák.¹¹)

Mindezek alapján: *a szuverenitás teljességében történetileg sosem jelentkező – tökéletes formában tehát csak elméleti síkon létező –, az államhoz szorosan kötődő kategória, amely a globalizációs-mondializációs tendencia okán mindjobban sérül.*

A nemzetközi jog *ius cogens* és általánosan kötelező szokásjoga csorbítja az államok – mint láttuk, eredendően korlátozott – főhatalmát. Ma már azonban nem csupán a külkapcsolataikra vonatkozó normaanyagot határozza meg jelentős mértékben, hanem az egyes államok egész – korábban a más államok és a nemzetközi szervezetek részéről hozzá nem férhető – jogrendjének hermetikus zártságát is kikezdi.

Az ENSZ, amely nem csupán szankciókkal sújthatja tagállamait és kötelezhet mindenkit az – akár a saját gazdaságnak kárt okozó – a nemzetközi jognak megfelelő magatartásra,¹² de – „nagyhatalmi koncertje”, a Biztonsági Tanács révén – az Alapokmányon túllépve a tagállamok belső ügyeibe is beavatkozhat, mint tette azt Szomáliában, illetve Haitin,¹³ és egyes esetekben az államok büntetőhatalmát is kisajátíthatja;¹⁴ a GATT, amely a vámok mértékét rögzíti és megfosztja az államot az önkényes piacvédelem eszközeitől;¹⁵ a NATO,¹⁶ melynek központi katonai szervei hoznak kötelező döntést egy esetleges háborús helyzetben,¹⁷ mind korlátozzák az államok már amúgy is csorba szuverenitását.

⁸ Nagy Boldizsár: Az abszolutum vágyáról és a tünékeny szuverenitásról, in: A szuverenitás káprázata, Korridor – Politikai Kutatások Központja, Budapest, 1996, 230. o.

⁹ A jog elidegenüléséhez lásd: Samu Mihály: Államelmélet, Püski, Budapest, 1992, 145. o.

¹⁰ Georg Jellinek álláspontját Valki László ismerteti. Valki László: „A nemzetközi jog alapnormái”, in: Nemzetközi Jog, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1993, /Valki (2)/, 39. o.

¹¹ Nagy, 240. o.

¹² Nagy, 255. o.

¹³ Valki (1), 69. o.

¹⁴ Valki (1), 66–67. o.

¹⁵ Nagy, 242–243. o.

¹⁶ A nemzetközi jog, az állami szuverenitás és az emberi jogok egymáshoz való viszonyának elemzését, illetőleg ezen fogalmak tudományos igényű újraértelmezését a NATO koszovói akciója után el kell végezni. Habermas, Jürgen: Háború a jog és az erkölcs határán, a Die Zeitben 1999. május 18-án megjelent német nyelvű cikk rövidített fordítása, in: Élet és Irodalom, 1999. július 2., 9. o.

¹⁷ Valki (1), 77. o.

Az európai integrációs folyamat alaposan feldolgozott, és nem vitatja senki, hogy korlátozza az egyes államok főhatalmát. Noha Európa nemzetállamai inkább tekinthetők az integráció alanyainak, mint tárgyainak, az Európai Unió szervezeti rendszere kikezdi a tagállamok maradék szuverenitását is. A Tanács a kötelező döntések egy részét minősített többséggel hozza meg, a Bizottság az egyes tagállamok végrehajtó hatalmától függetlenül működő, nem kormányközi, hanem szupranacionális szerv, amely szintén hozhat többségi szavazással közvetlenül kötelező döntéseket, a Parlamentben pedig – jelentősége mára megnőtt, és megindult a felelős döntéshozó szervvé válás útján – a nagyobb államoknak több, a kisebbeknek kevesebb képviselője ül.

A pénzügyi unió megvalósulása, az euró bevezetése, az EU saját bevételi forrásainak rendszere – melynek része volt az általános forgalmi adó harmonizációja is – bizonyítja, hogy az integrációs folyamat előrehaladtával a tagállamok szuverenitása újabb megkurtítás előtt áll, hiszen a pénzügyi szuverenitás a főhatalom szerves része. Európa távol van még a föderalizmustól, az Európai Egyesült Államok létrehozása – ha egyáltalán eljutunk odáig – nem rövid távú program. A quasi-föderalizmus egyes szerkezeti elemei azonban már megvalósultak, ez tagadhatatlan, és az is, hogy nem jöhettek volna létre, illetve nem működhetnének anélkül, hogy az európai államok tökéletlen szuverenitása tovább ne csorbulna.

Mindezek alapján, csatlakozva Valki László azon véleményéhez, miszerint „a történelmi fejlődés során nem jöttek létre olyan államok, amelyek főhatalma korlátlan és oszthatatlan lenne, hiszen a nagyhatalmak sem váltak tevékenységük minden területén, elhatározásuk minden vonatkozásában függetlenné”, kijelenthető: a nemzetközi jog bővülő normakészlete, az államközi és a szupranacionális szervezetek megjelenése, valamint az integrációs folyamatok elmélyülése tovább csökkentik az egyes államok már eddig is korlátozott szuverenitását.

A szuverenitás inflációja irreverzibilisnek tűnik, mindazonáltal időről időre történő megkurtítását az európai integrációban részt vevő államoknak sem könnyű elfogadni (példaként elegendő utalni a Dániában tartott népszavazás eredményére, ahol a polgárok 53 százaléka nem kívánt csatlakozni az Európai Pénzügyi Unióhoz). Éppen emiatt lehet hasznos egy európai modell-törvény megalkotása, amelynek nem lenne kötelező ereje a belső törvényhozás vonatkozásában, de mindenképp közeledéshez vezetne a büntetőjog terén.

II. Európai büntetőtörvény-modell?

Az Európa Tanács 1971-ben Enschedé, amszterdami jogászprofesszor feljegyzései alapján megvizsgálta, vajon lehetséges-e az akkori tagállamok területén alkalmazható büntetőkódex megalkotása. A munka negatív eredménnyel zárult, mert úgy tűnt akkor-tájt, hogy nem tűzödik különösebb előny a büntető törvények uniformizálásához.¹⁸

Mindazonáltal az Európa Tanács parlamenti közgyűlésének jogi, valamint emberi jogi bizottsága negyedszázaddal később elérkezettnek látta az időt, s 1996 márciusában meg is bízta Ulrich Sieber würzburgi egyetemi tanárt, hogy segítse nevezett bizottságok munkáját az „európai mintakódex” (Code pénal modèle européen) megalkotásáról szóló jelentés kidolgozásában. Sieber szerint kívánatos lenne, ha az Európa Tanács mihamarabb elfogadna egy büntetőtörvény-modellt, amely mind az Európai Unió, mind az Eu-

¹⁸ "Il n'y a aucun avantage particulier à avoir des lois pénales uniformes." – Conseil de l'Europe, AS-Jur (22) 45 du 23 mars 1971.

rópa Tanács tagállamai számára segédkezet nyújtana a nemzeti jog újrakodifikálása/módosítása során.¹⁹

Fontos követelmény e mintatörvénnyel szemben, hogy illeszkedjen a kontinens egységesülő (büntető)jogrendszerébe és (büntető)politikájába, a következő tényezőket figyelembe véve: a posztindusztriális társadalominformációra, illetve annak kezelésére és áramlására épül, s egészen más problémákat indukál, mint a föld- és iparalapú társadalmak; a technikai fejlődés miatt mind az emberi élet, mind az emberiség fokozott veszélynek van kitéve; a személyek, a tőke és az információ szabad áramlása elhalványítja a nemzeti határokat, globalizálódik a gazdaság.²⁰

Fenti változások komoly hatással vannak a kriminalitás jellegére, s annak minőségi megújulása már vissza is hatott a büntetőpolitikára. Hangsúlyozandó, miszerint a büntetőjogi eszközök a megváltozott gazdasági-társadalmi közeg indukálta újszerű bűnözésre csupán a választ jelenhetik, amennyiben korábban nem létező védett jogi tárgy, illetve a már adott jogi tárgy ellen új fenyegetés jelentkezik. A személyes adatok védelme, az információ felhasználásának és továbbításának jogi szabályozása, a „cyber-kalózkodás” elleni harc, a „crackerek” és vírustelepítők elleni küzdelem, a privát és állami adatbázisok számára biztosított oltalom például minden fejlett országban hatott a kriminálpolitikára és a jogrendszerre, a büntetőjogi fellépés viszont – a szükségesség és az arányosság elvei miatt – kizárólag más jogágak, mint a gazdasági, pénzügyi és szabálysértési jog elégtelensége esetén indokolt.

Sieber álláspontja az, hogy az utóbbi évtizedek változásai szükségesé teszik a büntetőjog egységesítését. Az általa proponált modelltörvény tehát egy lépés az egységes európai büntetőjog megteremtése felé.

Fontos e helyütt is hangsúlyozni a különbséget az Európa Tanács és a bővítés előtti Európai Unió, a tizenötök tervei között. Az Európa Tanács, mint az emberi jogok, a demokrácia és a jogállamiság érvényesüléséért munkálkodó nemzetközi szervezet értelemszerűen más aspektusokat tart fontosnak, mint a Maastrichtban Európai Uniónak keresztelt, eredetileg gazdasági gyökerű, ám egyre szélesebb hatáskörökkel rendelkező – ugyanakkor a kontinensnek csupán egy részét érintő – integráció. Más nemzetközi szervezetek szintén elősegítik a büntetőjogi együttműködést és harmonizációt, bár ezek hatásköre Európa határainál távolabb.

Az Európai Unió elsősorban a gazdaság területén bír széles jogosítványokkal, az egységes piac megteremtésével azonban ennek hátulütői hamar megmutatkoztak. Miután a tagállamok számára kötelező normákat alkothat, az általa kibocsátott rendeletek és direktívák be nem tartása szankciót von maga után. Ma már ez nem csupán a versenyjog terén van így, hiszen kialakult az EU gazdasági szféráját szabályozó jogterület, amelynek hatálya alá tartozik a vállalatok minden tevékenysége. A gazdasági és a pénzügyi érdekek védelmének igénye által diktált jogközelítésről később lesz szó.

Az Európa Tanács megalakulásától, 1949-től kezdve megfelelő keretet jelentett a büntetőjogi együttműködéshez. A parlamenti közgyűlés és a miniszteri bizottság munkáját a kontinens nyugati részének integrációjából kimaradt országok is figyelemmel kísérték. Az Európa Tanács szervei a büntetőjog majd minden vetületével foglalkoztak, a mai napig húszra nőtt az ilyen tárgyú egyezmények száma. A szervezet nemzetközi – és nem nemzetek feletti – jellege természetesen nehezíti a munkát, s a folyamatos tagfelvételek nyomán felduzzadt létszám is hasonló hatással jár. Ugyanakkor az Európa Tanács az

¹⁹ Sieber, Ulrich: A propos du Code pénal type européen, in: Revue de droit pénal et de criminologie, l'Union Belge et Luxembourgeoise de Droit Pénal, Palais de Justice – 1000 Bruxelles, 79e année, janvier 1999, 4. o.

²⁰ Sieber, 4. o.

egyetlen olyan fórum kontinensünkön, amely eleget tesz azoknak a feltételeknek, amelyek az összes európai országban alkalmazható büntetőjogi minimum-modell kialakításához szükségesek.

Az OECD, az ENSZ és – 1996 óta – a G7 szintén törekszik a büntetőjog harmonizálására. Az OECD már 1985-ben kijelölte a számítógépes bűnözés elleni küzdelem főbb irányait, részletes ajánlásokat fogalmazva meg, különösen az inkriminálendő magatartások vonatkozásában. Az ENSZ elsősorban a pénzmosás és a drogkereskedelem visszaszorítása terén aktivizálta magát. Az általa megszövegezett minta-jogsabály több állam törvényhozásának remek kiindulópontot kínáltak. A G7 – karöltve Oroszországgal és az EU-val – az informatikai bűnözés repressziója, a büntető anyagi jog harmonizációja, valamint a határokon átnyúló, szervezett bűnözés elleni hatékonyabb védekezés érdekében tett erőfeszítéseket.²¹

Egy sor nemzetközi szervezet foglalkozik tehát a jogközelítéssel, s egyelőre nem tudni, melyik és milyen jellegű modelltörvényt alkot majd meg. Azt illetően ugyanakkor nagyjából konszenzus mutatkozik, miszerint a büntetőjog terén a „fontolva haladás” ajánlott. A szakértői vélemények, az idegen minták önkéntes átvétele, a nemzetközi szervek ajánlásai nem kötik az államokat, ám hatásuk – „puha” voltuk ellenére – nem elhanyagolható.

Sieber pontosan ezért ajánlja a modelltörvényt, amely több funkciót is betölthet, hisz a „modelltörvények” csupán fogódzót kívánnak nyújtani a jogalkotónak, kötelező érvényük nincs. Kidolgozhatók tehát részletes prototípusok (mint például az amerikai büntetőtörvény-modell), de ajánlhatók minimálszabályok is (az Európa Tanács az informatikai bűnözés visszaszorítása érdekében több ilyen dokumentumot is megszövegezett); a modelljavaslat vonatkozhat egy adott jogsabályra (például a pénzmosás elleni modelltörvény) vagy egy adott terület törvényeire és rendeleteire (a környezetvédelem ilyen terület). Nem mellékes, hogy a modelleket mely intézmény dolgozza ki. Privát szervezetek – mint az American Law Institut és a Chilei Büntetőjogi Intézet – is lehetnek széles körben alkalmazott minta szerzői, bár erre a nemzetközi és nemzetek feletti szervezeteknek nagyobb esélyük van.

A kontinens jogi integrációját a modelltörvények ellentmondásosan szolgálják. Miu-tán nem kötelező érvényűek – sőt: szabadon módosíthatók és alakíthatók –, az államok előnyben részesítik alkalmazásukat a nemzetközi egyezményekhez való csatlakozással szemben. A nemzeti jogrendszerhez való adaptáció lehetősége persze az integráció szempontjából nem csupán előnyökkel jár, hisz az egységesítésnek így mindenképp csak egy alacsonyabb foka érhető el. Az európai büntetőtörvény-modell viszont éppen ezért majd minden szerző számára elfogadható. Egyesek ugyanis a nemzeti sajátosságok megőrzésének lehetőségét látják benne, míg mások a későbbi egységesítés felé tett kezdeti lépést.

A modelltörvényeken alapuló jogközelítés, túl azon, hogy járhatóbb útnak tűnik, mint a nemzetközi, illetve a közösségi jog kötelező normáin alapuló egységesítés, más előnyökkel is jár, jelesül elősegíti a nemzeti jogok ésszerűsítését, rendszerezését, új alapokra helyezését. Az Európai Unió felé tartó államok számára további hozadék lehet – különösen, mert a kis lakosságú országokban egy-egy jogág megreformálására nincs elegendő mozgósítható szakember – a jogállamiság és a demokrácia követelményeinek megfelelő, az emberi jogokat garantáló mintatörvény. Ezért volt sajnálatos a modell megalkotásának elodázása 1991-ben: az Európa Tanács a kontinens friss demokráciái számára ugyanis mankót adhatott volna büntetőjoguk megreformálásához.²²

²¹ Sieber, 10. o.

²² Sieber, 29. o.

Az európai büntetőtörvény-modell megszövegezése a szerző nemzetközi befolyását mindenképp növeli, már csak ezért is biztosra vehető, hogy e nagy lélegzetű munka elvégzésére valamelyik nemzetközi szervezet (Európai Unió, Európa Tanács) vagy privát intézmény (pl.: Max-Plank-Institut) hamarosan vállalkozik. Sieber leginkább az Európa Tanácsot tartja alkalmasnak arra, hogy a kodifikációt elvégezze, illetőleg koordinálja.²³

A szükséges költség hozzávetőleg meghatározható. A Rockefeller Alapítvány által finanszírozott amerikai büntetőtörvény-modell 500 000 dollárba került, míg az Európai Unió gazdasági-pénzügyi érdekeit védő „minikódex”, a *Corpus Juris* megalkotása 100 000 ECU-t emésztett fel. Ezen adatok birtokában megkockáztatható: nincs komoly anyagi akadálya annak, hogy az Egyesült Államok és Latin-Amerika után Európában is megszűlessen a nemzeti büntetőjogok reformját az integráció irányába terelő modelltörvény.

Az Európai Unió tagállamai a kontinens valamennyi országa számára megalkotott törvénymodelleknél hatékonyabb módon közelítik nemzeti jogrendszereiket. A büntető anyagi és eljárásjogi közeledés már megindult. Az aktuális kérdés így ma az, hogy az egységesítés eszközéhez mikor és pontosan mely területekre kiterjedően mernek nyúlni...

III. Büntető anyagi és eljárásjog az Európai Unióban

Az Európai Unió területén elkövetett bűncselekmények nem azonosak az Európai Unió ellen elkövetett bűncselekményekkel. A két halmaz természetesen metszi egymást, ám – a büntetőjog által védelemben részesített jogi tárgy alapján – fontos a különbségtétel. Az Európai Unió területén elkövetett emberölés például nem minősül az Európai Unió ellen elkövetett deliktumnak, míg az annak vámbevételeit csökkentő vétkes magatartás mindenképp, még ha más kontinensen fejtik is ki az elkövetési magatartást.

Az Európai Unió területén, de nem az Európai Unió ellen elkövetett bűncselekmények üldözése valószínűleg hosszú távon tagállami feladat marad. Ameddig az európai integráció nem vesz határozottan föderalisztikus irányt, szinte kizárt, hogy a tagállamok a büntető jogalkotás és igazságszolgáltatás terén átruházzák hatáskörüket az Európai Unióra.

A hatékony bűnűldözés természetesen bizonyos területeken indokolja a jogközelítést és az együttműködést, hiszen az európai integráció során az a paradox helyzet állt elő, hogy – az áruk, személyek, szolgáltatások és tőke szabad mozgásának eredményeképp – a határok megnyíltak a bűnözők, miközben zárva maradtak a jog betartatására hivatott szervek számára. Mindazonáltal az Európai Unió érdekeit közvetlenül nem sértő deliktumoknál a hatékonyság követelménye, mint azt látni fogjuk, nemigen eredményezhet szupranacionális megoldásokat.

Más az Európai Unió ellen – akár annak területén, akár azon kívül – elkövetett bűncselekmények esete. Ezek a – nemzeti jogokban gazdasági/pénzügyi – deliktumok mindenképp igénylik a bűnűldözés tagállami szintről közösségi szintre történő „feltolását”. Abszurd ugyanis, hogy a világ vezető gazdasági hatalma nem léphet fel önállóan a saját pénzügyi érdekei védelmében.

²³ Sieber, 31–32. o.

Az Európai Unió területén elkövetett bűncselekmények üldözésének hatékonyságát növelendő a Maastrichti Szerződésben megjelent a bűnügyi együttműködés. Ezek szerint ez a tagállamok közös érdekkörébe eső feladat. Az Amszterdami Szerződés – bár továbbra is kormányközi szinten tartja, de – már részletezi az e területen folytatott együttműködésbe tartozó kérdéseket, illetve az igénybe vehető eszközöket. A hagyományos bűnügyi jogsegélyen túlmenően szorgalmazza a belső jogok előírásainak közelítését, valamint minimálszabályok megalkotását a szervezett bűnözés, a kábítószer-kereskedelem, továbbá a terrorizmus körébe tartozó tényállások elemeit és a kiszabható büntetéseket illetően.

A. Bűnügyi együttműködés

Az elkövetés megelőzése, illetve a felderítés és a büntetőeljárás lefolytatása – a nemzetközivé váló bűnözés miatt – elképzelhetetlen több ország igazságszolgáltatási szerveinek együttműködése nélkül. Az Európa Tanács által kidolgozott büntetőjogi tárgyú egyezmények ezt hivatottak megteremteni. Az Európai Unió tagállamai ugyanakkor egymás között külön egyezményeket kötöttek, amelyek kiegészítik, egyszerűsítik, helyettesítik az Európa Tanács égisze alatt született egyezményeket. Közrejátszott ebben az Európa Tanács gyors bővülése is, amely a kontinens nyugati fertályán székszízt okozott azt illetően, hogy továbbra is az Európa Tanács a legmegfelelőbb fórum-e a nemzetközi bűnügyi együttműködési megállapodások kidolgozására.²⁴

A hatékonyság növelése, az eljárások egyszerűsítése és az imént jelzett bizalmatlanság eredményeképp, vagyis az Európai Unió „belső”, zárt egyezményeinek megkötésével az azonos területet szabályozó nemzetközi szerződések megkettőződtek a tagállamok vonatkozásában. A kiadatás, a külföldi ítéletek és szabadságvesztések végrehajtása vagy például a büntetőeljárások átadása tárgyában született „EU-s” megállapodások részesei tehát kizárólag tagállamok lehetnek. Más kérdés, hogy – az Európa Tanács egyezményeihez hasonlóan – az országok többsége nem siet a ratifikálással...

A tendencia ugyanakkor egyértelmű: az Európai Unión belül igény mutatkozik az egész kontinens számára nyitva álló, bűnügyi együttműködést célzó egyezmények – egy részének – fejlesztett formában történő „újratermelésére”.²⁵ A tagállamok között létrejött nemzetközi szerződések tehát nem az Európa Tanács által kidolgozott egyezmények duplumai, hanem a szorosabb, egyszerűbb és hatékonyabb együttműködés feltételeit teremtik meg.²⁶

B. Asszimiláció, harmonizáció, egységesítés

Az Európai Unió tagállamai a területükön elkövetett bűncselekmények hatékonyabb üldözése érdekében nem csupán a klasszikus bűnügyi együttműködés – kormányközi szerződéseikkel és az Európa Tanács egyezményeivel intézményesített – megoldásait kívánják fejleszteni, hanem a belső jogok közelítését is célul tűzik ki.²⁷

²⁴ *Ligeti*, 350. o.

²⁵ Például az Európai kiadási egyezmény (Párizs, 1957) szabályait kiegészíti, megváltoztatja, illetve a kiadási eljárást meggyorsítja az Európai Unió tagállamai közötti kiadási egyezmény (Brüsszel, 1996).

²⁶ *Kollár Ildikó*: Az Európai Unió zárt egyezményei és a magyar jog viszonya a bűnügyi együttműködés területén, in: *Európai Tükör, Műhelytanulmányok* (17. Munkacsoport), ISM, Budapest, 1997/29., 42. o.

²⁷ *Kertész Imre*: Jogharmonizáció a büntető anyagi és eljárásjog területén, in: *Európai Tükör, Műhelytanulmányok* (17. Munkacsoport), ISM, Budapest, 1997/29., 58. o.

Egy egységes Európában ugyanazért a bűncselekményért ugyanolyan büntetés járjon – érvelnek sokan. Az európai büntetőjog gondolata ugyanakkor elsősorban nem etikai vagy elméleti, hanem gyakorlati igényből született. Az egységes gazdasági térség kialakulásával kapcsolatos problémák ugyanis egységes szabályozásért kiáltanak, s pont ezért jelentkezik a jogközelítés erőfeszítései a gazdasági büntetőjog területén.

A gazdálkodással összefüggő bűnözés köréhez tartozó tényállásokat (kartellbűncselekmények, multinacionális cégek tisztességtelen magatartása és gazdasági helyzetükkel való visszaélés, számítógépes bűnözés, álvállalkozások, könyvelési bűncselekmények, hamis mérleg készítése, megtévesztő hirdetések, hitelezők megkárosítása, fogyasztók megtévesztése, hamis gazdasági helyzet közlése, adó- és járulékügyi bűncselekmények, vámcsalás, környezetkárosító bűncselekmények, pénzintézeti tevékenységgel kapcsolatos bűncselekmények etc.) az Európa Tanács gyűjtötte egybe, hogy azokat minden állam fenyegetse büntetéssel.²⁸

Az Európai Unióban a bűncselekmények kapcsán viszont már nem az inkrimináció, hanem a tényállások megfogalmazásának, illetve a büntetések meghatározásának közelítése van napirenden. Az első lépés tehát az egyes magatartások büntetendőségének megteremtése, ezután viszont már a szabályok összhangba hozása merül fel igényként.

A gazdasági/pénzügyi bűncselekmények vonatkozásában az egységesítésre szükség van, hiszen a különböző szabályok komoly piacmódosító hatással járnak. Amennyiben az egyik országban terhelhet büntetőjogi felelősség jogi személyt, és így felszámolásra ítéltetik, míg a másikban nem, biztonságosabbnak tűnhet ez utóbbiban vállalkozni. A szigorúbb szabályokat alkalmazó országok a „menekülők” miatt tehát gazdaságilag rosszabbul járnak. A multinacionális vállalatok előszeretettel működnek ugyanis az alacsonyabb védelmi szinttel rendelkező államokban.

A kooperáció a bűnüldözésben és az igazságszolgáltatásban részt vevő szervek együttműködését jelenti, a jogrendszerek közötti különbségek ezzel nem csökkennek. Az asszimiláció, amely a nemzeti szabályok közösségi érdekekre történő kiterjesztését jelenti, csupán az inkriminációt és a közösségi érdekek nemzeti érdekekkel azonos védelmét teremti meg, ám a bűnözési oázisok kialakulását nem gátolja, hisz a diszparitás fennmarad a nemzeti jogok között. A harmonizáció – leggyakrabban direktíva útján – azonos célokat tételez, de megelégszik a joganyagok hasonlóságával.

A gazdasági bűnözés terén ezek tehát elégtelen eredményre vezető technikák, hiszen kizárólag az egységesítés zárja ki a büntetőjog versenyt torzító szerepét. A büntetőjog ugyanis csak akkor nem befolyásolja a piacot, ha a gazdasági bűncselekmények elkövetői – függetlenül attól, hogy az Európai Unión belül pontosan hol viszik véghez tetteiket – azonos büntetésben részesülnek.

Az Európai Unió saját érdekeinek sérelme esetén pedig értelemszerűen azonos fellépés indokolt mindegyik tagállamban. Ez viszont már átvezet az Európai Unió ellen elkövetett cselekményekhez...

2. Az Európai Unió elleni bűncselekmények

Az Európai Unió saját forrásokkal rendelkezik (tagállamok által beszedett általános forgalmi adó, vámbevételek, mezőgazdasági termékek behozatalára kivetett terhek, bruttó nemzeti termék bizonyos százaléka), amiből fedezi kiadásait a működési költségeken felül (elsősorban a mezőgazdaság támogatására, a strukturális politikákra és kutatásra/fejlesztésre költ). Az Európai Unió költségvetése évi 80 milliárd ECU, amelynek

²⁸ Recommendation R /81/ 12 on Economic Crime

az óvatosabb becslések szerint is legalább 10 százaléka veszendőbe megy, amiből jelenleg csupán mintegy 1,5 százalék válik ismertté.²⁹

A költségvetés majd felét teszik ki az agrártámogatások, amelyeket gyakran jogosulatlanul vesznek fel. A termelést és az exportot segítő szubvenciók ugyanis vonzzák a csalókat,³⁰ a szervezett bűnelkövetőket.³¹ A csalásokat egyébként a legkülönbözőbb módokon követik el, s nem kizárólag a mezőgazdaság területén: fuvarokmányok meghamisítása, vámáru értékének hamis megjelölése, más származási ország bejelentése, fantomcégek működtetése, bennfentes információk felhasználása, támogatások vesztegetés útján történő megszerzése, iratok és pecsétek hamisítása, döntéshozatal és jogszabályalkotás jogellenes befolyásolása etc.

Ezen magatartásokban az a közös, hogy közvetlenül, illetve közvetve sértik az Európai Unió pénzügyi érdekeit. A költségvetés bevételei csökkennek, míg a kiadási oldalon jogtalan pénzkirámlás valósul meg. A tagállamok ráadásul a jogsértések zömét nem is jelentik, mivel azok nagy száma a jövőbeni támogatások összegét csökkentheti. Az Európai Unió költségvetését sértő bűnözésre így erős látencia jellemző.

A Magyar Büntetőjogászok az Európai Büntetőjogért egyesület egyik alapítója, Farkas Ákos szerint hosszú ideig két tényező nehezítette a törvénytelen pénzkirámlást. Az egyik a tagállamok eltérő büntetőjogi szabályozása, illetve a felvett bizonyítások másik állam bírósága előtti felhasználhatatlansága, a másik pedig az Európai Unió szerepének korlátozottsága. Valóban, e két – egymással összefüggő – ok felszámolása nélkül a pénzügyi érdekek védelme meg nem valósuló terv maradhat csupán.

A. Igény a pénzügyi érdekek védelmére

A Közösség pénzügyi érdekeinek védelme a Római Szerződésben nem szerepelt. A Luxemburgi Bíróság aktivista jogértelmezése volt e tekintetben meghatározó jelentőségű, hiszen az 1989-ben, a „jugoszláv kukorica”-ügyben hozott határozatában³² került rögzítésre az asszimiláció elve. Eszerint a tagállamok a Közösség pénzügyi érdekeit ugyanolyan védelemben kell, hogy részesítsék, mint a saját, nemzeti pénzügyi érdekeket. Az asszimiláció elve alapján – mint arról feljebb már volt szó – tehát egy szupranacionális jogi tárgy altalmára büntetőjogi szabályokat kell megalkotni azokban az országokban, ahol az állami költségvetést sértő cselekmények büntetőjogi eszközökkel üldözendők.³³

Maastricht után az asszimiláció elve helyet kapott a szerződésben (209A. cikk). Szintén ekkortól datálódik a Közösség pénzügyi érdekeinek védelmére hivatott – tagállamok közötti, tehát – „horizontális” együttműködés kötelezettsége is. E büntető igazságügyi együttműködés keretében jött létre a Közösség Pénzügyi Érdekeinek Védelméről szóló egyezmény (PIF Egyezmény) 1995-ben.

A Bizottság a pénzügyi érdekek hatékonyabb védelme céljából szorgalmazta a horizontális együttműködéstől minőségileg különböző, vertikálisnak nevezett, közösségi

²⁹ Brandtetter, Wolfgang: A nemzetközi büntetőjog aktuális problémái, in: Magyar Jog, 1997/4., 692. o.

³⁰ Farkas Ákos: Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelme és a korrupció, in: Írások a korrupcióról, Korridor, Politikai Kutatások Központja, Budapest, 1998, 314. o.

³¹ A haszon és/vagy politikai befolyás érdekében tevékenykedő, jól szervezett bűnöző csoportok elleni harc aktualitását jelzi a Budapesten 1999-ben tartott XVI. Nemzetközi Büntetőjogi Kongresszus témája: A büntető igazságszolgáltatás a szervezett bűnözés ellen: Lásd. Györgyi Kálmán: A XVI. Nemzetközi Büntetőjogi Kongresszus előkészítő kollokviumai, in: Magyar Jog, 1999/4. 250. o.

³² CEJ, aff. 68/88, Rec., 1989, 2965, 2984.

³³ Van Den Wyngaert, Christine: Protection „PIF” et Espace judiciaire européen, in: AGON, 1999/25., 10. o.

sintű fellépés megteremtését. Az 1995-ös, illetve 1997-es PIF-rendelet és az új 280. cikk már ennek szellemében született.

A Parlament és a Bizottság által felkért, Mireille Delmas-Marty által vezetett szakértői csoport szintén arra a következtetésre jutott, miszerint a horizontális együttműködés elégtelen, s ezért közösségi fellépés szükséges a pénzügyi érdekek védelmében. Az általuk kidolgozott tervezet, a *Corpus Juris* radikális megoldást kínál, mondván a jelenlegi helyzet ezt igényli.

A nemzeti joghatósági keretek között folyó bűnüldözés és a nemzetközivé váló gazdasági bűnözés közti ellentmondás egyre nyilvánvalóbbá válik: a szabad kereskedelem, az Európai Unió egységes piacának multinacionális vállalatai, az információs forradalom és korunk egyéb – elsősorban – gazdasági változásai a bűnözés új területeinek megteremtését és a hagyományos kriminalitás nemzetközivé válását eredményezték. Mindez tágabb jogterületen is indokolhatná az egységesítést, ám az Európai Unió költségvetésének védelme az a tagállamokétól elkülönülő, szupranacionális érdek, amely leginkább igényli a büntetőjogi oltalmat. Az anyagi és eljárásjogi egységesítés radikális megoldása tehát kizárólag e területen szerepel célkitűzésként.

B. *Corpus Juris*

A diagnózison túl megoldási javaslattal is előrukkolt tehát a neves európai szakértőkből álló munkacsoport,³⁴ a pénzügyi érdekek védelmére elégtelen kooperáció, asszimiláció és harmonizáció helyett jogegységesítést ajánlva. A *Corpus Juris* a klasszikus büntetőjog keskeny szeletét jelentő szektorban közös anyagi és eljárásjogi szabályokat teremtené.

A proponált minikódex megvalósulása egységes büntetőjogi térséget hozna létre, megszüntetve a joghatósági feldaraboltságot az olyan bűncselekmények vonatkozásában, mint például a költségvetést károsító csalás, a piac manipulálása, a pénzmosás, az orgazdaság, a közösségi tisztviselő hivatali visszaélése, hűtlen kezelése, illetve a vele kapcsolatosan elkövetett vesztegetés etc. Fontos, hogy e gazdasági-pénzügyi bűncselekmények miatt a jogi személyek is büntetőjogi felelősséggel tartoznának, ami egyébként megszokott a common law országokban.

Az Európai Unió tagállamainak területe által alkotott egységes jogi térségen belül a büntetőeljárás végigviteléért az Európai Ügyészség tartozna felelősséggel. Az Európai Ügyészség hatásköre tehát az Európai Unió elleni pénzügyi-gazdasági cselekmények üldözésére, illetékessége pedig a tagállamok területére terjedne ki. A közösségi intézményektől és a nemzeti hatóságoktól egyaránt független szervezet élén az Európai Főügyész állna, az ő alárendeltségében dolgoznának a nemzeti ügyészség kötelékéből megbízatásuk idejére függetlenített „delegált ügyészek”. Az európai delegált ügyészek képviselnék a *Corpus Juris*-on alapuló vádat a nemzeti bíróságok előtt folyó eljárásban.

A *Corpus Juris* első változata 1996-ban látott napvilágot, s azóta a munkacsoport figyelemmel kíséri a tervezet fogadtatását és érvényesülését. Egyrészt tanulmányozzák azokat a gyakorlati problémákat, amelyekkel az UCLAF – most már OLAF³⁵ – munkatársai a pénzügyi visszaélések ügyében folytatott nyomozásokkor gyakorta találkoznak (a titokvédelem terén való együttműködéstől a bizonyítási eszközökön át a nemzeti büntetőeljárásokban részt vevő, Bizottságot képviselő tisztviselők jogállásáig terjednek

³⁴ Delmas-Marty, Tiedemann, Grasso, Spencer, Bacigalupo, Jareborg, Spinellis, Van den Wyngaert.

³⁵ A hatékony prevenció egyben belső átszervezést is feltételez, amely már megkezdődött az UCLAF független hivatallá alakításával: egy 1999. május 25-i rendelet alapján létrejött az OLAF: Office européen de la lutte anti-fraude (Európai Csalás Elleni Hivatal).

e témák), másrészt számba kellett venniük a *Corpus* által az Európai Unió tizenöt tagállamában felvetett problémákat. A kódextervezet külső megítélésének összegzése szintén szükséges volt.

A Firenzei Európai Intézetben, 1999 májusában rendezett értekezleten a munkacsoport megvonta a mérleget. Szerintük a módosított *Corpus* megalkotása szükséges, a tervezet pedig legitim és megvalósítható. A szükségesség kapcsán azok az indokok kerülnek elősorolásra (abszurd a határokat megnyitni a bűnözők, s lezárva tartani a bűnöző szervek számára, védeni kell a büntetőjog eszközeivel is az Európai Unió kvázi-állami struktúráinak alapjait etc.), mint amelyeket feljebb már érintettünk. Itt most külön csak azt szükséges kiemelni, hogy a szakértők úgy gondolják, az Európai Unió bővítéséig elengedhetetlen a pénzügyi érdekeket sértő bűnözéssel szembeni elrettentés, a visszatartó erő megerősítése.

A tagországok ragaszkodása a jogállamiság elveihez nem csupán az alkotmányokban és a nemzetközi szerződésekben nyilvánul meg, azt a Luxemburgi Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága is megköveteli. Nem véletlen tehát, hogy a *Corpus Juris* kapcsán a legitimitás elvének kérdése állandóan napirenden van. A nemzeti jelentésekben és a konzultációk során gyakran kifejtésre kerül azon nézet, miszerint az európai pénzügyi érdekek hatékonyabb védelme csorbíthatja a jogállamiságot és a demokráciát. Delmas-Marty szerint azonban nem állítható szembe egymással a hatékonyság és a legitimitás, épp ellenkezőleg: össze kell házasítani őket.³⁶

A munkacsoport a *Corpus Juris* legitimitásának megerősítése érdekében pontosan definiálja a – *Corpus* első változata által csupán felsorolt – hat „vezérelvet”. Négy közülük klasszikus: a „bűncselekmények és a büntetések legalitása”,³⁷ a „bűnösségen alapuló büntetőjogi felelősség”, a „büntetések arányossága” és a „bírói kontroll a személyes szabadság korlátozása esetén”. Ezeket egészíti ki két másik: az „európai territorialitás” (amely az egységes európai jogi térség magva) és a „kontradiktórius eljárás elve” (amely kiutat jelent az akkuzatórius és az inkvizitórius eljárás közti választás kapcsán régóta fennálló ellentét okozta zsákutcából). Az Európai Ügyészség jogállását a semlegesség és pártatlanság érdekében szintén precízen rögzítették.

Végül a legitimitás kérdése felveti a *Corpus Juris* jogi megalapozottságának problémáját is. E téren több megközelítés létező, miután a normaszövegek egyike sem egyértelmű. Miként az Európában gyakori, a kompromisszumok eredményeképp született szerződések különféle értelmezéseket tesznek lehetővé. Az egyik lehetséges – s a tervezetet kidolgozók zöme által helyesnek tartott – olvasat szerint a 280. cikk alapján az első pillér, mint közösségi jogi alap alkalmazható a *Corpus Juris* egészére.

A nemzeti büntetőjogok különbözősége nagy kihívást jelent mindennemű egységesítési törekvés számára. A felkért szakértők munkájuk során abból indultak ki, hogy a közös szabályok nem alapozhatók egyetlen rendszerre, hisz Európa minden hegemonikus tervezetet visszautasítana. A kontinens ebből a szempontból speciális „laboratórium-má” fejlődött, ahol – a világon tán egyedülként – plurális közös jog kialakításával kísérleteznek. Az „imperialista” megoldásokkal többször, több helyen próbálkoztak a történelem során, ám e kísérletek kudarcba fulladtak. Mára nyilvánvalóvá vált, hogy egységes, közös jog csak akkor fogadható el Európában, amennyiben nem csupán a jogállamiság kritériumainak felel meg, de egyben plurális gyökerű is.

³⁶ Delmas-Marty, Mireille: Nécessité, légitimité et faisabilité du Corpus Juris, Rapport général, 30 septembre 1999.

³⁷ A bűncselekményi tényállás és a büntetés törvényi (jogi) meghatározottságának elve. (A közösségi jogban nem értelmezhető kategória a törvény – amiben ezen elv szerint szabályozni kell a bűncselekményeket és a büntetéseket –, mindebből terminológiai nehézség adódik. Lásd: Lévai, 72. o.)

A *Corpus* kidolgozásakor a cél tehát egy olyan javaslat megfogalmazása volt, amely tiszteletben tartja a különbözőséget, a sokarcúságot, de egyúttal közös elemeken nyugvó alapot is tartalmaz. Léteznek ugyanis a jogközelítést lehetővé tevő, egymáshoz közel álló jogintézmények. Vannak közös gyökerek, például a *ius commune*, amelyet egész Európában oktattak a középkortól kezdve. Közeledést indukál a két európai bíróság (Strasbourg és Luxemburg) működése is. A különbségek viszont tényleg nem elhanyagolhatók.

Alapvető feladat volt tehát a *Corpus* és a nemzeti jogok közötti összhang erősítése. A belső jogokkal összeegyeztethetetlen megoldásoknál változtatni kellett: a kompatibilitás megteremtése érdekében fel kellett puhítani a szöveget vagy el kellett hagyni egyes rendelkezéseket (a hivatásos bírák kizárólagos hatásköre a csalásokra vonatkozóan nehézséget okozott volna az esküdtszéki eljárást alkalmazó országokban, a magánfél – *partie civile* – intézményét pedig több országban nem is ismerik). További módosítások indoka, hogy a *Corpus* eredeti szövegének áttanulmányozása során hiányosságokra is fény derült (elmaradt például a kísérlet fogalmának meghatározása). A munkacsoport véleménye szerint a *Corpus Juris* a jelenlegi formájában már megvalósítható.

Összegzés

Mint láttuk, a *Corpus Juris* egyrészt szűk területen teremtené egységes büntető anyagi jogi (az EU pénzügyi érdekeinek védelme) és eljárásjogi (független Európai Ügyészség) szabályokat, másrészt, s ezt nem árt hangsúlyozni, tervezet csupán. E két ok miatt óvatosan kezelendő. Azt azonban mindenképp illusztrálja, hogy a tudomány egy része megalkothatónak tart egyfajta szupranacionális büntetőjogot.

A büntetőjogi egységesítés kérdéses, a jogközelítés és az együttműködés erősítése azonban szükségszerű, hisz az államok kizárólag így vehetik fel a harcot a bűnözés modern formáival szemben. Ez pedig magától értetődően a szuverenitás további inflációjával jár, hiszen a nemzeti, „önépítő” jogrendszerek egyre inkább nyitottakká válnak.

Az integrációs folyamat a büntetőjog terén minden valószínűség szerint többlépcsős lesz, vegyítve az egységesítést, a harmonizációt, az asszimilációt és a kooperációt eszközeit.³⁸ Egy európai büntetőtörvény-modell e folyamat idejére jó szolgálatot tehet. Nem kötelező, így tolerálja a nemzeti jogok meglévő és megtartandó sajátosságait, ugyanakkor határozottan jelzi a reformok kívánatos irányát.

A gazdasági büntetőjog területén azonban nemigen odázható el az egységesítés, hiszen csak így kerülhető el „crime heaven”-ek kialakulása. Ugyanakkor, bár erős a büntetőjogi integráció irányába ható társadalmi nyomás – ami ráadásul egybeesik a jogtudomány tekintélyes részének törekvésével –, valószínűleg az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme a kódextervezet megvalósulása esetén hosszú ideig unikum marad majd, mint az egységesítés elszigetelt példája.

Az Európai Uniónak önálló, szupranacionális, gazdasági érdekeit oltalmaznia kell. A *Corpus Juris* viszont több mint a pénzügyi érdekek hatékonyabb védelmének igényére megfogalmazott szakértői javaslat: kiállítás egyúttal a büntetőjogi egységesítés mellett. Azaz a minikódex elkészülte nem csupán azt jelzi, hogy lelkes európai büntetőjogászok egy csoportja hisz a – legalább részben megteremthető – közös büntetőjog jövőjében, hanem azt is: létezik – elsősorban az Európai Parlamenten belül – politikai akarat és anyagi fedezet a megalkotásához.

Az európai büntetőjogért elméleti szakemberek jelentős és politikusok – egyelőre – kevésbé jelentős csoportja ma együtt lobbizik. Előbbiek óhaja, hogy az utóbbiak táborá

³⁸ Sieber, 33. o.

gyarapodjék, hiszen csak így születhet meg a pénzügyi érdekek védelmére hivatott közösségi joganyag, amelynek trójai falovából egyszer majd talán valamiféle közös európai büntetőjog bújhatna elő.

Irodalom

- Brandstetter, Wolfgang*: A nemzetközi büntetőjog aktuális problémái, in: *Magyar Jog*, 1997/4.
- Delmas-Marty, Mireille*: Nécessité, légitimité et faisabilité du *Corpus Juris*, Rapport général, 30 septembre 1999.
- Dezső Márta*: A szuverenitás, in: Alkotmánytan (szerkesztette Kukorelli István), Osiris-Századvég, Budapest, 1994.
- Györgyi Kálmán*: A XVI. Nemzetközi Büntetőjogi Kongresszus előkészítő kollokviumai, in: *Magyar Jog*, 1999/4. (lásd: 31-es lábjegyzet)
- Farkas Ákos*: Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelme és a korrupció, in: Írások a korrupcióról, Korridor, Politikai Kutatások Központja, Budapest, 1998.
- Habermas, Jürgen*: Háború a jog és az erkölcs határán, a Die Zeitben 1999. május 18-án megjelent német nyelvű cikk rövidített fordítása, in: *Élet és Irodalom*, 1999. július 2.
- Kertész Imre*: Jogharmonizáció a büntető anyagi és eljárásjog területén, in: *Európai Tükör, Műhelytanulmányok* (17. Munkacsoport), ISM, Budapest, 1997/29.
- Kollár Ildikó*: Az Európai Unió zárt egyezményei és a magyar jog viszonya a büntügyi együttműködés területén, in: *Európai Tükör, Műhelytanulmányok* (17. Munkacsoport), ISM, Budapest, 1997/29.
- Lecou, Claude*: OLAF, in: AGON, 1999/24.
- Lévai Ilona*: *Corpus Juris Europae*, Európai büntetőjog és ügyészség az EU pénzügyi érdekei védelmére? in: *Európai Tükör*, 1998/4., Integrációs Stratégiai Munkacsoport, Miniszterelnöki Hivatal.
- Ligeti Katalin*: Az Európai Közösség büntetőjoga, in: *Állam- és Jogtudomány*, 1998, XXXIX/3–4.
- Manacorda, Stefano*: Le droit pénal et l'Union Européenne, *Revue de sciences criminelles*, janvier – mars 2000.
- Nagy Boldizsár*: Az abszolútum vágyáról és a tünékeny szuverenitásról, in: A szuverenitás káprázata, Korridor – Politikai Kutatások Központja, Budapest, 1996.
- Samu Mihály*: Államelmélet, Püski, Budapest, 1992.
- Sieber, Ulrich*: A propos du Code pénal type européen, in: *Revue de droit pénal et de criminologie*, l'Union Belge et Luxembourgeoise de Droit Pénal, Palais de Justice – 1000 Bruxelles, 79e année, janvier 1999.
- Tiedemann, Klaus*: Réflexions sur la base juridique du *Corpus Juris*, in: AGON, 1999/23.
- Valki László*: Mit kezd a szuverenitással a nemzetközi jog?, in: A szuverenitás káprázata, Korridor – Politikai Kutatások Központja, Budapest, 1996, /Valki (1)/.
- Valki László*: „A nemzetközi jog alapnormái”, in: *Nemzetközi Jog*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1993, /Valki (2)/.
- Van Den Wyngaert, Christine*: Protection „PIF” et Espace judiciaire européen, in: AGON, 1999/25.