

TARTALOM

Hamar Judit: Termelékenység és szerkezetváltás A magyar gazdaság és a felzárkózás főbb tényezői nemzetközi összehasonlításban	4
Ádám Zoltán: A kelet-közép-európai posztkommunista átalakulás államközpontú megközelítése	35
Fábián Anna: Megújuló energiák az Európai Unióban	50

ÚJ KÖNYVEK

Amit tudni akartunk az árfolyamrendszerekről (Ghosh, A. R. – Gulde, A. – Wolf, H. C.: Exchange Rate Regimes.) (Jankovics László)	69
Vigvári András: Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek (Majoros Krisztina)	74
Brief Summary of the Articles	77

JOGI MELLÉKLET

Horváthy Balázs: Offenzív eszköz az Európai Unió kereskedelempolitikájában – I. rész	125
--	-----

Októberi számunk

a magyar reálgazdaság fejlődésének elmúlt tíz esztendejéről szóló átfogó cikkel indul, amely a szerkezeti átalakulást – ezen belül a feldolgozóiparban végbement óriási változásokat – helyezi középpontba. Miközben a termelés produktumában a csúcstechnológiai ágak (informatika, járműipar) súlya ugrásszerűen megnőtt, a szerző rámutat arra, hogy a magyar feldolgozóipart a cégek számát és a foglalkoztatottak arányát tekintve az alacsony és közepesen alacsony technológiát igénylő ágazatok dominálják. A cikkben néhány versenytárs átalakuló országgal való nemzetközi összehasonlítást is találunk a növekedés, a termelékenység alakulásáról, a szerkezetváltás fő vonalairól. – Az állam gazdasági szerepe, gazdaságpolitikájának indokolt és valós súlya mindenütt állandó viták tárgya. Cikkünk szerzője intézményi (institucionalista) megközelítésben elemzi az állam gazdaságfejlesztési feladatait és potenciálját. Két fogalmat állít cikke középpontjába, az állam autonómiáját (vagyis önálló célok kijelölésének lehetőségét) és kapacitását (vagyis hogy mit tehet meg az állam és mit nem) egy adott társadalmi konstellációban. Az irodalom összefogott, rövid bemutatása után azt elemzi, hogyan alakul az állami autonómia és kapacitás a posztkommunista átalakulás körülményei között, hogyan hat erre az EU-hoz történő közeledés és a csatlakozás, valamint a külföldi működő tőke beáramlása. – Néhány hónapja még nem gondoltuk, hogy nekünk magyaroknak különleges kapcsolatunk lesz azzal a témával, amellyel következő cikkünk foglalkozik: a megújuló energiaforrásokkal kapcsolatos EU-politika a magyar energiaügyi biztos személye miatt különleges érdeklődésre tarthat számot nálunk. A cikk vizsgálja a megújuló források jelentőségét a fenntartható energiaellátásban, áttekinti az unió eddig megtett intézkedéseit, partnerségi programjait, támogatási rendszerét. – Rendkívül fontos és rendkívül vitatott kérdéssel foglalkozó könyvről szól első recenziónk: az árfolyamrezsim megválasztásáról. Az irodalom bemutatása, valamint esettanulmányok közlése és számos részletkérdés elemzése mellett a többszerzős, MIT-Pressnél megjelent kötet középpontjában a fix, köztes és lebegtető árfolyamrendszerek makrogazdasági teljesítményének többirányú statisztikai-ökonometriaire történő értékelésére tett kísérlet áll. – Következő recenziónk Vigvári András Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek című hiánypótló művéről szól. A kötet elsődleges funkciója szerint főiskolai és egyetem hallgatók számára írt tankönyv, de szerzőnk nemcsak a tárgya, hanem a megírás módja alapján is ajánlja minden érdeklődőnek.

A szerkesztő

Termelékenységi rés és szerkezetváltás

A magyar gazdaság és a felzárkózás főbb tényezői nemzetközi összehasonlításban

HAMAR JUDIT

A magyar gazdaság fejlődését és szerkezeti átalakulását nemzetközi összehasonlításban vizsgálva kimutatható, hogy az új tagországokban végbement jelentős fejlődés ellenére a strukturális különbségek még ma is fontos szerepet játszanak az EU átlagához viszonyított termelékenységi rés országonkénti nagyságában. Mindenütt szükség van további szerkezetváltásra és az ipari termelékenység növelésére, de Magyarországon elengedhetetlen a közszolgáltatások hatékonyságának jelentős javítása is a konvergencia felgyorsításához. Az elemzés élesen rávilágít a munkaigényes és fejlett technológiát igénylő tevékenységek fejlődése, foglalkoztatási szerepe, és a termelékenység növekedéséhez, azaz a felzárkózás felgyorsításához szükséges szerkezetváltás között feszülő ellentmondásra. Az egészségügy és az oktatás Magyarországon is a legfontosabb húzóágazattá válhatna hosszabb távon gyökeres gazdaságpolitikai szemléletváltás esetén.¹

A cikk célja, hogy bemutassa a magyar gazdaság (és főként a feldolgozóipar) jelenlegi helyzetét, relatív versenypozícióját, kiemelve a magyar gazdaság fejlődése szempontjából meghatározó ágazatokat. Elemezzük a struktúraváltozás hatását a termelékenység alakulására, a húzó ágazatok exportfüggőségét, foglalkoztatásban játszott szerepét. A nemzetközi tendenciák vizsgálatával az ágazatspecifikus összetevőket próbáljuk meghatározni, majd azt vizsgáljuk, hogy mennyire harmonizálnak a magyar trendek néhány velünk együtt csatlakozó országban kimutatható jellemzőkkel. Elemezzük azokat a főbb tényezőket, amelyek meghatározzák a felzárkózás lehetőségeit, a potenciális fejlődőképességet.

Ipar és szolgáltatás nemzetközi összehasonlításban

A magyar gazdaság rendszerváltást követő fejlődése és szerkezeti átalakulása négy periódusra bontható:

1. a rendszerváltást követő átalakulási válság időszaka (1989–1992);
2. a válságból való kilábalás periódusa (1992–1996);

¹ A cikk a GKM megrendelésére a KOPINT-DATORG-ban „A 2010-ig szóló iparpolitika tudományos megalapozása” címmel készült tanulmány I. fejezetére épül. A kutatás során felhasználtuk az EU 5. Keret Program (Key Action on Improving the Socio-economic Knowledge Base) által finanszírozott 'EU Integration and the Prospects for Catch-Up Development in CEECs – The Determinants of the Productivity Gap' (www.ihw-halle.de/projects/productivity-gap.htm) című projekt (contract no HPSE-CT-2001-00065) alprogramjának (WP4: Mapping the Technology Structure of Branch Plants and Technology Integration of CEECs) eredményeit is. A magyarországi kutatás finanszírozásához az OTKA „EU-csatlakozás és a magyar gazdaság alkalmazkodó képessége” című kutatás keretében is hozzájárult (T 0351 32 KGJ).

3. a gazdasági stabilizációval megindult exportorientált gyors növekedés időszaka (1996–2000);

4. a ma még nehezen meghatározható, recessziós tüneteket mutató lassulás és újabb kihívás periódusa (2000–2004?).

A következőkben a magyar gazdaság (és ezen belül a feldolgozóipar) fejlődését 1992-től vázoljuk röviden. Az adatok tartalmának gyökeres változása (a tevékenységek besorolásának, TEAOR módosítása, új számviteli és csődtörvény, a külkereskedelem statisztikai számbavételének és módszertanának átalakítása) miatt csak ettől kezdve állnak rendelkezésre összehasonlítható adatok, bár a legdrasztikusabb szerkezetváltás (főbb ágazatok, piacok, termék- és vállaltszerkezet és vállalati működés szerint, valamint a gazdaságirányítás eszközrendszerében is) ezt megelőzően, az átalakulási válság időszakában történt. Az ágazati szerkezet jelentős mértékű változásához hozzájárult egy sor nagyvállalat csődje, szétbomlása, egyes, korábbi „szocialista” nagyvállalatok részeként végzett tevékenységekre önálló vállalatok létrejötte.

A magyar gazdaság fejlődésének és szerkezeti változásának nemzetközi összehasonlítását a velünk együtt csatlakozó néhány országgal, Csehszlovákia szétbomlását követően és az adatok EU/OECD szempontok szerinti harmonizálásának kezdetétől, 1993-tól mutatjuk be.

Szerkezeti változások

A magyar gazdaság – 1989–1992 között a GDP jelentős visszaesése közepette végbement drasztikus szerkezetátalakulását követően – 1992-től indult növekedésnek. Az alábbi táblázatok összefoglalóan tükrözik az elmúlt tíz évben végbement fejlődést.

A GDP-termelés és -felhasználás volumenindexei (1.1–1.2. táblázat) alapján látható, hogy a gazdaság húzóerejét a tíz év egészében a feldolgozóipar és az export jelentette. 2000-től azonban a lassulást is az ipar (és most már a feldolgozóipar) jelentősen lecsökkent fejlődési dinamikája magyarázta. A külső kereslet visszaesése következtében az export volumennövekedése is több mint harmadára csökkent két év átlagában az 1996–2000 közötti dinamikához képest. Az építőipar és a kereskedelem expanziója fékezte a növekedés visszaesését, és a fogyasztás – főként a magánfogyasztás – dinamizálódása váltotta fel a korábbi export vezérelte növekedést.

1. táblázat

A GDP-termelés éves átlagos növekedése, 1992–2002

Volumenindexek, előző év = 100%

Éves átlagos növekedés	GDP	Mezőgazdaság	Ipar	Feldolgozóipar	Építőipar	Kereskedelem	Szállítás, raktározás, távközlés*	Egyéb szolgáltatás
1992–1996	101,3	99,6	104,8	106,6	98,1	97,2	102,9	102,2
1996–2000	104,7	97,8	109,1	111,7	106,3	103,6	105,1	102,8
2000–2002	103,7	106,7	101,0	102,7	110,6	107,4	103,6	103,2
1992–2002	103,1	100,3	105,8	107,9	103,9	101,8	103,9	102,6

* 1995-től a szálláshely és vendéglátó-ipari szolgáltatások adatait is tartalmazza.

Forrás: KSH, Magyarország Nemzeti Számlái, és KSH, Magyar Statisztikai Évkönyv (15.4. táblák).

A GDP felhasználásának éves átlagos növekedése, 1992–2002

Volumenindexek, előző év = 100 %

Éves átlagos növekedés	Összes belső felhasználás	Magán- fogyasztás	Közületi	Állóeszköz- felhalmozás	Export*	Import*
1992–1996	102,4	97,9	101,6	104,2	106,3	108,6
1996–2000	105,6	104,1	102,1	109,0	119,3	119,8
2000–2002	103,6	107,4	105,0	105,4	106,3	106,1
1992–2002	103,9	102,3	102,5	106,4	111,5	112,6

* A GDP szerinti export- és importadatok az áru- és szolgáltatásforgalmat együtt tartalmazzák.

Forrás: Mint az előző táblánál és saját számítás.

A GDP termelésének gazdasági ágak szerinti szerkezeti változása (folyó áron) a mezőgazdaság folyamatos leépülését és a (döntően nem anyagi) szolgáltatások gyors térnyerését jelzi az elmúlt tíz év egészében. Az építőipar fellendülése nem volt elegendő az ágazat időszak elején kimutatható GDP-arányának eléréséhez, hasonlóan a kereskedelem és a feldolgozóipar súlya is elmaradt 2002-ben a tíz évvel korábbitól.

A GDP-termelés szerkezetének változása főbb ágazatok szerint

1992–2002, folyó áron = 100%

Évek	Mező- gazdaság	Ipar	Építőipar	Feldolgozóipar	Kereskedelem	Szállítás, raktározás, távközlés	Egyéb szolgáltatás	Összes szolgáltatás
	A+B	C+D+E	F	D	G	H+I	J-O	G-Q
1992	6,5	24,4	5,2	19,8	11,6	8,3	33,2	53,1
1996	5,8	23,1	3,8	19,7	9,9	9,8	35,5	55,2
2000	3,8	24,4	4,6	21,1	9,4	9,1	36,6	55,1
2001	3,8	23,1	4,5	20,0	10,1	9,0	37,7	56,8
2002	3,3	22,3	4,9	19,3	10,3	8,8	39,0	58,1

Megjegyzés: A GDP 1991-től nem tartalmazza a pénzközvetítés fel nem osztott díjtételét (FISIM). A 100 százaléktól való eltérést a termékadók egyenlege okozza. A MOL Rt. (benzinkutakkal együtt) 1992-ben átkerült a vegyiparba, és a villamosenergia-ipar (a hozzá tartozó szénbányákkal) az elektromosenergia-ipar része 1993-tól. A szállítás, raktározás, telekommunikáció oszlopa 1995-től a szálláshely és vendéglátó-ipari szolgáltatások adatait is tartalmazza.

Forrás: A KSH, Magyar Statisztikai Évkönyv (15.7. táblázat) különböző számai alapján saját számítás.

A magyar gazdaság ágazatok szerinti szerkezetének foglalkoztatottak szerinti változásából (4. táblázat) jól látható, hogy a mezőgazdasági tevékenységek súlyának gyors zsugorodása ellenére az ágazat szerepe a foglalkoztatásban még 2002-ben is viszonylag jelentős (6,2 százalék) volt, közel kétszerese az ágazat által előállított bruttó hozzáadott érték szerinti részaránynak (5. táblázat). A foglalkoztatottak száma tíz év alatt közel felére zsugorodott a mezőgazdaságban, több mint tíz százalékkal csökkent az iparban (és közel tíz százalékkal a feldolgozóiparban), miközben az építőipar néhány éve megindult expanziója a foglalkoztatottak 25 százalékos növekedésével járt együtt. A szolgáltatásokban foglalkoztatottak számaránya az évtized első felében, majd némi visszaesés után 2000-ben és 2002-ben nőtt dinamikusán.

Gazdasági szerkezet változása foglalkoztatottak szerint

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2002/1992
	Megoszlás, százalék											Változás, 1992 = 100
A+B	11,4	9,1	8,7	8,0	8,3	7,9	7,5	7,1	6,6	6,3	6,2	52,4
C+D+E	30,2	28,4	27,6	26,7	26,7	27,1	28,0	27,4	26,9	27,3	27,1	86,4
Ebből: D	26,2	24,5	23,7	23,1	23,3	23,7	24,7	24,4	24,3	24,8	24,8	91,1
F	5,4	5,4	5,4	5,9	6,0	6,0	6,2	6,6	6,9	7,0	7,0	125,0
Szolgáltatások G-O	53,0	57,1	58,3	59,4	59,1	59,0	58,3	58,9	59,6	59,4	59,7	108,2
Összesen (A-O)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	96,1

Megjegyzés: A+B = mező- és erdőgazdaság, halászat, C+D+E = ipari ágazatok (ebből: D = feldolgozóipar), F = építőipar, G-O szolgáltatások összesen; Összesen = az ágazatok összesen.

Forrás: KSH, Magyar Statisztikai Évkönyv különböző számai (4.5. táblázatok) alapján saját számítás.

Az ágazatok bruttó hozzáadott értéke szerinti szerkezeti változások is a mezőgazdasági ágak folyamatos és gyors térvesztését jelzik. Az ipar súlya is mérséklődött a tíz év során (főként a bányászat zsugorodása révén) és hozzáadott érték-termelő képessége (1997–2000 közötti évek kivételével) mindvégig elmaradt a foglalkoztatásban betöltött szerepétől. 2000-től a feldolgozóiparon belüli változások hatására csökkent az ipari tevékenységek relatív hozzájárulása a GDP-termeléshez, ellentétben az 1995–2000 közötti időszak trendjével, amikor a feldolgozóiparban megtermelt bruttó hozzáadott érték relatív súlya folyamatosan nőtt, és közel azonos volt az ágazat foglalkoztatásban betöltött szerepének változásával. A GDP-növekedés legfontosabb tényezőjét a szolgáltatási tevékenységek bruttó hozzáadottérték-termelő képességének (1995, 1997, 2000 kivételével) folyamatos, és 2000-től igen erőteljes növekedése jelentette.

**Gazdasági szerkezet változása a bruttó hozzáadott érték* szerint
1992–2002, megoszlás, folyó áron**

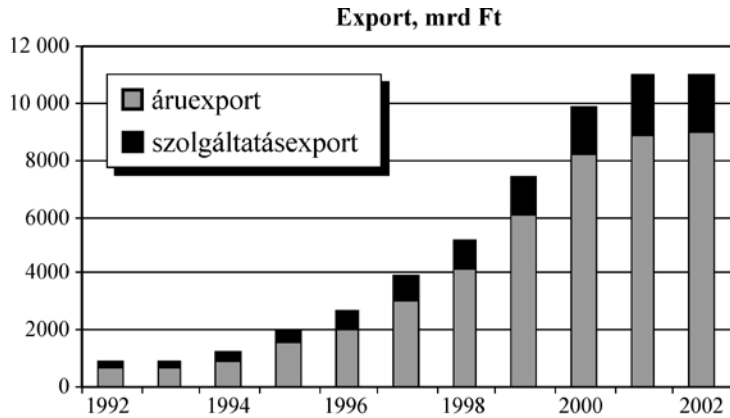
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2002/1992
A+B	7,2	6,7	6,7	6,8	6,6	5,9	5,5	4,8	4,3	4,3	3,7	291,3
C+D+E	27,3	26,6	25,3	26,3	26,3	28,1	28,2	27,7	27,8	26,2	25,1	519,9
Ebből: D	22,2	22,0	21,6	22,5	22,5	23,9	24,1	23,5	24,0	22,7	21,8	555,1
F	5,9	5,3	5,1	4,6	4,3	4,6	4,6	4,7	5,2	5,1	5,5	534,5
Szolgáltatások G-O	59,6	61,4	62,8	62,4	62,8	61,4	61,7	62,7	62,7	64,4	65,6	621,9
Összesen (A-O)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	565,0

* Bruttó hozzáadott érték termelési adók, támogatások és pénzügyi közvetítés fel nem osztott tételei (FISIM) nélkül.

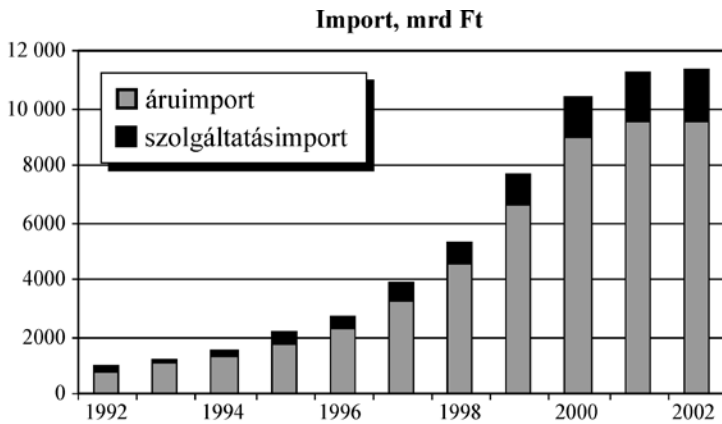
Megjegyzés és forrás: Mint az előző táblázatnál.

A foglalkoztatottak és a bruttó hozzáadott értékadatok szerinti szerkezeti változásokat (az előbbi két táblázat adatait) egybevetve kitűnik, hogy a mezőgazdaság zsugorodása és az építőipar expanziója a termelékenység (egy foglalkoztatottra jutó bruttó hozzáadott érték) relatív romlásával járt. Ezzel szemben a feldolgozóiparban a foglalkoztatottak számának csökkenése a bruttó hozzáadottérték-termelő képesség növekedésével ment végbe (főként 1996–2000 között, míg 2000-től a trend megfordulni látszik).

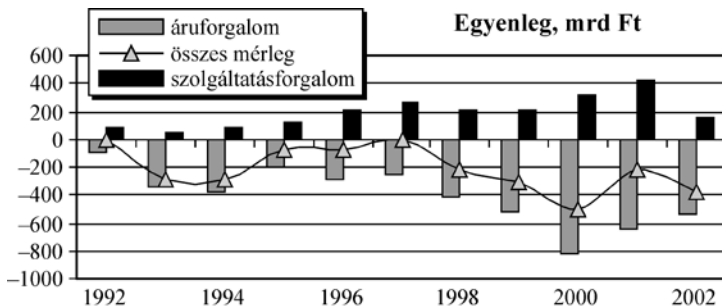
Az áru- és szolgáltatás-külkereskedelem alakulása
1992–2002, folyó áron, milliárd forint



Forrás: KSH



Forrás: KSH



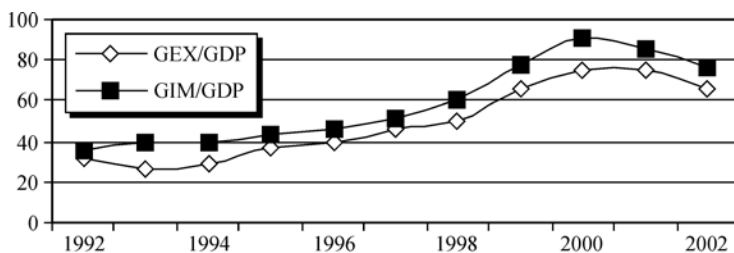
Forrás: KSH

A mezőgazdaság (főként foglalkoztatási és mint látni fogjuk, külkereskedelmi) szerepe a jelentős zsugorodás ellenére sem becsülhető le, a GDP-hez való hozzájárulása azonban egyre kisebb jelentőségű. A termelékenység javítása ebben az ágazatban jelentős strukturális, gazdálkodási átalakulás és beruházási erőfeszítések révén képzelhető csak el. A külkereskedelemben, foglalkoztatásban, GDP-termelésben egyaránt jelentős szereppel bíró feldolgozóipar mellett a felzárkózás egyre inkább (és a jövőben még inkább) a szolgáltatások fejlődésén és hatékonyságnövekedésén múlik. A szolgáltatásforgalom számbavételének korlátai (az MNB adatgyűjtésének módszertani változása, adatszolgáltatási problémák) ellenére az 1. ábrából jól látható a szolgáltatások külkereskedelmi szerepének folyamatos (2002-ig tartó) növekedése. A szolgáltatásforgalomban képződött aktívum rendre mérsékelte a külkereskedelmi deficitet, 2002-ben azonban a szolgáltatások bevételi többletének lemorzsolódása vált a hiány növekedésének fő tényezőjévé.

A következő (2.) ábrán jól látható a külkereskedelem (a GDP szerinti áru- és szolgáltatásforgalom) növekedést generáló hatása, különösen 1995-től 2000-ig. 2000-től azonban épp az export (és ezzel együtt az import) dinamikájának jelentős mérséklődése vált a GDP lassulásának egyik legfontosabb tényezőjévé.

2. ábra

Az áru- és szolgáltatás- külkereskedelem a GDP (folyó és piaci áron) százalékában



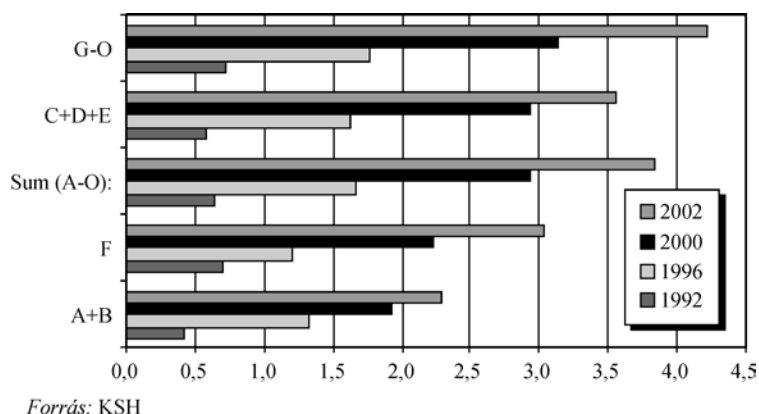
Forrás: KSH

A termelékenység alakulása és szintje az iparban és a szolgáltatásokban

A termelékenység mérése és szintjének összehasonlítása az áruterelésben is – még azonos termékfélések előállítása esetén is – számos probléma forrása, a szolgáltatások esetében azonban különösen problematikus. Leegyszerűsítve, a szolgáltatási tevékenységek többségénél az egy foglalkoztatottra jutó termelékenység (bruttó hozzáadott érték) különbsége alapvetően a bérszínvonal különbségeire vezethető vissza. A szolgáltatások által előállított (mért) bruttó hozzáadott érték kiemelkedő növekedése 2000-től részben a minimálbérek jelentős emelése, majd a közszférában 2002-ben végrehajtott 50 százalékos béremelés következménye. A hatósági ármeghatározás gyakorlata is jelentősen torzítja egy sor szolgáltatás esetében a különböző tevékenységek termelékenységi szintjének és alakulásának összehasonlítását.

A 3. ábrán az egy foglalkoztatottra jutó bruttó hozzáadott érték szerinti sorrend alakulása látható a gazdaság főbb tevékenységi ágai szerint. A szolgáltatások termelékenységi szintje rendre meghaladta az iparban (és még inkább a mezőgazdasági ágakban) mért szintet, 2002-re azonban a különbség az ágazatok fajlagos BHÉ mutatói között a szolgáltatások javára (az ipar, és most már főként a feldolgozóipar rovására) jelentősen megnőtt.

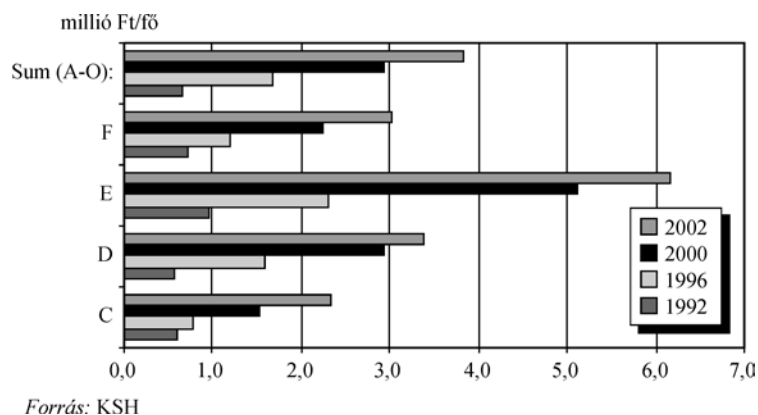
**A munkatermelékenység alakulása főbb tevékenységi ágak szerint
1992–2002, millió Ft/fő**



Jelmagyarázat: G–O = Szolgáltatási tevékenységek, C+D+E = ipar; F = építőipar; A+B = mező- és erdőgazdálkodás; A–O = ágazatok összesen.

Részleteiben vizsgálva a termelékenység alakulását, egyértelmű, hogy az iparon belül az energiatermelő ágazatok (E = villamosenergia-, gáz-, gőz- és vízellátás) termelékenységi szintje és annak növekedése jelentette a húzóerőt (ami részben a hatósági árak jelentős emelkedésére vezethető vissza). (A feldolgozóiparon belüli termelékenység alakulására a következő részben térünk ki.)

A munkatermelékenység alakulása az iparban



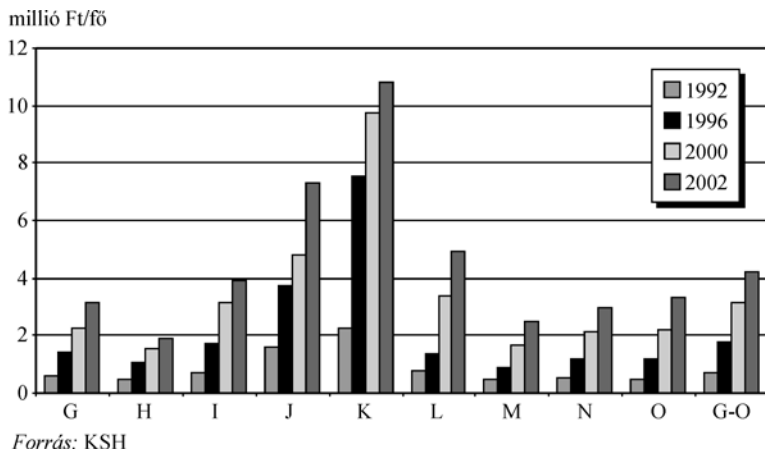
Jelmagyarázat: C = Bányászat; D = Feldolgozóipar; E = Villamosenergia-, gáz-, gőz-, vízellátás; F = építőipar; A–O = ágazatok összesen.

A szolgáltatási tevékenységek közül az alábbi ábra tanúsága szerint mindvégig az ingatlanügyletek, gazdasági tevékenységet segítő szolgáltatások (K), és a pénzügyi szolgáltatások (J) fajlagos hozzáadottérték-termelő képessége, valamint 2000-ben és külö-

nösen 2002-ben a közigazgatás, védelem, kötelező társadalombiztosítás (L) fajlagos bruttó hozzáadottérték-mutatója haladta meg jelentősen az átlagot (G–O).

5. ábra

A munkatermelékenység alakulása szolgáltatási áganként



Forrás: KSH

A vizsgált időszak elején, 1992-ben az oktatás (M), az egyéb közösségi és személyi szolgáltatások (O), a szálláshely-szolgáltatás, vendéglátás (H), az egészségügy (N), valamint a kereskedelem, javítás (G) ágazatokban volt (sorrendben) a legalacsonyabb a fajlagos bruttó hozzáadottérték-mutató. Amíg azonban az idegenforgalmi szolgáltatások (szálláshely, vendéglátás) a periódus végén, 2002-ben is sereghajtók maradtak, addig a kereskedelemben, az egészségügyi szolgáltatásokban és az oktatásban is több mint ötszörösére nőtt (folyó áron) a „termelékenység” szintje. Megjegyzendő, hogy az Egyesült Államokban 1986–1988 között a két legnagyobb hozzáadott értéket produkáló ágazat (váltakozó sorrendben) az egészségügy és az oktatás volt. Ez a két ágazat (véleményünk szerint) Magyarországon is rendelkezik azokkal a legfontosabb feltételekkel (képzett szakemberekkel), amelyek lehetőséget nyújtanának arra, hogy a növekedés húzóerejévé váljanak. Ehhez azonban először jelentős beruházásokra, és főként szemléletbeli, gazdaságpolitikai változásra (hosszú távú stratégia kialakítására) lenne szükség.

A következő részben a magyar gazdaság termelékenységi szintjének alakulását nemzetközi összehasonlításban – néhány, velünk együtt csatlakozó országgal egybevetve – mutatjuk be, és az EU-15 átlagához viszonyított termelékenységi lemaradás főbb strukturális összetevőit elemezzük.

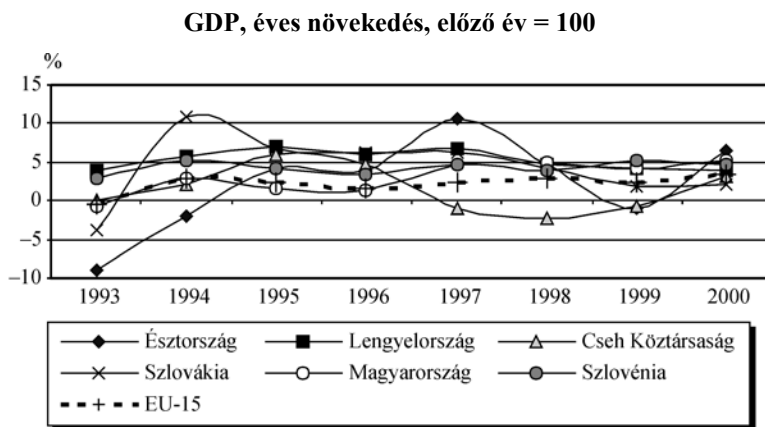
Szerkezetváltás és az egyes szektorok szerepe a magyar és néhány csatlakozó országban az EU-15 átlagos termelékenységi szintjétől való elmaradásban

Gazdaságfejlődés, termelékenység, struktúraváltás

A következő (6.) ábra hat most csatlakozó (észt, lengyel, cseh, szlovák, magyar és szlovén) gazdaság fejlődését illusztrálja 1993–2000 között. Jól látható, hogy a hat ország gazdaságfejlődése időben igen eltérően alakult a vizsgált időszakban az átalakulási válság mélységétől és a válságból való kilábalás időtartamától függően. Az észt és a

szlovák gazdaság – a legmélyebbről indulva – nőtt a legdinamikusabban. A magyar GDP az EU-15 átlagához hasonló ütemben fejlődött 1996-ig, majd jóval meghaladta azt az évtized második felében. Csehország esetében, épp ellenkezőleg, az évtized első felében kimutatható gyors gazdaságfejlődést 1996-tól erős visszaesés váltotta fel.

6. ábra



Forrás: European Communities, 2001, The Candidate countries

Az újonnan csatlakozó országok legfőbb célja (reménye), hogy az Európai Unióba való integrálódás révén jövedelemszintjük felzárkózása az EU átlagához felgyorsítható. A relatív életszínvonal (egy főre jutó GDP) valamennyi vizsgált országban már eddig is jelentős mértékben növekedett. Az egy főre jutó GDP múltbeli növekedését, Szlovákia kivételével valamennyi vizsgált országban „segítette” a népesség lélekszámának csökkenése is. Hasonlóan, mindenütt megfigyelhető – Magyarország és Szlovénia kivételével –, hogy a felzárkózás üteme az évtized második felében lelassult. Csehországban és a Szlovákiában 1996–1997-től a korábbi javuló trend az ellenkezőjébe fordult.

6. táblázat

**Az egy főre jutó GDP alakulása néhány csatlakozó országban
az EU-15 átlagához viszonyítva, 1993–2000**

EU-15 átlaga = 100, becslült vásárlóerővel korrigált árfolyamon számítva (PPP)

EU-15 = 100	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Észtország	27,0	29,6	36,6	37,9	41,8	42,0	41,3	39,0
Lengyelország	30,4	31,0	35,6	36,6	38,5	38,6	39,3	39,4
Szlovákia	39,0	39,6	44,8	46,1	48,0	47,8	47,6	46,8
Magyarország	45,5	45,7	47,1	46,5	48,0	48,4	49,5	50,4
Cseh Köztársaság	59,2	60,2	63,8	64,9	63,2	59,9	58,4	57,9
Szlovénia	61,2	62,8	65,6	65,9	67,9	67,6	69,4	69,8

Megjegyzés: A konvergencia csúcspontjai kiemelten szedve.

Forrás: EUROSTAT (CRONOS), WIIW adatbázis, a csatlakozó és az EU-tagországok Nemzeti Statisztikai Hivatalai, J. Stephan számítása. www.iwh-halle.de/projects/productivity-gap.htm

Annak ellenére, hogy a vizsgált országokban jelentősen sikerült mérsékelni a lemaradás mértékét, még ma is igen jelentős a különbség a jelenlegi EU-átlaghoz képest. Még a legfejlettebb átalakuló országok gazdasága is alig éri el a görög egy főre jutó GDP szintjét. Csupán Szlovénia fejlettségi szintje vethető egybe Portugáliáéval. (Stephan, 2003).

A 7. táblázatban a munkatermelékenység alakulását mutatjuk be a vizsgált országokban. Az összehasonlításhoz az előző részben alkalmazott GVA (BHÉ) mutatót használjuk (az ágazatonként előállított hozzáadott értékek összegét, termelési adók, támogatások és a fel nem osztott pénzközvetítés díja – FISIM – nélkül), mivel az adók és támogatások országonkénti eltérései nagymértékben torzítanák az összehasonlítást.

A munkatermelékenység a legalacsonyabb kiinduló szintről Észtországban nőtt a leggyorsabban, és 1997-től már túlszárnyalta a lengyel szintet. A szlovák termelékenység szintje szintén gyorsan konvergált a magyar és a cseh mutatókhoz, míg Szlovéniában a legmagasabb szintről kiindulva folyamatosan nőtt a termelékenység.

7. táblázat

**A munkatermelékenység szintjének alakulása
a vizsgált országok nemzetgazdaságában**
1000 EUR, PPP árfolyamon egy foglalkoztatottra számítva

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2001/1993
	1000 euró									%
Észtország	8,5	9,5	12,9	14,3	16,1	17,3	19,7	22,1	24,1	284,4
Lengyelország	12,2	12,6	14,0	14,7	15,8	16,6	17,7	19,7	21,2	173,6
Szlovákia	15,2	15,7	18,2	18,9	21,0	21,5	23,6	24,9	26,1	171,2
Magyarország	17,5	19,1	20,3	21,1	23,0	23,6	24,4	26,0	27,5	156,7
Cseh Köztársaság	19,1	19,9	21,7	22,7	23,9	24,0	25,1	26,7	27,8	145,5
Szlovénia	21,2	22,6	24,1	25,7	28,4	29,3	30,5	32,3	34,3	161,9

Megjegyzés: Összes foglalkoztatottra vetített bruttó hozzáadott érték ágazatonként összesítve, adók, támogatások és FISIM nélkül (kapacitáskihasználás figyelembevétele nélkül).

Forrás: Mint az előző táblázatnál.

8. táblázat

A nemzetgazdasági munkatermelékenység szintje az EU-átlag százalékában
Bruttó hozzáadott érték (BHÉ) vásárlóerő-paritáson,
egy foglalkoztatottra, EU-15 = 100%

EU-15 = 100	1995	1999	2000	2001
Észtország	31,7	47,0	52,0	54,5
Lengyelország	34,3	42,3	46,3	48,0
Szlovákia	44,6	56,3	58,6	58,8
Magyarország	49,7	58,2	61,1	62,1
Cseh Köztársaság	53,2	59,8	62,7	62,8
Szlovénia	59,1	72,9	76,9	77,3
EU-15 az Egyesült Államok százalékában	79,5	n. a.	73,5	73,0

Forrás: Ua., mint az előző táblázatnál és OECD, 2001.

Magyarország kivételével valamennyi vizsgált országban a nemzetgazdaság egészében mért munkatermelékenység (az egy foglalkoztatottra jutó bruttó hozzáadott érték) növekedésének egyik legfontosabb tényezője a foglalkoztatási ráta – a foglalkoztatottak összlakossághoz mért – csökkenése volt a kilencvenes évek második felében. Mégis, a csökkenő népesség és a foglalkoztatási ráta enyhe növekedése ellenére a foglalkoztatottsági ráta még az évtized végén is Magyarországon volt messze a legalacsonyabb.

Valamennyi vizsgált ország csökkenteni tudta gazdaságának elmaradását az EU-15 átlagától, a javuló tendenciát azonban az elmúlt évtized második felében az is „segítette”, hogy a munkatermelékenység növekedése az EU-n belül is jelentősen lelassult. (Az USA munkatermelékenységi mutatóját 100-nak véve az Európai Unió átlagos szintje 79,5-ről 73 százalékra csökkent 1995–2001 között.)

A gazdaság egészében mért munkatermelékenység szintje 2000-re valamennyi vizsgált országban nagyobb volt már, mint Portugáliában, és (Lengyelország kivételével) mindenütt meghaladta az EU átlagának legalább a felét, a szlovén termelékenység szintje pedig elérte a spanyol mutatót, az EU-15 átlagának 77 százalékát.

Az ipari (feldolgozóipari) termelékenység szintje jóval nagyobb lemaradást tükröz az EU-15 átlagától, mint a nemzetgazdaság egészében mért mutatók.

9. táblázat

**A feldolgozóipari termelékenység alakulása és szintje
az EU-15 átlagához viszonyítva**

	1993	2000	1993	2000	1996/1993	2000/1996	2000/1993
	BHÉ/foglalkoztatottak, euró		EU-15 = 100%		Éves átlagos növekedési ütem, %		
Észtország	7 500	17 700	16,5	34,2	-3,7	12,3	5,2
Szlovákia	11 700	22 700	25,8	43,9	15,4	2,7	7,3
Lengyelország	13 300	23 000	29,3	44,5	4,0	7,3	5,8
Cseh Köztársaság	15 800	26 500	34,8	51,3	9,2	2,0	4,9
Magyarország	15 800	26 700	34,8	51,6	6,4	4,9	5,4
Szlovénia	17 100	30 300	37,7	58,6	6,6	6,5	6,4
EU-15	45 400	51 700	100,0	100,0	2,5	1,4	1,9

Megjegyzés: Feldolgozóipari bruttó hozzáadott érték (BHÉ) vásárlóerő-paritáson (PPP) számítva, szakágazatonként összesítve, adók, támogatások és FISIM nélkül (kapacitáskihasználás figyelembevétele nélkül).

Forrás: EUROSTAT, OECD, WIIW, Nemzeti Statisztikák, J. Stephan számításai [2003].

A vizsgált országok feldolgozóiparában mért munkatermelékenység még ma is jelentősen elmarad az EU-15 átlagától, mindössze 35-60 százaléka annak. A termelékenység EU-15 átlagánál jóval gyorsabb fejlődése ellenére, és az eddigi ütem fenntartása mellett is több évtizedre van szükség az unió átlagához való felzárkózáshoz. (Stephan strukturális jellemzőket és a múltbeli specializálódás trendjét is figyelembe vevő modellszámításai szerint az EU-átlag 75 százalékának elérése Szlovénia esetében már 2010 előtt lehetséges, Szlovákia és Magyarország 2010 után és Csehország 2018 körül lehet erre képes. Észtország és Lengyelország esetében a felzárkózás folyamata túlnyúlik a modell által vizsgált időtávon.) (Stephan, 2003).

A munkatermelékenység nemzetgazdaságra és a feldolgozóiparra számított mutatói közötti jelentős különbség valamennyi országban a vizsgált időszak folyamán végbe ment gyors szerkezetváltással függ össze. A főbb gazdasági ágak szerkezetváltása a foglalkoztatottak eloszlásának alakulása szerint (10. táblázat) Lengyelország kivételével valamennyi vizsgált országban a mezőgazdasági tevékenységek gyors lemorzsolódását

mutatja. Az ipar súlya a foglalkoztatásban (Észtország kivételével) szintén mindenütt (de a mezőgazdaságénál kisebb mértékben) csökkent, miközben a szolgáltatási tevékenységek gyors térnyerése is általánosan megfigyelhető valamennyi vizsgált országban. A feldolgozóipar súlya egyedül Észtországban nőtt, és Magyarországon gyakorlatilag megőrizte szerepét a foglalkoztatásban. Általában megállapítható, hogy minél nagyobb volt a feldolgozóipar súlya a kiinduló időpontban, annál nagyobb volt relatív súlyvesztése is: Szlovéniában 37-ről 29 százalékra, a Cseh Köztársaságban 31-ről 30-ra, és Szlovákiában 27-ről 26 százalékra csökkent az ágazat részaránya az összes foglalkoztatott százalékában. Lengyelország maradt a legkevésbé iparosodott ország az évtized végén is, mivel a feldolgozóipar részesedése a vizsgált periódusban még tovább zsugorodott (20-ról 18 százalékra).

A szolgáltatások súlya a magyar gazdaságban már 1993-ban is kiemelkedő volt (57 százalék), és bár a relatív növekedés itt volt a legkisebb, 2000-re tovább nőtt: az összes foglalkoztatott 60 százaléka dolgozott ezekben az ágazatokban (hasonlóan az észt részarányhoz). A legnagyobb mértékű növekedés Észtországban mutatkozott, ahol 51-ről 59 százalékra nőtt a szolgáltatás szektor részaránya a foglalkoztatásban 1993–2000 között. Csehországban, Szlovákiában és Szlovéniában is a foglalkoztatott létszám több mint a fele (54-55-56 százaléka) végzett valamilyen szolgáltató tevékenységet 2000-ben.

10. táblázat

Szerkezetváltás a foglalkoztatottak száma szerint
Megoszlás, százalék

	Észtország		Lengyelország		Csehország		Szlovákia		Magyarország		Szlovénia	
	1993	2000	1993	2000	1993	1999	1993	2000	1993	2000	1993	2000
A+B	16,6	7,4	26,7	28,5	6,9	5,1	10,6	6,7	9,1	6,5	7,6	5,7
C+D+E	25,6	26,5	24,7	20,7	35,3	33,0	30,7	29,3	28,4	26,8	39,3	31,6
Ebből: D	21,4	22,6	20,2	17,6	31,2	30,0	26,8	25,7	24,5	24,2	36,6	29,4
F	7,4	7,0	6,0	5,4	9,3	7,7	8,9	8,0	5,4	7,0	5,4	7,9
Szolgáltatások (G–O)	50,8	59,1	42,7	45,5	48,5	54,1	49,8	55,9	57,1	59,7	47,7	54,9
Összesen (A–O)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Megjegyzés: A+B = mező- és erdőgazdaság, halászat; C+D+E ipari tevékenységek, F = építőipar, G–O = szolgáltatások;

Forrás: Mint az előző táblázatnál és saját számítás.

A gazdaság szerkezeti átalakulása a bruttó hozzáadott érték (BHÉ) mutatók szerint némi eltérést mutat az előbbiektől. Eszerint a mezőgazdaság térszűrése valamennyi országban, még Lengyelországban is jelentős volt. A feldolgozóipar GDP-hez való relatív hozzájárulása Magyarországhoz hasonlóan még a cseh és a szlovák gazdaságban nőtt (a legnagyobb mértékben: Szlovákiában 21-ről 24 százalékra), míg a többi vizsgált országban mindenütt csökkent az ágazat relatív súlya. (Észtországban a legerősebben: 3,5 százalékponttal, Szlovéniában 2,3 százalékponttal és Lengyelországban 1,4 százalékponttal, 22-ről 20,6 százalékra).

A szolgáltatási szektorok bruttó hozzáadott értéke az észt és a magyar gazdaságban érte el a legmagasabb részarányt az évtized végére (66, ill. 63 százalék). A szektor térnyerése ugyanakkor Lengyelországban volt a leggyorsabb (1993-ról 2000-re 54 százalékról 61 százalékra nőtt a szektor BHÉ mutatója), míg Magyarországon volt a legkisebb (mindössze 1,3 százalékpont) a részarány-növekedés mértéke.

Szerkezetváltás a bruttó hozzáadott érték (BHÉ) szerint
Megoszlás, százalék

	Észtország		Lengyelország		Csehország		Szlovákia		Magyarország		Szlovénia	
Százalék	1993	1999	1993	2000	1993	1999	1993	2000	1993	2000	1993	2000
A+B	11,0	6,7	7,0	3,8	5,2	3,9	4,9	4,5	6,7	4,3	5,1	3,2
C+D+E	24,5	21,1	30,1	26,6	32,5	31,8	32,0	28,9	26,6	27,8	33,4	31,4
Ebből: D	19,0	16,5	22,0	20,6	25,8	26,3	20,6	24,0	22,0	24,0	29,5	27,2
F	6,6	6,0	8,9	8,3	7,1	7,4	4,9	5,2	5,3	5,2	4,7	6,0
Szolgáltatások (G–O)	57,9	66,2	54,0	61,3	55,2	56,8	58,2	61,3	61,4	62,7	56,8	59,3
Összesen (A–O)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Megjegyzés: Bruttó hozzáadott érték ágazonként összesítve, adók, támogatások és FISIM nélkül (kapacitáskihasználás figyelembevétele nélkül).

Forrás: Ua., mint a 9. táblázatnál.

A munkatermelékenység EU-átlagtól való elmaradásának főbb tényezőit részletebben elemezve megállapítható, hogy a strukturális különbségek még az évtized végén is fontos szerepet játszottak a termelékenységi rés országokénti nagyságában: Szlovákia esetében a termelékenységi rés 28 százaléka magyarázható az EU átlagtól eltérő gazdaság szerkezettel, Magyarországon, Lengyelországban és Szlovéniában pedig a termelékenységi különbség 20 százaléka vezethető vissza a gazdaság eltérő (foglalkoztatottak szerinti) szerkezetének hatására. Csehországban és Észtországban ugyanakkor nem volt kimutatható hasonló hatás.

Az EU-15 átlagához viszonyított termelékenységi rés – a vizsgált időszakban végbement jelentős szerkezetátalakulás következtében – valamennyi vizsgált országban mérséklődött, azonban még mindig elég jelentős nagyságrendű ahhoz, hogy továbbra is fennálljon a probléma, hogy ezeknek az országoknak hosszú időre van szükségük az EU-hoz való felzárkózásra. Valamennyi országban szükség van további szerkezetváltásra és a termelékenység növelésére az iparban (C+D+E), de Magyarország, Szlovákia és Észtország esetében elengedhetetlen a közszolgáltatások (L–O) terén is jelentős hatékonyságjavulást elérni a konvergencia felgyorsításához.

12. táblázat

A főbb gazdasági ágak százalékos hozzájárulása az EU-15 átlagához mért termelékenységi rés kialakulásában

1999	Észtország	Lengyelország	Csehország	Szlovákia	Magyarország	Szlovénia
A+B	8,2	40,6	2,0	8,4	4,7	1,9
C+D+E	31,9	23,5	39,2	38,1	34,5	51,5
F	7,3	3,0	6,3	10,1	7,1	7,4
G+H+I	19,7	12,2	20,3	14,4	20,6	20,1
J+K	7,0	5,8	11,5	0,0	1,0	6,4
L–O	25,9	14,8	20,7	29,2	32,1	12,7

Megjegyzés: A termelékenység különbsége szektoronként a foglalkoztatottak részaránya szerint a teljes termelékenységi különbség százalékában. G+H+I = a háztartásoknak nyújtott szolgáltatások; J+K = üzleti szolgáltatások; L–O más, nem nyereségorientált közszolgáltatások.

Forrás: J. Stephan (2002)

A kilencvenes években a tőkeáramlás szabaddá válása, a multinacionális vállalatok tevékenységének világgazdaságot meghatározó, szerteágazó tevékenysége, a globalizálódás (és ezen belül az IT iparágak soha nem látott fejlődése) csaknem minden tevékenységet átalakító tovaterjedése következtében gyökeresen átalakult a gondolkodás (és a gazdaság- és iparpolitika) preferenciarendszere is. (Lásd részletesebben: *Hamar, 2003.*)

A kilencvenes években végbement főbb súlyponti változásokra jellemző, hogy a korábbi (neoklasszikus) növekedési elméletek (amelyek a tőkefelhalmozás fontosságára helyezték a hangsúlyt, és a termelési lehetőségeket meghatározó fő termelési tényezőként a tőkét és a munkát jelölték meg) a kilencvenes években a nemzetközi konvergenciára vonatkozó empirikus kutatások eredményei alapján az emberi tőkével (human capital, az oktatás-tudás megszerzését használva proximiként) bővítették az aggregált termelési függvényt. A K+F, vagy „ötletalapú” modellek az innovációt (és különösen a technológiai tudás felhalmozását és tovaterjedését) a hosszú távú gazdaságfejlődés „hajtóerejeként”, „motorjaként” határozták meg. Az „ötletek” (az új termékek és technológiák) megjelenését a kutatás-fejlesztési befektetések generálják, amit a profitmaximalizáló cégek normál vállalkozási tevékenységként végeznek. Az „ötlet vezérelte” K+F új eljárásokat, termékeket eredményez. Ezeket inputként felhasználva különleges minőségű késztermék, specializáltabb félkész termék vagy termelőeszköz kifejlesztésével az eredeti ötlet tovább növeli a termelékenységet.

Mára széles körben elismert – és a magyar gazdaságpolitika frazeológiájában is megjelent már –, hogy bár a kutatás-fejlesztésen alapuló innováció döntő eleme a vállalati versenyképességnek, hatása nem kizárólag az azt végző cég eredményességét érinti, hanem fontos növekedést generáló külső, tovaterjedő hatásai is vannak (K+F spill-over). Fontos eleme ennek a „tudás spill-over”, amennyiben egy cég K+F tevékenysége által létrejött új ismeretek más cégeket is új ismeretek vagy technológiai kapacitásuk fejlesztésére ösztönöznek. Elméleti és empirikus tapasztalatok szerint a tudás nemzetközi elterjedése tovább fokozza a kibocsátás és a termelékenység növekedését.

A technológia nemzetközi terjedése háromféle csatornán keresztül fejti ki termelékenységnövelő hatását:

- A szélesebb körű *ismeretekhez való hozzáférés* növeli a K+F tevékenység termelékenységét a kutatás-fejlesztésben részt vevő országokban, következésképpen a jövőbeli termelékenységnövekedést is fokozza. Egy országban a termelékenység növekedése pozitív kapcsolatban van az információáramlás nyitottságának fokával és avval a képességgel, hogy az új ismereteket alkalmazni és továbbfejleszteni tudják (abszorpciós képesség).

- A *nemzetközi kereskedelem* lehetőséget nyújt arra, hogy a máshol kifejlesztett, hazaitól minőségileg különböző termékeket inputként felhasználva növeljék a termelékenységet.

- A nemzetközi kereskedelem és a *külföldi működőtőke-befektetések* együttesen fontos közvetítő eszközei a termékekkel, termelési eljárásokkal, piaci feltételekkel kapcsolatos, határokon átnyúló tanulási folyamatnak. Azaz az innovációra fordítható költségek csökkenthetők, és a teljes tényezőtermelékenység növekedhet.

A fentiek hatására érthető, hogy a széles értelemben vett vállalati képesség növelését segítő eszközök és a növekedést elősegítő intézmények fejlesztése és erősítése vált a gazdaságpolitikák központi kérdésévé. A kilencvenes években kiemelkedő fejlődést elért (ír, finn, spanyol, portugál és újabban görög) országok példája is bizonyította, hogy a sikeres nemzeti iparpolitikák elsősorban a széles értelemben vett infrastruktúra fejlesztés-

tését (az út-, vasúthálózat, azaz a fizikai infrastruktúra fejlesztése mellett az információ-áramlást, tudást, pénzügyi és tanácsadási intézményi hálózat kiépítését), a high-tech elterjedését elősegítő kormányzati intézkedésekre támaszkodtak. A tudásorientált fejlesztést (már az általános képzés alsó fokán, és főként a felsőoktatásban), a K+F tevékenységet ösztönző adókedvezmények rendszerét és az ehhez kapcsolódó beruházások preferálását, exportorientációt, a külföldi működő tőke vonzását állították előtérbe. A KKV-k hátrányait ellensúlyozó intézkedésekre, a munkaerőpiac hatékonyságát és mobilitását, végül, de nem utolsósorban a bedolgozói (hálózatépítési) tevékenységek lehetőségeit segítő intézményi fejlesztésekre koncentrálnak nemzeti iparpolitikák tudták hathatósan elősegíteni a gazdaságfejlődést, a fejlettebb gazdaságokhoz való felzárkózást.

A multinacionális cégek expanziója a kilencvenes évek során a korábbinál jóval erőteljesebben és hathatósabban segítette elő a nagyobb mértékű specializálódást a feldolgozóiparon belül, növelte a termelékenység alakulásának szerepét, különös tekintettel a feldolgozóipar high-tech ágazataira. A fejlett országokban általában a feldolgozóipar hozzájárulása a GDP-hez rendre csökkent. Az Európai Unió országai között voltak olyanok is, ahol a feldolgozóipar hozzájárulása a GDP-hez lényegében azonos szinten maradt (Belgiumban, Hollandiában), a gyors gazdaságfejlődést felmutató országokban azonban az ipar relatív jelentőségének csökkenése a GDP-termelésben egyértelműen kimutatható volt (mint Portugáliában, Spanyolországban vagy Nagy-Britanniában). Finnországban ezzel szemben a gazdasági élénkülés erősen támaszkodott az iparra, a fejlett színvonalat, csúcstechnológiát képviselő ágazatokra és tevékenységekre. Itt az ipar jelentősége a GDP előállításában jelentősen nőtt, és a gazdaságfejlődés fontos tényezője volt. Írország is a gyors felzárkózást a külföldi tőke vonzásának köszönheti, amit ügyesen tereltek a dinamikus high-tech iparok felé, a képzettség felzárkóztatására és a multinacionális vállalatok leányvállalatai körüli klaszterek kialakítására létrehozott programok segítségével. Az ír feldolgozóipar részaránya ma már Európában a legmagasabb (32 százalék), és tovább növekszik.

Az elmúlt évtizedben világszinten a legnagyobb mértékben a legfejlettebb technológiát képviselő feldolgozóipari ágazatok termelése és exportja növekedett. Erre jó példa a repülőgépipar vagy a komputergyártó ipar fejlődése a nyolcvanas és a kilencvenes években. Az is egyértelmű, hogy rendkívül felgyorsult a gazdaságfejlődést dinamizáló tevékenységek (húzó ágazatok) változása, lásd az IT technológiák szárnyalását 2000-ig, majd recessziót előidéző visszaesésüket 2000 után, valamint a második generációs technológiát felváltó harmadik generáció előretörését. Írország esetében a legfejlettebb technológiát (high-tech) megjelenítő javak aránya meghatározóvá vált az export és a gazdaság növekedésében. Ezek Finnországban is kiemelkedő szerepet játszottak az ipari felzárkózásban, de Franciaországban, Németországban, Hollandiában, Svédországban is 20 százalékot meghaladó, az Egyesült Államokban, Japánban, Nagy-Britannia exportjában is 30-37 százalék körüli részarányt értek el már a kilencvenes évek első felében.

A következőkben a magyar feldolgozóipar elmúlt tízéves fejlődését, az egyes ágazatok szerepét és a növekedés főbb meghatározó tényezőit elemezzük.

A termelés- és exportszerkezet: főbb trendváltozások és szerkezeti jellemzők

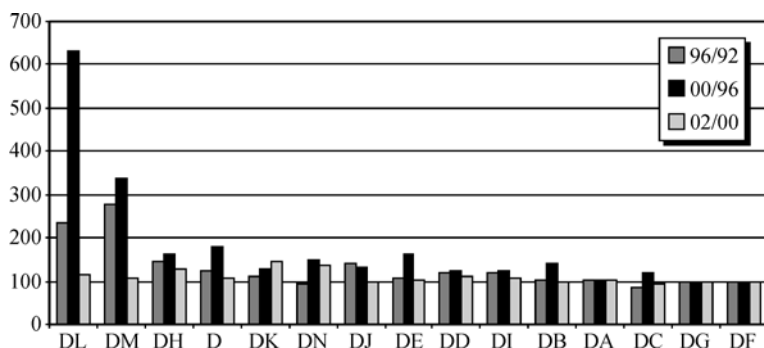
A vizsgált időszakban, 1992-től 2002-ig az alábbi ábra tanúsága szerint rendkívül koncentráltan néhány iparágra korlátozódott a magyar gazdaságban releváns, húzó (a gazdaság fejlődését dinamizáló) iparágak köre.

A válságból való kilábalás (1992–1996 között) a villamos gépek és járművek (DL, DM) mellett, a vegyiparon belül a gumi- és műanyag termékek (DH), és a kohászat, a

fém alapanyag, fémfeldolgozási termékek (DJ) gyártásának dinamikus és kisebb mértékben az egyéb nemfém ásványi termékek (DI), valamint a hagyományos gépgyártás (gép- és berendezésgyártás, DK) növekedésén alapult.

7. ábra

A feldolgozóipari termelés volumenindexei
1992. évi árakon, 1992–1996, 1996–2000, 2000–2002

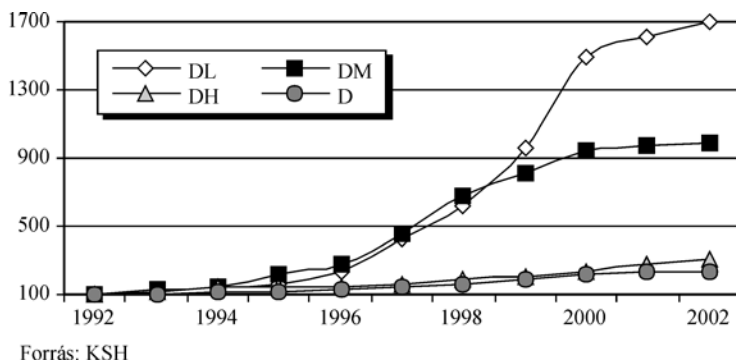


Jelmagyarázat: DL = Villamos gép, műszer gyártása; DM = Járműgyártás; DH = Gumi, műanyag termék gyártása; **D = Feldolgozóipar**. DK = Gép és berendezés gyártása; DN = Máshová nem sorolt feldolgozóipar; DJ = Fém alapanyag, fémfeldolgozási termék gyártása; DE = Papírgyártás, nyomdaipar; DD = Fafeldolgozás; DI = Egyéb nemfém ásványi termék; DB = Textilia, textilárú; DA = Élelmiszer, ital, dohány; DC = Bőrtermék, lábbeli; DG = Vegyi anyag, termék gyártása; DF = Kokszyártás, kőolaj-feldolgozás.

Forrás: KSH, Magyar Statisztikai Évkönyv, 2002.

8. ábra

A feldolgozóipar húzóágazatai
Volumenindexek, 1992 = 100%



Forrás: KSH

Jelmagyarázat: DL = Villamos gép, műszer gyártása; DM = Járműgyártás; DH = Gumi, műanyag termék gyártása; **D = Feldolgozóipar**

1996–2000 között (a vegyi anyagok /DG/ és a kokszyártás és kőolaj-feldolgozás /DF/ kivételével) valamennyi ágazat termelése megélné a legkevésbé az élelmiszer-gyártás, DA), és a feldolgozóipar volumennövekedése négy év alatt (1992-es árakon) 180 százalékos volt.

2000-től 2002-re a korábbi tendenciákkal ellentétben az addig legfontosabb két húzó ágazat termelésnövekedése mérséklődött a legnagyobb mértékben: a villamosgép-

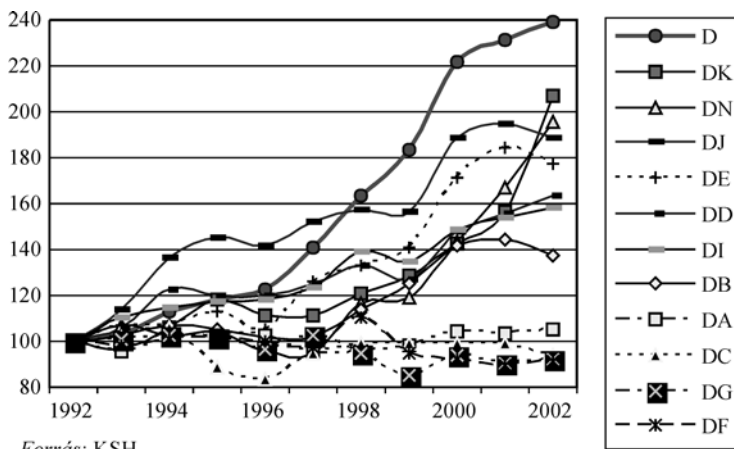
gyártás volumene mindössze 14 százalékkal nőtt két év alatt, a járműgyártásé pedig 5 százalékkal (1992-es árakon). Jelentős volumennövekedés csupán a hagyományos gépgyártásban (DK, 45 százalék), a bútorigarban (DN, 36 százalék) és a műanyaggyártásban (DH, 28 százalék) mutatható ki. Csökkent a lábbeli- (DC), a textil- (DB), a vegyianyag-gyártás (DG), a koks- és kőolaj-feldolgozás (DF), valamint a kohászati termelés (DJ) volumene, és alig nőtt az élelmiszertermékek gyártása (DA).

Két ágazat (az 1992-es árakon számított volumenindexek szerint): a villamosgép- és műszergyártás (DL) és a járműgyártás (DM) egészen kiemelkedő fejlődése generálta a feldolgozóipar gyors növekedését az időszak egészében (2000-ig), főként a kilencvenes évek második felében végbement rendkívül gyors termelésbővülés hatására. Ezen kívül még a gumi- és műanyag termékek (DH) gyártásának bővülése haladta meg a feldolgozóipar átlagos (tíz év alatt közel két és félszeres, 239 százalékos) növekedését.

A hagyományos iparágak közül (1992. évi árakon) a cipőgyártás (DC) volumene mindvégig, az élelmiszereké (DA) pedig 2000-ig folyamatosan csökkent. A textil- (főként a ruha-) iparban (DB) ezzel szemben jelentősen növelni tudták a termelés volumenét 1996–2000 között, és csupán 2000-től (főként 2002-ben) kezdett csökkenni a szakágazat termelése. A faipar (DD) és különösen a bútorigar (DN) viszont a viszonylag gyorsan növekvő ágazatok közé tartozott. A vegyianyag-termékek (DG) és a koks- és kőolaj-feldolgozás (DF) a tízéves periódus egészében a lemaradó ágazatok közé tartozott. (9. ábra)

9. ábra

A feldolgozóipari átlagnál lassabban fejlődő ágazatok volumenindexei
1992. évi árakon, 1992 = 100%



Forrás: KSH

Jelmagyarázat: **D = Feldolgozóipar.** DK = Gép és berendezés gyártása; DN = Máshová nem sorolt feldolgozóipar; DJ = Fém alapanyag, fémfeldolgozási termék gyártása; DE = Papírgyártás, nyomdaipar; DD = Fafeldolgozás; DI = Egyéb nemfém ásványi termék; DB = Textília, textilárú; DA = Élelmiszer, ital, dohány; DC = Bőrtermék, lábbeli; DG = Vegyi anyag termék gyártása; DF = Kokszyártás, kőolaj-feldolgozás.

A feldolgozóipari termelés folyó áron és foglalkoztatottak szerint mért szerkezeti változását a 13. táblázat illusztrálja. Látható, hogy folyó áron a hagyományos iparágak mindegyikében a termelés a feldolgozóipar egészéhez viszonyítva folyamatosan csökkent. Ervényes ez a megállapítás a gépiparra is, ahol a hagyományos gépgyártás (gép- és

berendezésgyártás, DK) súlya folyamatosan csökkent, és csak 2002-ben nőtt ismét. A vegyipar jelentős súlyvesztése az évtized első felében következett be, míg a vegyiparon belül a gyógyszergyártás leépülése (hasonlóan a nemfém alapanyaggyártáshoz) 2000-ig tartott. A kohászat (és a papír-, valamint a bútorgyártás) ugyanakkor épp a válásból való kilábalás idején tudta növelni részesedését.

13. táblázat

A feldolgozóipar szerkezeti változásai
1992–1996–2000–2002, százalék

	Termelés, folyó áron				Foglalkoztatottak			
	Megoszlás, százalék							
Ágazatok	1992	1996	2000	2002	1992	1996	2000	2002
Élelmiszeripar DA (15–16)	25,7	27,1	16,9	16,5	20,7	19,5	16,3	17,0
Textil- és ruházati termékek-gyártás (17–19)	6,9	5,4	4,0	3,7	16,9	18,3	16,5	15,4
Textília textiláru DB (17–18)	5,5	4,5	3,3	3,0	12,7	14,7	13,5	12,4
Bőrtermékek, lábbelik gyártása DC (19)	1,4	1,0	0,7	0,7	4,2	3,6	3,0	3,0
Fa-, papír-, nyomdaipari termék (20–23)	6,5	6,7	5,5	5,5	7,3	6,8	7,6	6,8
Fafeldolgozás DD (20)	2,6	1,8	1,1	1,2	4,1	2,5	3,0	2,3
Papírgyártás DE (21+22)	3,9	4,9	4,4	4,3	3,2	4,3	4,6	4,5
Vegyipar DF+DG+DH (23–25)	26,6	15,3	16,1	15,2	13,1	23,0	10,6	10,9
Gyógyszergyártás (2423)	4,4	3,7	2,3	2,5	2,6	2,5	1,9	1,9
Egyéb nemfém alapanyaggyártás DI (26)	4,0	3,6	2,8	3,0	4,0	4,8	4,0	3,8
Kohászat, fém alapanyaggyártás DJ, (27–28)	7,9	12,0	11,0	7,5	3,9	10,4	10,0	8,9
Gépipar DK+DL+DM (29–35)	20,5	28,1	45,3	47,2	32,2	24,1	31,4	33,9
Gép- és berendezésgyártás DK (29)	6,0	6,2	4,1	5,6	10,7	8,2	7,6	7,9
Villamosgép-gyártás DL (30+33)	10,4	12,5	26,2	27,1	11,8	11,5	18,4	19,4
Járműgyártás DM (34+35)	4,1	9,5	15,0	14,5	5,7	4,4	5,4	6,6
Egyéb feldolgozóipari termék DN 36–37	0,6	1,4	1,2	1,5	1,9	3,3	3,7	3,3
Feldolgozóipar összesen	100	100	100	100	100	100	100	100

Forrás: KSH, Statisztikai Havi Közlemények alapján és saját számítás.

A szakágazatok részesedése a foglalkoztatásban (termelésbeli súlyukkal összevetve) utal a termelés munkaigényes voltára és a munkatermelékenység alakulására is: valamennyi hagyományos (munkaigényes) iparág súlya a foglalkoztatottak száma szerint nagyobb és kevésbé (a textiliparé csupán 1996-tól) csökkent a vizsgált időszakban, mint termelésbeli részesedésük. A feldolgozóipar foglalkoztatásban betöltött szerepének a vizsgált időszak egészében (1993-tól) gyakorlatilag változatlan részaránya az „új” iparágak gyors fejlődésének köszönhető: a villamosgép- és a járműgyártás expanziója 1996-tól a foglalkoztatottak számának átlagosnál jóval gyorsabb növekedésével jár együtt (miközben a két ágazat termelésbeli részesedése, és így a munkatermelékenység még gyorsabban nőtt). A nemzetközi tapasztalatokhoz hasonlóan, a magyar iparfejlődés ágazatok szerinti alakulása is szoros korrelációt mutat az export alakulásával.

A külkereskedelem szerkezeti változásai (14. táblázat) globálisan jelzik azt a jelentős átalakulást, ami a vizsgált időszakban bekövetkezett. Jól látható az *élelmiszertermékek* export-részarányának folyamatos lemorzsolódása (21-ről 7 százalékra tíz év alatt). A feldolgozott termékek körében jelentősen csökkent a *vegyszer* (11-ről 6-7 százalékra) és *kőnyújtóipari termékek* (16-ről 11 százalékra a SITC6, és 20-ról 12 százalékra a SITC8 árucsoport) részesedése is az exportban, miközben a *gépek és beruházási eszközök kivitelének részaránya csaknem megháromszorozódott* 1992–2002 között (2000-ben érte el csúcspontját: az export csaknem 60 százalékát).

Az energiahordozók behozatalának a súlya az importban, bár a mérleghiány alakulásának továbbra is meghatározó tényezője, a kiinduló (1992-es) importarányhoz képest felére (15-ről 7,5 százalékra) csökkent tíz év alatt. A vegyi áruk (SITC5), a nem gépipari feldolgozott termékek (SITC6) és a különféle feldolgozott termékek (SITC8) behozatala az összes importon belül jóval kevésbé mérséklődött, mint exportjuk relatív súlya (13-ról 9 százalékra; 20-ról 17 százalékra és 12-ről 10 százalékra).

14. táblázat

A külkereskedelem szerkezeti átalakulása, 1992–2002
Százalékos megoszlás

Termékszerkezet (SITC5)	Export				Import			
	1992	1996	2000	2002	1992	1996	2000	2002
Élelmiszer, ital, dohány (0+1)	21,8	15,2	6,9	6,8	5,5	4,5	2,7	3,0
Nyersanyagok (2+4)	6,7	4,4	2,4	2,0	4,1	3,5	2,2	2,0
Energiahordozók (3)	3,0	3,4	1,8	1,6	15,0	12,1	8,4	7,5
Feldolgozott termékek (5+6+8+9)	47,3	40,8	29,1	30,9	45,5	44,2	35,3	35,5
Gépek, gépi berendezések (7)	20,7	36,3	59,8	58,7	29,9	35,6	51,4	52,0
Összesen	100	100,0	100	100	100	100,0	100	100

Forrás: GM, vámstatisztika alapján a szerző számításai.

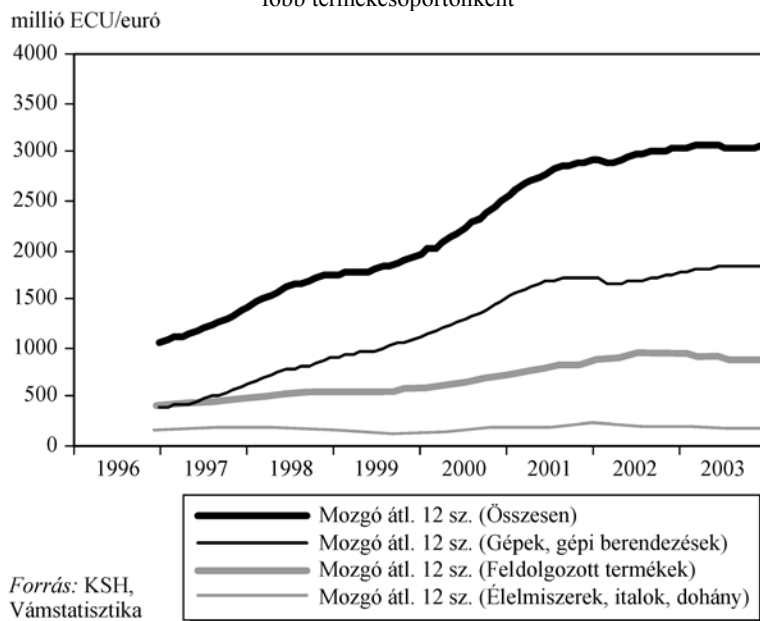
Az export főbb termékcsoportok szerinti alakulását (folyó áron, ECU/euróban) bemutató ábrán² látható a gép- és berendezésexport (SITC7) kiemelkedő szerepe a gazdaságfejlődést a kilencvenes évek második felében jellemző gyors exportorientált növekedésben. 2001-től az összexport – stagnáláshoz közeli – alakulásában a gépexport mérsékelte (csak 2002. második felétől megindult) növekedése és a feldolgozott termékek exportjának stagnáló, majd 2002-től csökkenő trendje volt meghatározó.

A kilencvenes évek második felében az import alakulása szorosan együtt mozgott az export növekedésével, ami a korábbi trendekkel ellentétben (amikor a gazdaságnövekedés az import exporténál jóval gyorsabb növekedésével járt) a külkereskedelmi hiány viszonylag mérsékelte növekedését eredményezte 2000-ig, majd az export (és a gazdaság) növekedésének lassulásakor az áruforgalmi deficit is mérséklődött (2003-ig). A gép- külkereskedelem aktívvá vált, míg az élelmiszer-forgalom exporttöbblete különösen 2001-től jelentősen lemorzsolódott. A feldolgozott termékek importtöbblete a kilencvenes évek második felében 2000-ig gyorsan nőtt (ezt követően csak 2003-ban), és a mérleghiány meghatározó tényezőjévé vált, az árucsoport 2001. évi mérsékelt importtöbblete ellenére.

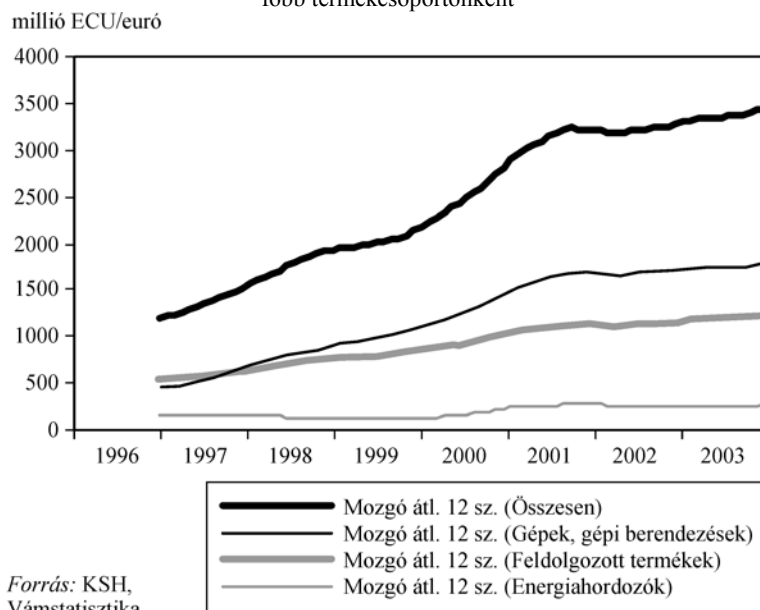
² A vámszabad területek forgalmának számbavétele a külkereskedelmi statisztikában csak 1996-tól teszi lehetővé összehasonlítható idősorok bemutatását.

A külkereskedelmi áruforgalom alakulása főbb termékcsoportok szerint

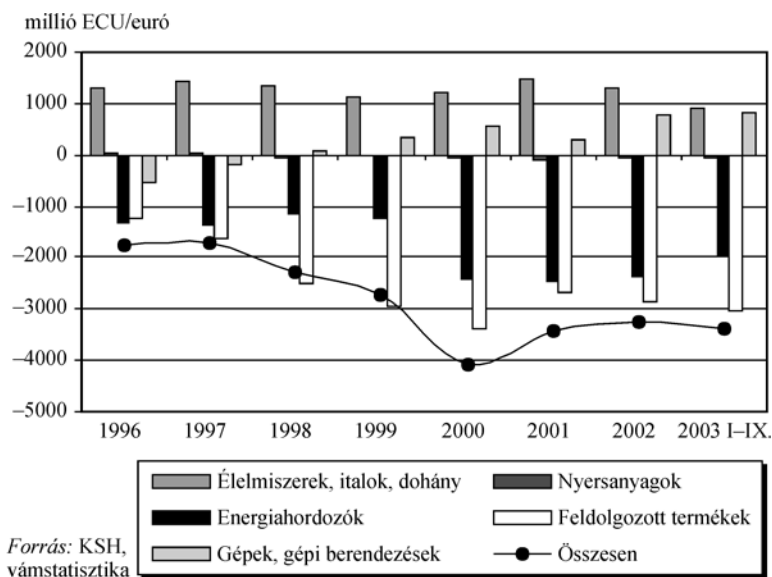
Az export alakulása főbb termékcsoportonként



Az import alakulása főbb termékcsoportonként



A külkereskedelmi áruforgalom egyenlege árufőcsoportok szerint



A külkereskedelem piacszerkezete is a rendszerváltást (a KGST összeomlását) követően (1989–1992 között) változott drasztikusan. A fő változást ezután az Európai Unióra való egyre fokozottabb koncentráció, majd a CEFTA megalakulását követően a jórészt velünk együtt csatlakozó országokkal bonyolított forgalom növekvő intenzitása jellemezte.

15. táblázat

A külkereskedelem szerkezeti átalakulása, 1992–2002 Százalékos megoszlás

	Export				Import			
	1992	1996	2000	2002	1992	1996	2000	2002
Közép- és kelet-európai országok	23,3	19,9	12,9	13,9	25,3	21,2	17,1	16,6
ebből: CEFTA	..	7,4	8,1	9,0	..	6,9	9,8	8,5
Fejlett országok	71,3	76,1	83,5	82,0	69,7	71,4	70,0	66,8
ebből: EU	49,8				42,7			
EU-15		69,6	75,2	75,1		62,3	58,5	56,2
Fejlődő országok	5,3	3,2	3,2	4,0*	4,2	6	9,8	16,6*
Máshová nem sorolt országok	0,1	2,7	0,4	..	0,8	1,4	3,1	..
Összesen	100	100	100,0	100	100	100	100,0	100

* A fejlődő országok a máshová nem sorolt országokkal együtt szerepelnek.

Megjegyzés: 1996-tól vámszabad területekkel együtt, és EU-15-re, 2002-ben.

Forrás: GM-KSH, vámstatisztika.

Az importban ezzel szemben a harmadik országokból behozott javak részaránya nőtt gyorsan az évtized második felében, míg az oroszországi behozatal nagyságrendje elsősorban az energiahordozók áralakulásától függően változott.

Az Európai Unióba irányuló export áruszerkezete egyre koncentráltabbá vált: a kereskedelmi specializálódás fokozódásának a jele, hogy az első három termékcsoporthoz a 1995. évi 37,6-ról 2000-re 63,2 százalékra nőtt (EUROSTAT adatok).

16. táblázat

Az EU-ba irányuló export áruszerkezetének koncentráltasága
(fontosság szerinti sorrendben, százalékos részarány az adott évi exportban)

HS	Megnevezés	1995	HS	Megnevezés	2000	HS	Megnevezés	2002
84	Kazán, gép és mechanikai berendezés	16,3	84	Kazán, gép és mechanikai berendezés	27,7	85	Elektromos gépek és felszerelések	26,8
85	Elektromos gépek és felszerelések	14,5	85	Elektromos gépek és felszerelések	24,7	84	Kazán, gép és mechanikai berendezés	24,7
62	Ruházati cikkek, kellékek, nem kötött	6,8	87	Közúti járművek és alkatrészeik	10,8	87	Közúti járművek és alkatrészeik	11,0
87	Közúti járművek és alkatrészeik	5,2	62	Ruházati cikkek, kellékek, nem kötött	2,8	29	Szervetlen vegyipari termékek	3,3
39	Műanyagok és műanyag termékek	4,3	39	Műanyagok és műanyag termékek	2,6	30	Optikai termékek és műszerek	3,0

Forrás: Eurostat (OECD ITCS) adatok alapján Kovács Zoltán Ákos számításai (2002–2004, OTKA-kutatás).

2000-ről 2002-re az EU felé irányuló export áruszerkezete (EUROSTAT-adatok alapján) jelentősen módosult: az első három termékcsoporthoz a súly most először csökkent (63,2%-ról 62,4%-ra). A ruházati cikkek (HS62) és a műanyag termékek (HS39) kikerültek az első öt termékcsoporthoz, és helyükre a szervetlen vegyipari termékek (HS29) és az optikai termékek és műszerek (HS90) kerültek. Az elektromos gépek és felszerelések (HS85) kivitele került az első helyre, a kazán, gép és mechanikai berendezés (HS84) exportaránya az 1997. évi szintre esett vissza, a közúti járművek (HS87) pedig gyakorlatilag megőrizték részesedésüket.

Az EU-n belül az export fokozottan Németországra koncentrált. Németország részesedése a magyar exportból 1999-ben érte el csúcspontját (több mint 38 százalékot), ettől kezdve azonban relatív részesedése folyamatosan csökkent (2000-re 37, 2001-re 35,6 és 2002-re 35,5 százalékra). Ez részben a német bér munkáztatók környező országok felé orientálódásával, a magyar bér munkaforgalom (1996-tól) folyamatos zsugorodásával függött össze. Emellett, a németországi recesszió elmélyülése is, 2001-ben első sorban a gépexportot vetette vissza (főként a vámszabad területeken).

A bér munkaforgalom konjunktúraérzékenysége jelzi, hogy a fejlett országokban az évtized elején, 1992 végétől elmélyült recesszió is első sorban a magyar bér munkaforgalmat, és még inkább a bér munkadíj nagyságrendjét vetette vissza 1993-ban. Az évtized második felében azonban a bér munkaforgalom már a gyors exportnövekedés idején is folyamatosan veszített relatív súlyából, 2000-től pedig felgyorsult ez a folyamat. Ebben a vámszabad területek (a bér munkával közel azonos, de rugalmasabb) kedvezmé-

neyei³ is szerepet játszottak: az exportorientált gyors növekedés periódusában a vámszabad területek forgalmának expanziója a bértmunkaforgalom (és különösen a bértmunkadíj relatív arányának) rovására ment végbe.

A bértmunkaforgalom leépülésének felgyorsulása részben az EU-n belüli szabályozás változásával (a bértmunkaforgalomra vonatkozó, a késztermék-importhoz képest addig meglévő vámelőnyök 1998-tól való megszűnésével) függ össze. Emellett a környező országok évtizede tartó, fokozódó versenye, a minimálbér és a forintárfolyam erősödése is elsősorban az ilyen típusú tevékenységek versenyképességét rontotta. Az árfolyamváltozás hatását jelzi, hogy a bértmunkadíjhányad jelentős (két év alatt 21-ről 29 százalékra történt, és a bértmunkadíj-bevétel dollárban 2001-ről 2002-re 12 százalékos) növekedése ellenére, forintban a bértmunkadíj-bevétel alig haladta meg az előző évi értéket. A bértmunkaforgalom egyenlegjavító hatása is évről évre mérséklődött, azonban még 2002-ben is közel 9 százalékponttal javította a külkereskedelmi áruforgalom egyenlegét. (A passzív bértmunkával, a magyarországi cégek külföldi termeltetésének egyenlegével együtt is 7 százalékos deficitcsökkenést eredményezett. 2001-ben ez a hatás még 11 százalék volt.)

17. táblázat

Az aktív bértmunka szerepe a magyar exportban, 1996–2000 (dolláralapon, részarány, százalék)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Bértmunkaexport az összexport %-ában	23,5	19,1	22,8	24,1	23,7	20,3	20,9	20,2	18,6	13,8	12,5
Bértmunkadíjhányad, %*	37,9	28,4	27,9	31,9	28,6	27,2	24,1	22,8	20,7	26,7	29,3

* Hazai hozzáadott érték a vállalatok vámokmányokon megadott értéke szerint (a szerződéses díjtételek + hazai hozzáadott anyag, például csomagolóanyag).

Forrás: GM, vámstatisztika alapján a szerző számításai.

18. táblázat

A vámszabad területek részarányának alakulása a külkereskedelmi forgalomban

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Vámszabad területi export az összexport %-ában	19	27	36	43	45	44	46
Vámszabad területi import az összimport %-ában	14	19	25	31	32	31	28

Forrás: Mint az előző ábránál.

Az utóbbi években megszorodott gyárbezárások is elsősorban a bértmunkában exportáló és néhány vámszabad területen működő céget érintettek. (A bértmunkaforgalom 2003-ban mutatható ki utoljára. Idén már csak az elenyésző nagyságrendű EU-n kívüli bértmunkaforgalomra lesznek vámadatok. Hasonlóan, a teljes jogú tagság elnyerésével a

³ Az 1995. Vámtörvény a sokféle importanyagot, alkatrészt feldolgozó, jelentős exportot bonyolító cégek számára szabályozott és előrelátható módon lehetővé tette az alkatrészek vám- és áfamentes behozatalát. Egy PM rendelet pedig ezt az exportcélú beruházásokhoz importált termelőeszközökre is kiterjesztette. Ezzel az itt működő cégek a bértmunka-konstrukcióval azonos előnyöket kevésbé bürokratikus módon használhatták ki és elkerülhették a stabilizációs program során bevezetett importot drágító intézkedések hátrányait is.

vámszabad területek is megszűnnek, ennek lehet az előzménye, hogy a vámszabad területek import részaránya már 2000 óta egyre csökken.)

A technológiai versenyképesség alakulása: struktúraváltás a feldolgozóiparban

Magyarországon

Az eddigiekből is kitűnt, hogy a magyar ipar és export fejlődése az elmúlt tíz évben jelentős szerkezetváltással párhuzamosan ment végbe, amiben a technológiai jellemzők szerint igényesebb tevékenységek meghatározó szerepet játszottak. Az OECD klasszifikációja szerint vizsgálva a magyar feldolgozóipar átalakulását (majd a versenytársainkhoz viszonyított szerkezetét) azonban néhány meglepő következtetés is adódik.

Az OECD klasszifikáció a feldolgozóipar ágazatai esetében a tényezőigényesség (a tevékenységhez kapcsolódó technológiák jellege) szerint megkülönböztet (1) forrás-alapú (2) alacsony technológiai, (3) közepes és (4) fejlett technológiai feldolgozási tevékenységeket. (Lásd részletesen a 19. táblázat jegyzetét.)

A 19. táblázatból látható, hogy bár várakozásunknak megfelelően a vizsgált időszak egészében jelentős elmozdulás történt a technológiaiintenzív tevékenységek felé, mégis a vállalatok száma és (ami gazdaságpolitikai szempontból különösen fontos) a foglalkoztatottak száma szerint még 2000-ben is kiemelkedő volt a munkaigényes ágazatok súlya: a vállalatok több mint a fele és az összes foglalkoztatott 43 százaléka a munkaigényes, alacsony technológiai szintű ágazatokban működött. A munkaigényes ágazatok szerepe az exportban, értékesítésben, tökéllátottságában ugyanakkor drasztikusan csökkent elsősorban a csúcs- és a közepesen magas technológiaiintenzitású iparágak javára.

– A *munkaigényes* (alacsony technológiaigényű) *ágazatok* súlya az exportban felére, a nettó árbevételben pedig 15 százalékponttal csökkent 1992–2000 között;

– A *high-tech iparok* ugyanakkor, 2000-ben az exportnak már közel egynegyedét és a nettó árbevétel 17 százalékát állították elő, a tőkearány 14, és a foglalkoztatottak 11 százalékával.

– A *közepesen magas technológiaiintenzív tevékenységek* részesedése az exportban 29-ről 46 százalékra, a nettó árbevételben 18-ről 31 százalékra, és a tőkeállomány szerint 19-ről 30 százalékra nőtt a vizsgált időszakban, relatíve csökkenő vállalat-szám és a foglalkoztatottak kisfokú (3,5 százalékpontos) részarány-növekedése mellett.

– A *közepesen alacsony technológiát igénylő* (közepes munka- és tőkeigényes) *tevékenységek* szerepe a foglalkoztatásban és vállalat-szám szerint gyakorlatilag nem változott, az exportban és a nettó árbevételben azonban a munkaigényes ágazatokhoz hasonlóan jelentősen (29-ről 15 százalékra, és 31-ről 24 százalékra) veszítettek súlyukból.

A vizsgált időszakot két részre bontva egyértelmű, hogy a válságból való kilábalás időszakában (1992–1996 között) a két szélső csoportban (a munkaigényes és a high-tech iparokban) meglepően kevés elmozdulás tapasztalható. Az exportorientált gyors növekedés idején (1996–2000 között), ezzel szemben, a munkaigényes ágazatok gyors lemorzsolódása az exportban és a termelésben csak minimális csökkenéssel járt a foglalkoztatottak számát illetően, míg a magas és (kisebb mértékben) a közepesen magas technológiaigényes tevékenységek szerepe (súlya és termelékenysége) ebben az időszakban nőtt kiemelkedő mértékben.

– A *munkaigényes (low-tech) tevékenységek* súlya az exportban és a nettó árbevételben is a vizsgált időszak egészében mérséklődött, 1996-tól azonban lemorzsolódásuk jelentősen felgyorsult: exportpozíciójuk 1996-ig 3, azt követően viszont 13 százalékponttal (az 1992. évi részesedés felére) csökkent, nettó árbevételük az időszak első felé-

ben négy, azt követően, 2000-re pedig 11 százalékponttal zsugorodott. Relatív több cég tevékenykedett ezekben az ágazatokban 2000-ben, mint korábban, nagyfokú súlyvesztésük az exportban és a termelésben azonban alig 1,8 (az időszak egészében is csupán öt) százalékpontos relatív létszámcsökkenéssel járt. Azaz, *a munkatermelékenység ezekben az iparokban folyamatosan romlott.*

19. táblázat

A feldolgozóipar szerkezete tényezőigényesség szerint
1992, 1996, 2000

Feldolgozóipar	Összes vállalat = 100				
	1992				
ISIC Rev.3	Vállalatok száma	Tőke-ellátottság	Értékesítés	Export	Létszám
High-tech iparok	8,5	9,0	8,1	11,5	8,3
Közép-magas fejlett technológiájú iparok	22,2	18,9	18,0	28,6	20,3
Közép-alacsony technologiaigényes iparok	21,6	39,5	30,6	28,9	23,5
Alacsony technologiaigényes iparok	47,8	32,6	43,2	31,1	47,9
1996					
High-tech iparok	8,2	9,7	9,3	11,3	8,3
Közép-magas fejlett technológiájú iparok	20,0	24,1	25,3	40,6	26,5
Közép-alacsony technologiaigényes iparok	21,4	32,5	26,2	20,2	20,7
Alacsony technologiaigényes iparok	50,4	33,7	39,2	27,8	44,5
2000					
High-tech iparok	7,9	13,8	16,6	24,1	11,2
Közép-magas fejlett technológiájú iparok	16,2	30,3	30,8	45,5	23,8
Közép-alacsony technologiaigényes iparok	24,4	28,7	24,3	15,3	22,2
Alacsony technologiaigényes iparok	51,4	27,2	28,3	15,0	42,7
2001					
High-tech iparok	8,1	13,3	18,8	30,2	11,0
Közép-magas fejlett technológiájú iparok	15,3	31,5	29,0	42,4	23,0
Közép-alacsony technologiaigényes iparok	23,0	28,0	24,4	13,7	22,4
Alacsony technologiaigényes iparok	53,6	27,2	27,8	13,7	43,6

Megjegyzés: Az OECD tényezőigényesség szerinti csoportosítása a következő: *High-tech (fejlett technológiát igénylő) iparok:* repülő-, űrhajógyártás (353); gyógyszeripar (244); Iroda-, számítógépgyártás (30); Híradás-technikai (rádió, televízió, kommunikációs) termékek, készülékek gyártása (32); orvosi, precíziós és optikai készülékek (33). *Közepesen magas fejlettségű technologiaigényes iparágak:* Villamos gépek, készülékek (31); Közúti járműgyártás (34); Vegyipar (gyógyszeripar nélkül) (24 excl. 244); Vasúti és egyéb járműgyártás (352+359); Gép-, berendezésgyártás (29). *Közepesen alacsony technologiaigényű iparok:* Kokszgyártás, kőolaj-feldolgozás, nukleáris fűtőanyaggyártás (23); Gumi, műanyag termék gyártása (25); Nemfém ásványi termék gyártása (26); Fémalapanyag-gyártás (27); Fémfeldolgozási termékgyártás (28); Hajógyártás és -javítás (351). *Alacsony technologiaigényű iparok:* Élelmiszer, ital, dohány (15+16); Textilia, textiláru gyártása, bőr, bőrtermékek, lábbeli gyártása (17+18+19); Fafeldolgozás, papírgyártás, kiadói, nyomdaipari tevékenység (20+21+22); Máshová nem sorolt feldolgozóipar (36+37).

Forrás: GM-APEH, Kettős könyvelést folytató vállalatok adóbevallásai alapján a szerző számítása.

– Ellentétes trend jellemezte *a csúcstechnológiát képviselő iparok* fejlődését, amelyek egyértelműen az évtized második felében indultak gyors fejlődésnek. Relatívve kevesebb cég működött ezekben az ágazatokban 2000-ben, mint 1996-ban, azaz erőteljes

vállalati koncentráció ment végbe. Kisfokú (3 százalékpontos) létszám- és öt százalékpontos relatív tőkenövekménnyel, jelentősen (nyolc százalékponttal) nőtt részesedésük a nettó árbevételben, és több mint megkétszereződött az exportban. Egyértelmű tehát, hogy *a termelékenység növekedésének, a gyors gazdaságfejlődésnek a legfontosabb húzóerejét az ipar szerkezetének a high-tech ágak felé való eltolódása jelentette.*

– A high-tech iparokkal ellentétben *a közepesen magas fejlettségű technológiát igénylő iparok* fejlődése inkább az időszak első felében volt kiemelkedő, míg 1996-tól némiképp veszített lendületéből: 1996-ban az export 41 százalékat és a nettó árbevétel 1/4-ét állították elő ezekben az ágazatokban. Ezek az arányok 2000-re 46 és 31 százalékra nőttek. 1992–1996 között ezeknek az ágazatoknak a fejlődése a foglalkoztatottak növekedésével párhuzamosan ment végbe, míg az időszak második felében a termelékenység növekedése jelentette a növekedés motorját.

– *A közepesen alacsony technológiát igénylő iparok* (a vállalatok szám szerinti arányát kivéve) az időszak egészében folyamatosan veszítettek pozíciójukból. 1992–1996 között a lemorzsolódás minden tekintetben egyértelmű volt. Az időszak második felében ezzel szemben relatíve több cég, több dolgozóval jóval kisebb szerepet játszott az exportban és az összes feldolgozóipari értékesítésben, mint 1996-ban: részesedésük a nettó árbevételben és az exportban is (2, illetve 5 százalékponttal) csökkent és relatív tőkeellátottságuk is mérséklődött (5 százalékponttal).

A csúcstechnológiai ágak súlya 2000-ről 2001-re különösen az exportban ugrásszerűen (hat százalékponttal), és a nettó árbevételben is két százalékponttal tovább nőtt, elsősorban az alacsony és a közepesen alacsony ágazatok rovására. A munkaigényes iparok zsugorodása a vállalatok és a foglalkoztatottak számának relatív növekedésével járt. Mégis, az elemzés eredményei élesen rávilágítanak arra, hogy a gyors struktúráváltás és a fejlett technológiát igénylő tevékenységek felé való eltolódás ellenére a magyar feldolgozóiparban még 2001-ben is az alacsony és a közepesen alacsony technológiát igénylő ágazatok domináltak: a feldolgozóipari cégek több mint 3/4-e tartozott ezekbe az iparágakba, és a foglalkoztatottak 66 százaléka dolgozott itt. A nettó árbevétel fele és az export 27 százaléka még mindig ezekből az ágazatokból került ki, annak ellenére, hogy lemaradó jellegük főként 1996-tól egyértelműen kimutatható. A csúcstechnológiát képviselő iparokban ugyanakkor még 2001-ben is a feldolgozóipari létszámnak mindössze 11 százaléka dolgozott, az exportnak azonban már közel 1/3-át, és az összes árbevételnek 19 százalékat itt állították elő.

Nemzetközi összehasonlításban

A velünk együtt csatlakozó országok (ahol rendelkezünk adatokkal) feldolgozóiparának szerkezetét bemutató 20. táblázatból látható, hogy az országok gazdasági fejlettségének növekedésével együtt nő a high-tech és a közepesen magas technológiát igénylő tevékenységek részesedése különösen az exportban és az összértékesítésben. A munkaigényes iparágak súlya szintén csökken a fejlettségi szint növekedésével (különösen a foglalkoztatásban), de még Szlovénia esetében is kiemelkedő (42 százalék).

A magyar feldolgozóipar 2001-re kialakult szerkezetét az említett országokéval összehasonlítva egyértelmű, hogy nálunk a legkisebb az alacsony (és a közepesen alacsony) technológiát igénylő iparok exportaránya (együtt 27 százalék), míg Szlovéniában is még közel 50 százalék, az észt exportnak pedig több mint 80 százalékat, és a lengyel exportnak is több mint 60 százalékat ezekben az ágazatokban állították elő. Hasonlóan, az alacsony és a közepesen alacsony technológiaiintenzív ágak részaránya az összes értékesítésben, a magyar feldolgozóiparban volt a legalacsonyabb (52 százalék), szemben a szlovén közel 60 százalékos, a lengyel 79 és az észt 85 százalékos mutatókkal.

**A feldolgozóipar szerkezete
tényezőigényesség szerint nemzetközi összehasonlításban**
Feldolgozóipar összesen = 100

	Vállalatok száma	Tőke- ellátottság	Értékesítés	Export	Létszám
WIIW csoportosítás					
Észtország, 2000					
High-tech iparok	13,8	13,4	14,8	19,6	16,8
Közép-magas fejlett technológiájú iparok					
Közép-alacsony technológiaigényes iparok	21,0	20,7	21,6	20,8	16,7
Alacsony technológiaigényes iparok	65,1	65,9	63,6	59,7	66,5
WIIW csoportosítás					
Lengyelország, 2001					
High-tech iparok	16,0	22,4	21,3	39,2	23,8
Közép-magas fejlett technológiájú iparok					
Közép-alacsony technológiaigényes iparok	24,9	47,7	33,4	28,2	26,0
Alacsony technológiaigényes iparok	59,1	29,9	45,4	32,6	50,2
OECD csoportosítás					
Magyarország, 2001					
High-tech iparok	8,1	13,3	18,8	30,2	11,0
Közép-magas fejlett technológiájú iparok	15,3	31,5	29,0	42,4	23,0
Közép-alacsony technológiaigényes iparok	23,0	28,0	24,4	13,7	22,4
Alacsony technológiaigényes iparok	53,6	27,2	27,8	13,7	43,6
OECD csoportosítás					
Szlovénia, 2001*					
High-tech iparok	7,0	11,9	10,5	11,9	9,4
Közép-magas fejlett technológiájú iparok	19,0	24,5	29,8	38,2	24,5
Közép-alacsony technológiaigényes iparok	28,1	27,2	23,4	24,0	24,1
Alacsony technológiaigényes iparok	46,5	36,4	36,3	25,9	42,0

* Szlovénia esetében a vállalatok szám szerinti megoszlás csak becslés, mivel egyes résziparokra a kevés eset-szám miatt nem közölték a vállalatok szám szerinti megoszlását.

Megjegyzés: Az OECD-csoportosítást lásd az előzőekben. A WIIW-klasszifikáció szerint a *high-tech* és a *medium high-tech iparokat* nem tudjuk szétválasztani: a repülőgépgyártás (353), gyógyszeripar (244), a hajógyártás és -javítás (351) és a villamosgép-gyártás (DL) részletes (30, 31, 32, 33) adatainak hiányában.

Forrás: Nemzeti Statisztikák, „Prod-Gap” idézett nemzetközi kutatás keretében készült országtanulmányok alapján saját számítás.

Ebben a fejlődésben a külföldi működő tőke beáramlása és a külföldi tőkével működő cégek különösen fontos szerepet játszottak. Hasonló folyamatok, de eltérő ütemben és nagyságrendben jellemezték a velünk együtt csatlakozó, a külföldi tőkéért, piacokért versenyző országokat is. (Erről egy korábbi cikkben számoltunk be. *Hamar*, 2004, *Külgazdaság*).

Néhány következtetés

A magyar gazdaságfejlődést néhány most csatlakozó országgal összevetve kitűnt, hogy a hat ország gazdaságfejlődése időben igen eltérően alakult az átalakulási válság mélységétől és a válságból való kilábalás időtartamától függően. A vizsgált időszak egészében mégis több hasonlóság, mint különbség mutatható ki a felzárkózást elősegítő fontosabb tényezők vonatkozásában.

A csatlakozó országok relatív életszínvonala (egy főre jutó GDP) már eddig is jelentős mértékben növekedett. Ezt a folyamatot Magyarországon (és Szlovákia kivételével valamennyi vizsgált országban) „segítette” a népesség csökkenése. A felzárkózás folyamata általában a legalacsonyabb szintről induló országokban volt a legdinamikusabb. A jelentős fejlődés ellenére azonban, még a legfejlettebb átalakuló ország fejlettségi szintje is alig éri el a görög szintet, és csupán Szlovénia fejlettségi szintje vethető egybe Portugáliáéval (Magyarország 2000-re az EU-átlag felét, Csehország pedig az 58 százalékát érte el).

A gazdaság egészében mért termelékenységnövekedés (egy foglalkoztatottra jutó bruttó hozzáadott érték, BHÉ⁴) egyik legfontosabb tényezője (Magyarország kivételével, mindenütt) a foglalkoztatási ráta csökkenése volt. Mégis, a csökkenő népesség és a foglalkoztatási ráta enyhe növekedése ellenére a foglalkoztatási ráta még az évtized végén is Magyarországon volt messze a legalacsonyabb. A felzárkózás az EU-15 átlagához a termelékenység növekedésének EU-n belüli lassulása is „segítette”, főként az évtized második felében. Az évtized végére a termelékenység szintje (Lengyelország kivételével) mindenütt meghaladta az EU-átlag felét (a magyar mutató 2001-ben 62 százalék, közel azonos a cseh 63 százalékos szinttel), Szlovéniában pedig elérte a spa nyol szintet (az EU-15 átlag 77 százalékát).

Az iparban mért termelékenységi szint (egy foglalkoztatottra jutó BHÉ-mutató) mindenütt jóval nagyobb lemaradást tükröz (az EU-átlag mindössze 35-60 százaléka, a magyar mutató 52, a cseh 51 százalék).

A gazdaság egészében és az iparban mért termelékenységi mutatók közötti jelentős különbség valamennyi országban a vizsgált időszak folyamán végbement gyors szerkezetváltással függ össze. A mezőgazdasági tevékenységek gyors lemorzsolódása, az ipar foglalkoztatási szerepének csökkenése jellemző az országok többségére. A feldolgozóipar súlya egyedül Észtországban nőtt, és Magyarországon gyakorlatilag megőrizte szerepét a foglalkoztatásban. Általában minél nagyobb volt a feldolgozóipar súlya a kiinduló időpontban, annál nagyobb volt relatív súlyvesztése is. A szolgáltatási tevékenységek gyors térnyerése is általánosan megfigyelhető valamennyi vizsgált országban: a legnagyobb mértékű növekedés Észtországban volt, és Magyarországon érte el a legnagyobb részarányt 2000-re (60 százalék), de a többi vizsgált országban is a foglalkoztatottak több mint a fele a szolgáltatásokban dolgozott már.

A feldolgozóipar GDP-hez való relatív hozzájárulása Magyarországhoz hasonlóan még a cseh és a szlovák gazdaságban nőtt, míg a többi vizsgált országban mindenütt csökkent. A szolgáltatási szektorok bruttó hozzáadott értéke az észt és a magyar gazdaságban érte el a legmagasabb részarányt az évtized végére (66, illetve 63 százalék). A szektor térnyerése ugyanakkor Lengyelországban volt a leggyorsabb, míg Magyarországon volt a legkisebb a részarány-növekedés mértéke.

Az EU-15 átlagától való lemaradás a vizsgált időszakban végbement jelentős szerkezetátalakulás következtében valamennyi vizsgált országban mérséklődött, a strukturális különbségek azonban még az évtized végén is fontos szerepet játszottak a termelékenységi rés országokénti nagyságában: Szlovákia esetében a termelékenységi rés 28 százaléka magyarázható az EU átlagától eltérő gazdaságszerkezettel, Magyarországon, Lengyelországban és Szlovéniában pedig a termelékenységi különbség 20 százaléka vezethető vissza a gazdaság eltérő (foglalkoztatottak szerinti) szerkezetének hatására. Csehországban és Észtországban ugyanakkor nem volt kimutatható hasonló hatás. Valamennyi országban szükség van további szerkezetváltásra és a termelékenység növelésére az iparban (C+D+E), de Magyarország, Szlovákia és Észtország esetében elengedhetetlen a közszolgáltatások (L-O) hatékonyságának jelentős javítása a konvergencia

⁴ Termelési adók, támogatások és FISIM nélkül

felgyorsításához. (Ez utóbbit illetően Magyarországon volt kimutatható a legnagyobb elmaradás, a közszolgáltatások termelékenységében mutatkozó lemaradás 32 százalékkal, az iparé 35 százalékkal járult hozzá a teljes termelékenységi rés kialakulásához.)

Részletesebben vizsgálva a magyar gazdaságfejlődést a technológiai versenyképesség alakulása szempontjából egyértelmű, hogy a vizsgált időszak egészében jelentős elmozdulás történt a technológiaintenzív tevékenységek felé. Mégis, még 2001-ben is kiemelkedő volt a munkaigényes ágazatok súlya: a vállalatok több mint a fele és a foglalkoztatottak 44 százaléka az alacsony technológiai szintű, munkaigényes ágazatokban működött. A csúcstechnológiájú iparok szerepe különösen 1996–2000 között, majd 2000-ról 2001-re különösen az exportban ugrásszerűen tovább nőtt, de még ekkor is a feldolgozóipari foglalkoztatottaknak mindössze 11 százaléka dolgozott itt, az exportnak azonban már közel 1/3-át és az összes árbevétele 19 százalékát ezek az ágazatok állították elő. Ebben a külföldi tőkével működő cégek kiemelkedő szerepet játszottak, bár a munkaigényes ágazatok súlya ebben a vállalati körben is jelentős (a külföldi cégek 46 százaléka és a foglalkoztatottjaik több mint 1/3-a még 2001-ben is ezekben az iparágakban dolgozott).

A velünk együtt csatlakozó országokban is hasonló tendenciák figyelhetők meg. Az országok fejlettségi szintjének növekedésével együtt nő a csúcstechnológiai és a közepesen fejlett technológiát igényelő iparágak szerepe, különösen az exportban és az összetértesítésben. A munkaigényes ágak súlya is csökken a fejlettségi szint növekedésével, de még Szlovénia esetében is kiemelkedő (a foglalkoztatásban 42 százalék). A magyar feldolgozóipar 2001-re kialakult szerkezetét az említett országokéval összehasonlítva, egyértelmű, hogy nálunk a legkisebb az alacsony (és a közepesen alacsony) technológiát igénylő iparok exportaránya (együtt 27 százalék), míg Szlovéniában is még közel 50, az észak exportnak pedig több mint 80 százalékát, és a lengyel exportnak is több mint 60 százalékát ezekben az ágazatokban állították elő. Hasonlóan, az alacsony és a közepesen alacsony technológiaintenzív ágak részaránya az összes értékesítésben, a magyar feldolgozóiparban volt a legalacsonyabb (52 százalék), szemben a szlovén közel 60, a lengyel 79 és az észak 85 százalékos mutatókkal.

Az elmúlt tízéves ipar- és gazdaságfejlődés főbb jellemzői alapján a gazdaság- és iparpolitika számára levonható néhány fontosabb következtetés:

- A mezőgazdaság (főként foglalkoztatási és külkereskedelmi) szerepe a jelentős zsugorodás ellenére sem becsülhető le, a GDP-hez való hozzájárulás szempontjából azonban egyre kisebb jelentőségű. A termelékenység javítása jelentős strukturális, gazdasági átalakulás és beruházási erőfeszítések révén képzelhető csak el.

- A fejlettségi szint növekedésével a szolgáltatások szerepe egyre meghatározóbb a gazdaságfejlődés, a foglalkoztatás, az export, de még az iparfejlődés szempontjából is. Láttuk, hogy a közszolgáltatások hatékonyságnövelése legalább olyan mértékben járulhatna hozzá a felzárkózás felgyorsításához, mint az iparé.

- A kereskedelmi, szállítási, szállítmányozási, postai és távközlési szolgáltatások fejlesztése közvetlenül is kapcsolódik az ipari tevékenységek hatékonyságának, versenyképességének növekedéséhez, ahol bőven van felzárkózási lehetőség (az EU átlagától elmaradó termelékenységi rés 20 százalékáért ezek a területek voltak felelősek). Míg a gazdasági tevékenységet segítő és a pénzügyi szolgáltatások kiemelkedő fejlődése következtében relatíve ezen a téren a legkisebb az elmaradásunk.

- Az Egyesült Államokban 1986–1988 között a két legnagyobb hozzáadott értéket produkáló „ipar” (váltakozó sorrendben) az egészségügy és az oktatás voltak. Ez a két ágazat (véleményünk szerint) Magyarországon is rendelkezik azokkal a legfontosabb feltételekkel (képzett szakemberekkel), amelyek lehetőséget nyújthatnának arra, hogy a növekedés húzóerejévé váljanak. Ehhez azonban először jelentős beruházásokra, és

főként szemléletbeli, gazdaságpolitikai változásra (hosszú távú stratégia kialakítására) lenne szükség, amely fókuszában nem a leépítés, hanem az EU-csatlakozást követő új lehetőségeket figyelembe vevő (a többi tagország itt dolgozó vagy ide látogató, tanuló állampolgárainak igény szintjéhez igazodó) hatékony fejlesztés állna.

– Az elmúlt tízéves, néhány iparág kiemelt fejlődésére épülő gazdaság- és iparfejlődés következtében kialakult rendkívül koncentrált termelés- és exportszerkezet a gazdaság nagyfokú sebezhetőségére hívja fel a figyelmet, ami már az elmúlt években is megmutatkozott a gazdaság- és exportdinamika lassulásában.

– Hasonlóan a bér munka-típusú tevékenységek növekvő versenyhátránya is a szokásostól (hagyományostól) eltérő iparpolitikai szemléletet igényel. Nem érdemes (és nem is lehet a rendkívül gyors, sokszor előre nem látható változások miatt) egy-egy iparág, ágazat fejlesztésére koncentrálni. Annál is inkább, mivel az ún. lemaradó ágazatokon belül is vannak, lehetnek dinamikusán fejlődő új tevékenységek.

– A teljes jogú tagság elnyerésével a vámszabad területek is megszűnnek. Ez azonban nem jelenti, hogy az itt működő cégek (és korábbi előnyeik) is megszűnnének: termelőeszközök „belföldiesítésével” vámbelföldivé, illetve az EU-n belüli kereskedelem szereplőivé válnak, a többi magyarországi exportörhöz hasonlóan. Hogy az átállás nehézségei távozásra készítetik-e ezeket a cégeket vagy sem, elsősorban a maradás perspektivikus hasznának és az eddig befektetett ún. 'sunk cost' („elsüllyedt költségek”, a letelepüléssel járó, vissza nem térülő befektetések) mérlegétől függ. Az átállás bürokratikus terheinek és információhiányának mérséklésével a mérleg javítható!

– Több elemzés bizonyította azt is, hogy egyes ágazatokon, vállalatcsoportokon belül nagyobbak a különbségek, mint ágazatok vagy vállalatcsoportok között. Az ágazati megközelítés helyett tehát a széles értelemben vett versenyképesség, vállalkozókészség, a tudáshoz és tőkéhez jutás, a munkaerőképzés és a mobilitás fokozását elősegítő eszközök, ezen belül is talán leggyorsabban a szükséges információk vállalkozókhöz való olcsó (esetleg ingyenes) eljuttatása lehetne az iparfejlesztést segíteni szándékozó állami intézmények feladata.

– Elemzésünk különösen élesen hívta fel a figyelmet arra a diszkrepanciára, ami a munkaigényes és fejlett technológiát igénylő tevékenységek fejlődése, foglalkoztatási szerepe, és a termelékenység növekedéséhez, azaz a felzárkózás felgyorsításához szükséges szerkezetváltás között feszül. A hagyományos tevékenységekre is szükség van még, már csak a munkaerő jelenlegi szerkezeti adottságai, ezeknek az iparoknak a még mindig jelentős súlya miatt is. Ezt azonban szintén nem a versenyt torzító, a szerkezetváltást akadályozó támogatáspolitikai, hanem a bérterhek mérséklése, az innováció, divattervezés, stb. mára elhalt, vagy ki sem alakult tevékenységek kifejlesztéséhez szükséges (azaz a K+F tevékenységhez hasonló kiemelt, adókedvezménnyel, áfamentességgel való) támogatás lehetne.

Irodalom

Hamar Judit [2001]: A multinacionális vállalatok szerepe Magyarországon és az EU-csatlakozás. *Európai Tükör*, 81. sz.

Hamar Judit [2003]: A „fejlődőképés-dinamikus” és a „lemaradó-túlélő” vállalatcsoportok jellemzői a feldolgozóiparban. KOPINT-DATORG, www.kopint-datorg.hu

Hamar Judit [2004]: Productivity Gap and Restructuring (Discussion Papers, no. 65., KOPINT-DATORG, www.kopint-datorg.hu)

Hamar Judit [2004]: Tőkevonzó-képességünk alakulása és a multinacionális cégek szerepe a magyar gazdaság technológiai és strukturális felzárkózásában (*Külgazdaság*, 5. sz.)

Hamar Judit [2004]: Helyzetkép a magyar ipar fejlődéséről (A 2010-ig szóló iparpolitika tudományos meg-alapozása, I. fejezet, szerk. Nagy Katalin) (www.gkm.iparpolitika.hu)

- Majcen, B. – Radosevic, S. – Rojec, M. [2003]: FDI Subsidiaries and Industrial Integration of Central Europe: Conceptual and Empirical Results. IHW, Discussion Papers.
- Országtanulmányok (2003): 'Mapping the Technology Structure of Branch Plants and Technology Integration of CEECs' az 'EU Integration and the Prospects for Catch-Up Development in CEECs - The Determinants of the Productivity Gap' című projekt (contract no HPSE-CT-2001-00065) WP4 alprojekt (www.iwh-halle.de/projects/productivity-gap.htm):
- Stephan, J. [2001]: The Productivity Gap between East and West Europe: What role for Sectoral Structures during Integration? *Acta Economica*, 2002, no. 3.
- Stephan, J. [2003]: Industrial Specialisation and Productivity Catch-up in CEECs- Pattern and Prospects (<http://www.iwh-halle.de/projects/productivity-gap>)

A kelet-közép-európai posztkommunista átalakulás államközpontú megközelítése

ÁDÁM ZOLTÁN

*A cikk a gazdasági fejlődés szempontjából kiemelkedő fontosságú tényezőnek tekintett, a kormányzat mozgásterét meghatározó állami autonómia és kapacitás alakulását vizsgálja a kelet-közép-európai posztkommunista átalakulás kontextusában. Az állam „megerősödésében” döntő szerepet játszott az Európai Unióhoz való csatlakozás és a külföldi működő tőke beáramlása, aminek hatására gyengültek az olsoni „elosztási koalíciók”, és lehetővé vált a gyors gazdasági modernizáció. A külföldi működő tőke nagyarányú beáramlása azonban problémákat is felvet, amennyiben a gazdaságpolitika társadalmi beágyazottságának csökkentésén keresztül korlátozza a kormányzat mozgásterét.**

Ez a cikk intézményi (institucionalista) megközelítésben elemzi az állam gazdaságfejlesztési feladatait és potenciálját. A cél a sikeres, legalábbis részben államközpontú fejlődési modellek peremfeltételeinek és kelet-közép-európai alkalmazhatóságának vizsgálata. Olyan fejlődési modelleké tehát, amelyek nagy szerepet biztosítottak az állami gazdaságkoordinációnak,¹ ugyanakkor mégis képesek voltak – gazdasági és társadalmi szempontból egyaránt – elfogadható korlátok közé szorítani a járadékvdászatot.² Az általunk alkalmazott értelmezési keret politikatudományi és fejlődés-gazdaságtani elméletekre támaszkodik. Ezek közös vonása, hogy olyan meghatározó jelentőségű intézményi szereplőként értelmezik az államot, amely képes előmozdítani – vagy hátráltatni – a gazdaság fejlődését. A gazdaságfejlesztés sikere az alkalmazott gazdaságpolitikáktól függ, amelyek alakítását jelentősen befolyásolja az állam „kormányzati potenciálja” és az állam és a társadalom közötti viszony jellege (vö.: Stepan, 1978).

Az állam-társadalom viszony legfontosabb aspektusa szempontunkból az állami *autonómia* foka, a „kormányzati potenciál” fokmérője pedig a különféle politikák kidolgo-

* A cikk a Nemzeti Fejlesztési Hivatal megrendelésére a Kopint-Datorg Rt. munkacsoportja által a II. Nemzeti Fejlesztési Terv háttér tanulmányaként készített, a szerző által szerkesztett „Az állam lehetséges szerepeinek bemutatása az egyes gazdasági és társadalmi folyamatokban, a kapcsolódó államelméleti, közgazdasági irodalom és a nemzetközi gyakorlat feldolgozásával” című tanulmányon alapul. A tanulmányt készítő munkacsoport tagjai Gáspár Katalin, Jutkusz Lilla, Matheika Zoltán és Somogyi Dorottya voltak. A tanulmány elkészítésében közreműködött Piroška Dóra és Tóth András.

¹ Állami gazdaságkoordináció alatt az állam mint a közhatalom gyakorlásának monopóliumával felruházott sajátos társadalmi intézmény (Weber, 1987) szabályozói, tulajdonosi és közhatalmi funkcióinak ellátását értjük. Ez a meghatározás összhangban áll a Kornai-féle bürokratikus koordinációval (Kornai, 1993).

² Járadékok alatt a piaci körülmények között elérhetőnél magasabb jövedelmeket értünk. Járadékvdászat alatt olyan tevékenységet értünk, amely az államhatalom gyakorlóinak befolyásolása révén igyekszik szert tenni ilyen jövedelmekre. Vö.: Buchanan [1992] és Boettke [1998].

zásában és alkalmazásában megnyilvánuló állami *kapacitások minősége*. Az autonómia foka és a kapacitások minősége nagyjából meghatározza, hogy egy adott kormányzat egy adott történelmi helyzetben társadalmilag mit tehet meg, és technikailag mit képes megtenni. Ezek az állami intézményi működést meghatározó tényezők „békeidőben” viszonylagos állandóságot mutatnak, mivel a kialakult társadalmi és gazdasági struktúra fennmaradása az állami szerepek szilárdságát kívánja meg. Egy életképesnek bizonyult társadalmi berendezkedés esetén ugyanis előbb-utóbb rögzülnek a meghatározó társadalmi-gazdasági szereplők közötti szerepek, akiknek stratégiai gondolkodását az örökölt-átvett szerepminták ismerete határozza meg. Nagyszabású szerkezeti átalakulások idején azonban leértékelődhetnek a korábbi ismert szerepminták, és átalakulhatnak a szereplők közötti viszonyok. Ilyenkor megváltozik az államnak a többi társadalmi-gazdasági szereplőhöz fűződő kapcsolata: módosulnak az egyes szereplőkkel szemben érvényesített normatív elvárások és a normák kikényszerítésének eszközei, átalakulnak a befolyásszerzés és az érdekérvényesítés társadalmilag jóváhagyott módszerei, megváltozhat az állami hivatalnokok társadalmi rangja és rekrutációja, és erősödhetnek vagy gyengülhetnek a kormányzat relatív hatalmi pozíciói. Mindez hatást gyakorol a kormányzati gazdaságpolitika tartalmára és minőségére is.

Az elmúlt 15 év közép-európai posztkommunista fejlődése egy ilyen intenzív szerkezetváltási periódusnak tekinthető, amelynek során a térség országai egymástól gyakran jelentősen különböző gazdaságpolitikákat alkalmaztak, különböző megfontolásokból és különböző eredményekkel. A nagyjából azonos strukturális adottságok miatt ezek a politikák – eredményeikkel együtt – viszonylag jól összehasonlíthatók. A politikák eredményét függő változónak tekintve így megvizsgálhatjuk az esetünkben a politikaformálási folyamat független változóinak minősülő állam-társadalom viszony alakulását és az állami kapacitások formálódását.

A következő fejezet röviden áttekinti az állami autonómiáról és kapacitásokról szóló irodalmat. Ezt követi a közép-európai posztkommunista átalakulás „makrokörnyezetét” jelentő globalizációs és európai integrációs folyamatok számunkra legrelevánsabb aspektusainak elemzése. Ezután a posztkommunista államok autonómiájának és kapacitásainak vizsgálata következik, amelyet a következő fejezetben a közép-európai külföldi működő tőke alapú fejlődés sajátosságainak elemzése egészít ki. Az utolsó fejezet feladata az összegzés.

Állami autonómia és kapacitás az institucionalista elméletekben

Nem vitás, hogy az állami intézmények tevékenysége befolyásolja a gazdaság teljesítményét. A *fejlődés-gazdaságtan* hosszú ideje hangsúlyozza az államnak a gazdaság fejlesztéséért viselt felelősségét (például: Stiglitz *et al.*, 1989; Meier–Stiglitz, 2001). Az *intézményi közgazdaságtan* szerint a társadalmi szabályok („intézmények”) határozzák meg a gazdasági teljesítmény alakulását. A szabályként rögzült viselkedési formák kialakításában és fenntartásában – különféle szabályozó eszközök, szankciók és ösztönzők révén – kitüntetett szerepet játszik az állam (North, 1990). A hetvenes-nyolcvanas évek neoweberianus fordulatainak köszönhetően megszületett *politikatudományi* és *szociológiai institucionalizmus* a társadalmi folyamatokra jelentős hatást gyakorló, önálló cselekvési logikával rendelkező társadalmi aktorként értelmezi az államot, amely így az eltérő társadalmi érdekek összeütközésének puszta terepe helyett önálló életet élő, sajátos érdekérvényesítő technikákkal rendelkező intézményi szereplővé válik (például: Evans *et al.*, 1985; Katzenstein, 1985; Stepan, 1978). Ebben a tanulmányban az intézményeket nem annyira szabályrendszerként, mint inkább társadalmi aktorként értelmezzük. Ebben az értelemben tekintjük tehát az államot *intézménynek*. Ez a felfogás azon-

ban nem áll ellentétben a fejlődés-gazdaságtan államkoncepciójával sem, és nem teljesen idegen a tranzakciós költségek gazdaságtanának felfogásától sem. Az utóbbi a társadalmi szervezeteknek (a politikatudomány formális intézményeinek) tulajdonít kulcsszerepet a tranzakciós költségeket meghatározó „intézmények” (azaz a szabályok) kialakításában és fenntartásában. Az állami gazdaságpolitika ezért mindhárom iskola számára releváns kutatási terület, az egyes iskolák kombinálása pedig igen gyümölcsöző lehet, mint azt például *Chang* [1994], illetve *Chang–Evans* [2000] eredményei mutatják.

Az állami kapacitások és autonómia tanulmányunkban használt fogalmát a neoweberiánus politikatudományi iskola alakította ki. *Theda Skocpol* [1985] úgy határozta meg az állami kapacitásokat, mint az állam arra vonatkozó képességét, hogy megvalósítsa saját (természetesen szükségszerűen politikai jellegű) céljait, különösen az ellenérdekelt társadalmi csoportok befolyásának való ellenállása. Ez utóbbi képesség viszont szoros összefüggésben áll az állami autonómia fogalmával, amely arra vonatkozik, hogy az állam mennyiben képes olyan politikai célokat megfogalmazni, amelyek nem pusztán más (az állammal szemben követelésekkel fellépő) társadalmi szereplők érdekeit tükrözik.

A gazdaságfejlesztési potenciált vizsgáló *D. Michael Shafer* [1994] hasonló megfontolások alapján úgy fogalmazott, hogy az autonómia foka azon múlik, hogy az államról mennyire mondható el, hogy nem csupán a különféle társadalmi érdekek összeütközésének terepe, hanem maga is önálló – nem egyszerűen a társadalmi érdekek eredőjeként előálló – célfüggvénnyel rendelkező társadalmi aktor. Az önállóság (vagyis az autonómia) azonban nem elég: az államnak cselekvőképesnek is kell lennie. „Amíg az autonómia mindig relatív módon [azaz a többi társadalmi szereplőhöz képest] értelmeződik, addig az állami kapacitás abszolút és relatív módon is értelmezhető.” (*Shafer*, 1994, 6–7. o.) Az abszolút kapacitás fogalmát *Shafer* annak mérésére használja, hogy az állam bürokratikus és adminisztratív eszközei milyen arányú erőforrás-újraelosztást tesznek lehetővé. Ez az állami bürokráciák minőségén (képzettségén, technikai tudásán és belső kohézióján) és az állami ellenőrző és szabályozó képességeken múlik. Az állam relatív kapacitásának fogalma mindezt társadalmi kontextusba helyezi, és azt méri, hogy a történelmileg adott társadalmi-politikai helyzetben az állam mennyire képes használni – az abszolút értelemben a kialakult társadalmi kontextustól függetlenül létező – kapacitásait.

Az állami autonómia létezésének jelentőségével a fejlődés-gazdaságtan is tisztában van. Az autonómia hiánya, illetve annak szélsőséges esete, az állam „foglyul ejtése” (state capture) visszavetheti a fejlődést, mivel megakadályozhatja a gazdaságfejlesztő politika alkalmazását (vö.: *Csaba*, 2004; *Hellman–Kaufmann*, 2001; *Hellman et al.*, 2000).

Ez a tézis értelmezhető a *Mancur Olson* [1987] által az állami bürokráciák és a befolyásos társadalmi csoportok között létrejött elosztási koalíciókról szóló elmélet alkalmazásaként is. *Olson* fő állítása, hogy az erőforrások hasznosítását ellenőrző koalíciók többnyire a fennálló helyzet megőrzésében érdekelték, következképp akadályozzák a struktúraváltást. A koalíciók meggyengülésekor – ami például egy háborús vereség eredményeképp állhat elő, ahogyan Japán és Németország esetében történt – viszont megnőnek a változtatás esélyei.

Az elmaradottabb országokban különösen gyakoriak az ilyen fejlődést gátló elosztási koalíciók, mivel az állami bürokráciák erőforrásokkal többnyire kevésbé jól ellátottak. *Joel Migdal* [1988] ezt az „erős társadalom, gyenge állam” (strong societies, weak states) jelenségének nevezi, amely könnyűszerrel alkalmazható például a kilencvenes évek Oroszországra is (*Holmes*, 1997). Putyin elnöknek a központi hatalom megerősítésére irányuló – ám a demokratikus intézményeket aláásó – törekvései nyilvánvalóan az orosz állam gyengeségének leküzdésére irányulnak. A putyini reformok eredményének

kérdéssége azonban jelzi, hogy az állam növekvő autonómiája nem feltétlenül vezet a gazdaság modernizációjához.

A gazdasági fejlődéssel foglalkozó politikatudományi irodalom számos szerzője állítja, hogy a nagy autonómiát élvező, olykor diktatórikus törekvésekkel rendelkező államok által alkalmazott exkluzív – azaz a sokféle társadalmi érdek figyelembevételén alapuló inkluzívval ellentétes – gazdaságpolitikák hosszabb távon legalábbis szuboptimális eredményhez vezetnek. *Stark és Bruszt* [1998], illetve *Bresser Pereira és szerzőtársai* [1993] egyaránt a posztkommunista átalakulás során „sokkterápiának” nevezett, a Nemzetközi Valutaalap és a Világbank által sokáig támogatott „Washingtoni konszenzusra” támaszkodó, exkluzív gazdaságpolitikák ellen foglalnak állást. Ezek hátránya, hogy gyengítik az érdekeszámításos demokratikus politizálás hitelét, konzerválják a legkiszolgáltatottabb társadalmi csoportok hátrányos helyzetét, és eltérítik a történelmileg kialakult társadalmi intézmények működtetéséhez kapcsolódó tudást.

A pályáját felvilágosult dependentistaként kezdő, majd neoweberiánusként folytató *Peter Evans Embedded Autonomy* című művében a kontrollálatlan állami autonómia ideáltípusaként a zaire-i diktatúra „ragadozó államát” (predatory state) mutatja be (*Evans*, 1995, 45–47. o.). Elemzése szerint a gyarmatosítók távozása után hatalomra kerülő elit a fejlődő világ számos országában politikailag elnyomó, gazdaságilag pedig fejlődésképtelen rendszereket hozott létre, amelyek az uralkodó politikai elit egzisztenciális érdekei szerint alakították ki az erőforrások felett gyakorolt állami ellenőrzést.

A ragadozó állam ellentéte a gazdaságilag sikeres távol-keleti országok – előbb Japán, majd Korea, Tajvan, Hongkong és Szingapúr – felzárkózását irányító „fejlesztő állam” (developmental state), amely az államközponitú gazdaságfejlesztési modell középpontjában áll. A bonyolult gazdasági koordinációs tevékenység alapja az állam „társadalmilag beágyazott autonómiája” (embedded autonomy), aminek feltétele, hogy az államigazgatás intenzív kapcsolatokat ápol a meghatározó jelentőségű gazdasági szereplőkkel. A meritokratikus elvek alapján kiválasztódó államigazgatási vezetők kedvezményes nyugdíjazásuk után szerepet vállalnak a magánszektor irányításában, amelynek legfontosabb vállalatai a kiemelt jelentőségű cégcsoportok – Japánban a *keiretsuk*, Koreában a *chabeolok* köré szerveződnek. Ezáltal a magánszektor viszonylag átláthatóvá és kontrollálhatóvá válik az állami gazdaságpolitika számára, a külföldi működő tőke pedig alárendelt szerepbe kényszerül.

Evans érdekes módon nem távol-keleti országokra is kiterjeszti a társadalmilag beágyazott autonómia fogalmát. Egyik példája Ausztria, ahol a releváns gazdasági szereplők – munkaadók, munkavállalók és az állam – folyamatos egyeztetése formálja a gazdaságpolitikát. *Peter Katzenstein* [1985] nyomán hangsúlyozza, hogy az ilyen demokratikus korporatív berendezkedés nagyban hozzájárult a kisméretű európai ipari államok második világháború utáni nemzetközi versenyképességének megteremtéséhez. Az intézményi berendezkedés gyökeresen eltér a távol-keletitől, az eredmény azonban hasonló: a társadalmi érdekvizonyokba való beágyazottság növeli az állam gazdaságfejlesztő kapacitását, mivel a kölcsönösen elfogadott gazdaságpolitika végrehajthatósága jelentősen megnő (*Evans*, 1995, 240–247. o.).

Kérdés azonban – és erre *Evans* nem tér ki –, hogy ez az érdekegyeztetési rendszer komoly szerkezetváltások véghezvitelére is alkalmas-e. *Olson* szerint például nyilván nem: ő valószínűleg intézményesített elosztási koalíciónak tekintené a tripartit érdekegyeztetést, és az ausztriainál jóval összetettebb németországi érdekegyeztetési mechanizmus kudarcaira hivatkozna a szerkezetátalakító politikában. Csakhogy – válaszolná *Evans* – a társadalmilag beágyazott autonómia nem azt jelenti, hogy minden érintettnek vétőjoga van a politikaformálás során, hanem azt, hogy a releváns gazdasági szereplők reprezentáns képviselői egyezkedhetnek egymással és az állammal. Ez Ausztriában –

csakúgy, mint Svédországban – csúcsszintű egyeztetést jelent kormány, munkaadók és munkavállalók között, szemben az ágazati érdekegyeztetésen alapuló német modellel. A kisebb európai gazdaságok sikere a csúcsszinten megkötött, az alsóbb szinteken pedig végrehajtott megállapodásokon alapul, vagyis egy olyan érdekegyeztetési mechanizmuson, amelyben korlátozott a releváns résztvevők száma. Az átlátható módon megkötött alkuk nem az állam foglyul ejtésére irányulnak, hanem a társadalmilag legitim érdekérvényesítésre. Az ilyen típusú egyeztetés hatékonyságát jól illusztrálják az euróövezethez való csatlakozást megelőzően megkötött olasz és spanyol társadalmi megállapodások, vagy a holland és az ír érdekegyeztetési mechanizmus sikerei (*Ferrie*, 2000).

Az állami autonómia szerepét ellentétesen megközelítő szerzők közös nevezője a demokratikus társadalmi berendezkedés jelentőségének felismerése. A politikai hatalomért folytatott békés versengés intézményesítése kizárja a ragadozó állam lehetőségét, és megnehezíti az állam szélsőséges mértékű foglyul ejtését. Ugyanakkor a társadalmi érdekhálózatokba beágyazott, demokratikus ellenőrzés alatt álló állam sosem teljesen autonóm a többi társadalmi szereplőhöz képest.

A kelet-európai átmenet során a demokratikus politikai berendezkedés erős korrelációt mutat a gazdasági fejlődéssel (EBRD, 1999). A demokráciák adaptációs képessége hosszabb távon felülmúlja a diktatúrákét, még ha az utóbbiak olykor komoly gazdasági sikereket érnek is el, ahogyan arról az 1961-es katonai hatalomátvételt követő dél-koreai fejlődés (*Chang*, 1994) vagy a Pinochet hatalomra kerülése utáni Chile példája (*Larroulet*, 1993) tanúskodik. A gazdasági modernizációt azonban mindkét országban demokratizálás követte, amiben vélhetően nem csupán külső okok játszottak szerepet. A hatékonyságkövetelményt a piaci verseny során érvényesítő kapitalista gazdaság ugyanis az autonóm piaci szereplők megerősödését követően nehezen egyeztethető össze a kormányzat alkotmányos leválthatóságát feltételező politikai hatékonyságkövetelmény hiányával. A megerősödött gazdasági szereplők járadékvadászatának egymás kölcsönös ellenőrzése vethet gátat, ami az átlátható érdekérvényesítésen alapuló – vagyis demokratikus – politikai intézményrendszer fejlődésének irányába mutat. Ennek hiánya „alulintézményesített” gazdasági fejlődéshez vezet, aminek következményei az 1997-es kelet-ázsiai gazdasági válságban öltöttek testet (*Benczes*, 2002).

Makrokontextus: a globalizációs kihívás és az EU

A gazdasági globalizáció a legjobb adaptációs képességgel rendelkező – intézményesen legfejlettebb – államokat is kihívás elé állítja. A hagyományos államhatalom lebomlója korlátozza az állam gazdaság szabályozó kapacitásait (*Strange*, 1996). Ugyanakkor állami szabályozásra a globalizált piacokon tevékenykedő multinacionális vállalatok is igényt tartanak, mivel a gazdasági tranzakciók fizikai és jogi infrastruktúrájának biztosítása – a közlekedési, pénzügyi és informatikai infrastruktúra fenntartása, a szerződések kikényszerítése, a szerzői és márkajogok védelme – e nélkül lehetetlen volna (*Evans*, 1997). Empirikus vizsgálatok szerint a külföldi működőtőke-befektetők az átalakuló kelet-közép-európai országokban is nélkülözhetetlennek tekintik a nemzetközi színvonalú állami szabályozás megerősödését, amelynek egyik legfontosabb ösztönzője és egyben intézményi kerete a térség számára a kilencvenes évek elején elindult európai integrációs folyamat (*Bevan és szerzőtársai*, 2001). Mind az Európai Unió, mind pedig a multinacionális vállalatok abban érdekeltek ugyanis, hogy a nemzetállamok megfelelő szabályozó kapacitásokat építsenek ki. Az EU egyrészt erőforrásokkal támogatja a tagországok állami bürokráciáit, másrészt saját előírásainak kikényszerítésével mentesíti őket a helyi gazdasági-társadalmi szereplőkkel folytatott alkuk egy jelentős része alól

(Bartlett–Seleny, 1998). Ezt ugyan olykor – például a szelektív adókedvezmények biztosításának megakadályozásakor – a tagállamok veszteségként élik meg, valójában azonban erősödnek a pozícióik. Egy gazdaságilag és politikailag erős szupranacionális államalakulathoz kapcsolódva ugyanis jelentősen csökken a kiszolgáltatottságuk a nagy hatalmú multinacionális vállalatokkal és a globális tőkeáramlásokkal szemben. Ebben az értelemben az EU nem más, mint az európai nemzetállamok által a globalizációs kihívásra adott válasz, amelynek révén megőrizhetik autonómiájukat és bővíthetik politikaformáló kapacitásaikat. Az EU továbbá nem csupán az egységes európai piac jogi-intézményi kereteit biztosítja, hanem szabályozó politikája és támogatásai révén módosítja is a piaci tranzakciók feltételeit. A gazdaságfejlesztésben különösen fontos szerepet játszanak a kohéziós és strukturális alapból származó támogatások, amelyek az elmúlt évtizedekben nagyban hozzájárultak a félperiférikus helyzetű nyugat-európai térségek – mindenekelött Görögország, Írország, Spanyolország és Portugália – fejlődéséhez.

Az alapvetően nemzetállami keretek között tevékenykedő, kis- és közepes méretű gazdasági szereplőkkel elsősorban továbbra is a tagállamok tartják fenn a politikaformálás szempontjából releváns kapcsolatokat. A brüsszeli bürokrácia feladata az európai, illetve a globális piacokon aktív multinacionális vállalatokkal kapcsolatos szabályozó politika formálása, amihez a tagállamok gyakran nem rendelkeznek kellő kapacitással. Az uniós és a tagállami gazdaságkoordináció között így funkcionális munkamegosztás alakul ki, ami egyszersmind azt is jelenti, hogy az uniós szintű szabályozás alkalmazásakor a tagállamok Brüsszel „megbízottjaiként” lépnek fel.

A gazdaságfejlesztés feltehetően továbbra is közös hatáskörben marad. Az EU az uniós szintű irányelveknek és politikai döntéseknek megfelelően biztosítja (vagy vonja meg) a fejlesztési forrásokat, amelyeknek túlnyomó részét azonban a tagállamok osztják szét a társadalmi-gazdasági szereplők között. Következésképp fontos, hogy a tagállamok kialakítsák saját fejlesztéspolitikai preferenciáikat, és a politikájuk kivitelezéséhez szükséges intézményeket. Az utóbbiak alatt a hagyományos állami intézményrendszeren túl főként olyan egyeztető mechanizmusok értendők, amelyek úgy növelik a gazdaságpolitika társadalmi beágyazottságát, hogy közben nem csökkentik az államnak a társadalmi-gazdasági szereplőkkel szembeni autonómiáját.

Ilyen mechanizmusok például a már említett munkaadói és munkavállalói érdekképviselésekkel országos szinten megkötött egyezségek, de hasonló megállapodások regionális szinten is elképzelhetők. Ezek kialakítása során érdemes ragaszkodni ahhoz az alapelvhez, hogy a politikai preferenciák meghatározása az arra feljogosított (politikailag legitimált) politikai döntéshozók feladata. Az érdekképviseltek természetesen befolyásolhatják a politikai preferenciák kialakítását, vétőjoguk azonban nem lehet. Így a fejlesztési politika „beágyazódik” ugyan a releváns társadalmi-gazdasági szereplők hálózatába, ám mégis autonóm marad.

A multinacionális vállalatok sajátos hatást gyakorolnak a politikaformálás folyamataira. Egyrészt az állami bürokráciák és a helyi gazdasági szereplők közötti elosztási koalíciók megtörése révén növelik az állam autonómiáját (Csaba, 2000), másrészt rendkívüli tőkeerejük és gazdasági jelentőségük révén korlátozhatják az állam gazdaság-szabályozási kapacitását. Ezen túlmenően is felmerül azonban az állami kapacitások csökkenésének problémája, amennyiben a gazdasági szereplőktől való elszigetelődést – azaz a beágyazottság hiányát – az állami gazdaságpolitika alkalmazhatóságát korlátozó tényezőnek tekintjük. A hazai vállalatoktól elkülönülő hálózatokba szerveződő multinacionális vállalatok térnyerése ugyanis olyan duális gazdasági szerkezethez vezethet (Hamar, 2001; Farkas, 2000), amely gyengíti a politikaformálók és a releváns gazdasági szereplők közötti interakciók intenzitását. Ennek veszélye nagyon is releváns probléma az átalakuló posztkommunista országokban.

A posztkommunista államok autonómiája és politikaformáló kapacitásai

Az államszocialista gazdaság középpontjában az állami gazdaságkoordináció és gazdaságfejlesztés állt. Fontos leszögezni, hogy az állam kiemelkedő gazdaságsszervező és -fejlesztő szerepe önmagában egyáltalán nem valamiféle társadalomfejlődési deviancia: amint azt *Alexander Gerschenkron* [1984] kimutatta, a gazdasági elmaradottsággal együtt járó tökehiány enyhítésének legfontosabb intézményi eszköze már a 19. században is az állami gazdaságsszervezés volt. Az államszocialista fejlődés a 20. században számos országot segített hozzá az agrárközpontú gazdaságsszerkezet iparközpontúvá való átalakításához, azaz a rostow-i „take-off” (Rostow, 1952) eléréséhez. Ez Magyarországon az ötvenes évek erőltetett iparosításának eredménye volt, ami a térség többi országához hasonlóan óriási társadalmi áldozatokat követelt.

A tervgazdaságon és bürokratikus-utasításos koordináción alapuló államszocialista gazdaságsszervezési modell a hatvanas évek közepéig jelentős eredményeket ért el az elmaradottabb kelet-európai országok gazdasági modernizációjában. A tervgazdaság jól ismert strukturális problémáinak ellenére is igaz ugyanis, hogy ezekben az évtizedekben gyors ütemű gazdasági növekedés, iparosítás és urbanizáció jellemezte a térséget, amelynek kevésbé fejlett országaiban – köztük Magyarországon – a mennyiségi növekedés mellett néhány iparágban jelentős technológiai fejlődés is zajlott. Az állam nagyfokú autonómiát élvezett a termelőeszközök magántulajdonától megfosztott társadalmi-gazdasági szereplőkkel szemben, és az erőforrások központosításán és önkényes újraelosztásán alapuló gazdaságfejlesztési kapacitásai is számottevőek voltak. A tervutasításos államszocialista modell azonban a hetvenes évektől kezdve egyre kevésbé bizonyult nemzetközileg versenyképesnek: a növekedés üteme csökkent, majd stagnálás, helyenként pedig gazdasági visszaesés volt jellemző. A szocialista országok képtelennek bizonyultak a hetvenes évek olajárrobbanása által kikényszerített technológiaváltásra, az extenzív felváltó intenzív fejlődés követelményeinek teljesítésére. A teljesítményszorítást az európai államszocialista országok esetében a különféle reformkísérletekkel sem sikerült megakadályozni (*Kornai*, 1993).

Kína és Vietnam esetében ugyan jobb eredményre vezetett a piaci koordináció elemeinek megjelenése, ehhez azonban az is hozzájárult, hogy a gazdasági reformokhoz nem társultak az államszocializmus legitimációját kikezdő politikai reformok. Az európai államszocialista országokban ellenben kezdettől érezhető volt a központosított erőforrás-gazdálkodás következményeivel szembeni társadalmi elégedetlenség, aminek csökkentése a gazdasági reformok egyik legfontosabb céljává vált. A bürokratikus koordináció fellazulása azonban összességében nem vezetett jobb gazdasági teljesítményhez, a három leginkább reformpárti ország: Jugoszlávia, Lengyelország és Magyarország pedig erősen eladósodott.

A nyolcvanas évek elejének adósságválsága következtében jelentősen beszűkültek az állam gazdaságfejlesztési kapacitásai, miközben megjelentek az államfüggetlen társadalmi-gazdasági aktorok: Jugoszláviában és Magyarországon a köztulajdonban lévő, de az állami gazdaságkoordinációtól nagymértékben függetlenedett vállalatok, illetve az egyre fontosabbá váló magánvállalkozások, Lengyelországban pedig a valódi önszerveződésen alapuló munkavállalói érdekképviselések. Különböző módon és okokból, de a magánvállalkozások mindhárom ország mezőgazdaságában is meghatározó szerepet játszottak. Így ezekben az országokban a posztkommunista átmenet kezdetére megszűnt a proletarizált – azaz magántőkéjétől megfosztott – társadalommal szembeni szélsőséges mértékű állami autonómia.

A posztkommunista gazdasági átmenet lényege, a korábban domináns bürokratikus gazdaság-koordináció visszametszése sajátos helyzetet eredményez: miközben az állam

fokozatosan kiszorul a gazdasági tranzakciók jelentős részéből, mód nyílik arra, hogy a megmaradó állami feladatokra a korábbinál több erőforrást koncentráljanak. Ezen alapszik a posztkommunista átmenetben élen járó országok állami kapacitásainak növekedése, amelyet az előző fejezetben ismertetett mechanizmusokon keresztül elősegít az EU-csatlakozás és a külföldi működő tőke megjelenése is.

Az államszocialista korszak végére az erőforrások kimerülése miatt korlátozott autonómiával és kapacitásokkal rendelkező államok a sikeres átmenet során konszolidálták pozíciójukat a többi társadalmi-gazdasági szereplővel szemben. A költségvetési transzferek csökkentése, illetve az állami vállalatok és bankok jelentős részének privatizálása jogilag-intézményesen újradefiniálta az államot, amely kisebbé, de világosan körülhatárolttá vált. Az államszocializmus évtizedei alatt omnipotensből impotenssé vált állam a fogyókúra során életképeesebbé vált: növekedett autonómiája és bővültek politikaformáló kapacitásai.

Kérdés azonban, hogy hogyan alakult közben az állam társadalmi beágyazottsága és – azzal összefüggésben – politikaformáló kapacitásai. Az állam és a társadalom közti viszony újradefiniálása, a társadalmi-gazdasági szereplőktől való elhatárolódás és a hagyományos elosztási koalíciók felszámolása feltehetően csökkentette az állam társadalmi beágyazottságát. Valószínűsíthető azonban, hogy egy ezzel ellentétes folyamat, az állam újra-beágyazódása is lejátszódott, amelynek vélhetően fontos intézményi közvetítői voltak a plurális politikai versengésben részt vevő pártok és a körük szerveződő klientúrák. Mi több, a demokratikus politikai intézmények megszilárdulása esetén – azok egymással szembeni kölcsönös ellenőrző funkciója miatt – a beágyazottság az állami autonómia sérülése nélkül növekedhetett. Erősödött tehát a *migdali* gyenge állam: az államszocializmus végének kevéssé autonóm, a befolyásos társadalmi-gazdasági szereplőknek kiszolgáltatott állama az intézményi fejlődés következtében ellenállóbbá vált.

A gazdasági szerkezetváltás azonban nem csak a hagyományos elosztási koalíciók – igen helyes – felszámolásán keresztül csökkenthette az állam társadalmi beágyazottságát. A privatizációban részt vevő, illetve a zöldmezős beruházások révén megjelenő multinacionális vállalatokkal olyan új társadalmi-gazdasági szereplők váltak meghatározóvá, amelyek legalábbis részben kívül helyezkedtek a hazai társadalmi-gazdasági szereplők hálózatain. Ez csökkentheti az állami gazdaságfejlesztési politika érvényesítésének esélyeit, és hátráltathatja a gazdaságpolitika társadalmi beágyazódását.

Nem csak arról van szó, hogy a nagy tőkeerejű multinacionális vállalatok könnyen ellenállhatnak az állam gazdaságpolitikai törekvéseinek, hanem arról is, hogy intenzív jelenlétük leértékelheti a hazai gyökerű társadalmi-gazdasági szereplők súlyát. Nem véletlen például, hogy az *evansi* társadalmilag beágyazott állam demokratikus-korporatista modelljét leginkább közelítő posztkommunista ország, Szlovénia következetesen korlátozza a külföldi működőtőke-befektetők szerepét. A kelet-közép-európai térség talán legnagyobb fokú – de társadalmilag viszonylag kevéssé beágyazott – állami autonómiájával jellemezhető Magyarország ellenben a posztkommunista átmenet kezdetétől ösztönözte a működőtőke-befektetéseket.

A kelet-közép-európai külföldi működő tőke alapú fejlődés

A posztkommunista gazdasági átalakulásban főszerepet játszó külföldi működőtőke-beáramlás összetett gazdasági és társadalmi hatásokkal jár. A szakirodalom nagyjából egyetért abban, hogy a hazai tőkénél jellemzően jóval hatékonyabb külföldi működő tőke ún. tovatérjedő („spillover”) hatásokon keresztül javíthatja a hazai vállalkozások működését, de ki is szoríthatja őket a piacról (például: *Blomström–Kokko*, 1996; *Blomström et al.*, 1999, *Ádám*, 2002).

A kilencvenes évek első felének hazai erőforrásokra alapozott gazdaságpolitikája után Csehország, Lengyelország és Szlovákia is megnyitotta stratégiai ágazatait a külföldi működő tőke előtt. A bankszektor és a feldolgozóipar jó része Magyarországhoz hasonlóan ezekben az országokban is külföldi kézbe került. A kilencvenes évek második felétől Szlovéniában is növekedett a tőkebeáramlás, ha makrogazdasági súlya el is maradt a magyar, cseh, lengyel és szlovák gazdaságban játszott szerepétől.

A kilencvenes évek végétől kezdődően azonban ezzel ellentétes folyamatok is lejátszódtak. A külföldi tőke nagyarányú bevonásában élvorsnak számító Magyarországon az 1998 és 2002 közötti kormányzati ciklus során a gazdaságpolitika fontos jellemzőjévé vált a hazai vállalatok többnyire diszkrecionális döntéseken alapuló támogatása, ami olykor kifejezetten a külföldi vállalatok piaci lehetőségeinek csökkentését célozta. A külföldi tőke visszaszorításának igénye jellemzi a szlovén bankprivatizációban 2002-ben beállt fordulatot is, aminek eredményeképpen a térség országai között egyedül álló módon maradhatott fenn a bankszektor eszközállományának nagyobbik része felett gyakorolt hazai ellenőrzés. Vajon mi magyarázza a külföldi tőkével kapcsolatos politika változásait?

Álláspontunk szerint, amíg a kilencvenes évek közepének a külföldi működő tőke iránt nyitott gazdaságpolitikáját elsősorban strukturális gazdasági kényszerek magyarázták (*Landesmann, 2000*), addig a kétezres évek elején meghirdetett, a hazai tőke támogatását célzó törekvéseknek inkább politikai jellegű motivációi voltak. Az EU-ba igyekvő, a gazdasági struktúraváltás szociális következményeit vállaló kelet-közép-európai országok az EU-csatlakozás előtti utolsó pillanatban még egy kísérletet tettek a nemzetgazdaságuk feletti politikai szuverenitás növelésére.

A kilencvenes években lezajlott gazdasági struktúraváltás feltétele a politikai intézményrendszer megszilárdulása volt. Az ellenérdekelt társadalmi csoportok – ezek között egyaránt találhatók versenyképtelen értelmiségi elitek, nehézipari munkások és bezárásra ítélt vállalatok menedzserei – ellenállását csak erős, szükség esetén külföldi támogatást is élvező reformkormányzatok tudták megtörni. A külföldi tőke beengedéséhez egyértelmű parlamenti többséggel rendelkező, a hazai érdekcsoportoktól függetlenedni képes kormányok megalakulására volt szükség. Ezek a kormányok – illetve utódaik – ezután immár megerősödött pozícióik birtokában kezdhették meg az általuk előnyben részesített hazai gazdasági csoportok támogatását.

A gazdaságtörténet nem ismer olyan sikeres kapitalista fejlődést, amely nélkülözte a nemzeti burzsoáziát. A nemzeti tulajdonosi osztály nem csupán a demokratikus fejlődés alapját képező középosztály megerősödéséhez, hanem a világ gazdasági környezet felől érkező konjunktúraciklusok hatásainak enyhítéséhez is nélkülözhetetlen. Jól példázza ezt a külföldi működő tőkére támaszkodó ír fejlődés hetvenes évek végi válsága: a multinacionális cégek által leépített munkaerő felszívásához egy nemzetközileg versenyképes, elsősorban kis- és közepes méretű vállalkozásokból álló hazai szektor megerősödése volt szükség (*O'Connor, 2001*).

Duális fejlődés?

A nemzetközi termelési láncokba integrált, egyre magasabb hozzáadott érték előállítására képes hazai tulajdonú vállalatok meghatározó szerepet játszanak a perifériális helyzetű gazdaságok modernizációjában (*Gereffi, 1995*). Ezek hiányában, illetve sikertelenségük esetén óhatatlanul felmerül a gazdaság és a társadalom két részre szakadásának, azaz a magyar társadalomtörténetben egyáltalán nem ismeretlen duális fejlődésnek (vö.: *Erdei, 1980*) a veszélye.

Mivel ez esetben a világgazdaságba integrált külföldi szektor jóval fejlettebb színvonalon működik, mint a multinacionális cégek termelési hálózataiból kimaradó hazai vállalkozások, a gazdaság külföldi és hazai szektorai élesen elkülönülnek egymástól. *Hamar* [2001] kutatási eredményei szerint például a magyar gazdaság hazai és külföldi szektorai között a kilencvenes években jelentős fejlettségbeli különbségek alakultak ki. A külföldi tulajdonú vállalkozások hatékonyabb gazdálkodás mellett jellemzően nagyobb exportárbevételt és profitot produkálnak, ami alapvetően az eltérő színvonalú tényezőellátottság következménye. Sőt, a multinacionális vállalatok jelenléte még a külföldi befektetők szerepét a leginkább korlátozni próbáló Szlovéniában is jelentős fejlettségbeli különbséget hozott létre a feldolgozóipar külföldi és hazai ellenőrzésű szektorai között (*Rojec–Jaklic*, 2002). A külföldi működő tőke megjelenése csökkentheti a hazai tulajdonú cégek részesedését, aminek következtében – növekvő fajlagos tényezőkiadások esetén – visszaesik a hazai szektor hatékonysága (*Konings*, 2001).

Ugyanakkor a magyarországi külföldi és a hazai vállalkozások gazdálkodási színvonala közötti különbség növekedési üteme a kilencvenes évek második felében lelassult, az évtized végén pedig már csökkent a hatékonyságkülönbség (*Novák*, 2002). Ez annak tudható be, hogy a külföldi vállalatok – és termékek – versenyének következtében a nem eléggé hatékony hazai vállalatok kiszorulnak a piacról, az életben maradók teljesítménye viszont nagyságrendekkel javul. A külföldi szektor közvetett hatásának következtében így az átmeneti visszaesés után hosszabb távon kedvezőbbé válnak a hazai szektor mutatói is (*Hamar*, 2002; *Pitti*, 2001).

A hazai cégek felzárkózási esélyei azonban nem csupán az egyes vállalatok teljesítményeitől függenek, hanem a nemzetgazdaság egészének, illetve a globális szerepre törekvő hazai cégek környezetének fejlődési képességétől is (*Sereghyova*, 2000). A kérdés az, hogy a globalizációból fakadó strukturális kényszereket figyelembe véve hogyan javíthatja ezt az állami gazdaságpolitika.

A külföldi működő tőke alapú fejlődés és az állam

A kelet-közép-európai posztkommunista átalakulás elemzésében kezdettől fogva domináns szerepet játszó liberális közgazdasági paradigma egy erős szabályozó kapacitásokkal rendelkező államon alapuló, kifelé nyitott, befelé államháztartási egyensúlyra, a lakossági megtakarítások ösztönzésére, exportnövelésre és privatizációra törekvő gazdaságpolitikát tekint normatíve követendőnek (például: *Hunya*, 2000; *Mihályi*, 2000; *Csaba*, 2003). Ezt az álláspontot nagyban erősítette, hogy az 1997-es kelet-ázsiai gazdasági válság aláásta a piaci tranzakciókba aktívan beavatkozó, távol-keleti fejlesztő állam mellett hangoztatott érveket (*Benczes*, 2002).

Ugyanakkor senki nem vitatja azt, hogy az állami gazdaságkoordináció továbbra is nélkülözhetetlen szerepet játszik a hatékonyságjavulást kikényszerítő piaci mechanizmusok érvényesülésében. Jól illusztrálja ezt az elmúlt évtizedekben egyaránt jelentős EUtámogatásokhoz jutó Görögország és Írország szerkezetváltási teljesítménye közötti különbség: a viszonylag csekély külföldi működő tőkét vonzó, nagy államháztartási deficiteket felhalmozó, fegyelmetlenül görög gazdaságpolitika gyenge eredményével szemben a nagyarányú külföldi működőtőke-beáramlásokon alapuló, makrogazdasági egyensúlyokra törekvő ír fejlődés látványos sikere áll (*Boltho*, 2000). Írország példája azért is fontos, mert a külföldi működő tőke alapú ír gazdasági felzárkózás egy tudatos gazdaságfejlesztési koncepcióra támaszkodó, jelentős állami szerepvállalással párosult. A külföldi működő tőke beáramlását elsősorban a magas hozzáadott érték előállítására képes, tudás- és technologiaigényes iparágakban ösztönözték, amit az oktatási rendszer

modernizálása, az átfogó infrastruktúra-fejlesztés és a központosított, konszenzuális béralku rendszere tett lehetővé (például: *O'Neill*, 2000; *Hardiman*, 2002; *Honohan-Walsh*, 2002). Mindez azt bizonyítja, hogy az állami gazdaságpolitika egy kisméretű, nyitott, külső forrásokat nagy mennyiségben bevonó EU-tagország esetében is meghatározó szerepet játszhat a tőkeakkumulációs és -allokációs folyamatok befolyásolásában.

Az állami gazdaságpolitika nagyban hozzájárulhat a külföldi működő tőke által dominált kelet-közép-európai fejlődés pályájának optimalizálásához is. Egy EU-kompatibilis, a globalizációból fakadó strukturális kényszereket tudomásul vevő gazdaságpolitika törekedhet a magasabb hozzáadott értéket képviselő termelés ösztönzésére és az erőforrásokkal gyengébben ellátott hazai szektor fejlődési lehetőségeinek bővítésére. Ez azonban nem alapulhat a vállalati és ágazati szintű támogatásokat biztosító hagyományos iparpolitikán, amelynek alkalmazása egyrészt nem EU- és WTO-konform, másrészt gyengíti a hatékonyságkritériumot és erősíti a járadékvadászatot.

A gazdasági fejlődés előmozdításának legfontosabb eszközei ma a humán erőforrást javító oktatás-, egészségügy- és szociálpolitika, valamint az infrastruktúra-fejlesztés. Az állam mindkét területen aktív szerepet vállalhat: iskolákat, kórházakat és szociális intézményeket tarthat fenn, irányíthatja az oktatás és az egészségügy fejlesztését, illetve részt vehet az infrastrukturális szolgáltatások biztosításában. Korántsem szükségszerű ugyanis, hogy a magánvállalkozások minden esetben hatékonyabban látják el ezeket a tevékenységeket, még ha a magántőke részvétele általában erősíti is a teljesítménykövetelményt. Mi több, az állami tulajdon (részleges) fenntartása akár iparvállalatok és pénzügyi szolgáltatók esetében is működőképes modell lehet, amint azt ugyancsak számos európai példa mutatja. Állami ösztönzőket alkalmazva, valamint regionális, oktatási és kutatás-fejlesztési támogatásokat biztosítva ma is kialakítható egy versenyképességi megfontolásokon alapuló vállalatpolitika, még ha ennek mozgásterére jóval kisebb is a néhány évtizeddel korábbinál (*Török*, 2002).

A cikkben alkalmazott politikatudományi és fejlődés-gazdaságtani irodalom szerint a gazdaságpolitika társadalmi beágyazódásának növelése, azaz a gazdaságpolitikát a társadalmi-gazdasági szereplők felé közvetíteni képes intézmények fejlődése, illetve egy erős bürokratikus kapacitásokkal rendelkező és autonóm döntéshozatalra képes államszervezet kiépülése segíthet a külföldi működő tőke alapú fejlődés egyoldalúságainak ellensúlyozásában. Hozzájárulhat ahhoz, hogy a hazai vállalatok többet profitáljanak a multinacionális vállalatok jelenlétéből, és hogy csökkenjen a hazai és a külföldi vállalati kör közötti teljesítménykülönbség. Ezt támasztja alá az ír sikertörténet, és erre utal a kelet-közép-európai térség legfejlettebb országának, Szlovéniának a példája is (*Dyker és szerzőtársai*, 2002).

Összefoglalás

Kiinduló feltevésünk szerint az állam gazdasági szerepének megértését és választási alternatíváinak számbavételét segítik az állami autonómia és kapacitás fogalmának analitikus eszközei. Autonóm az az állam, amely a releváns társadalmi-gazdasági szereplők ellenében is képes saját politikai céljainak megfogalmazására, politikaformáló kapacitásokkal pedig akkor rendelkezik, ha céljait képes tényleges politikává formálni, majd pedig alkalmazni azt. Az állami autonómia feltétele a járadékvadászat visszaszorításának: az aktív gazdaságfejlesztési politikát folytató, a releváns társadalmi-gazdasági szereplőkkel szükségszerűen intenzív kapcsolatba kerülő állam autonómiájának megőrzésével tudja kikényszeríteni a teljesítménymaximalizáláson alapuló piaci stratégiák érvényesülését.

Az állami autonómia és kapacitások alakulása fontos hatást gyakorol a posztkommunista átmenetre, miközben a társadalom és a gazdaság szerkezeti átalakulása vissza is hat az államra. A *gerschenkroni* értelemben államvezérelt gazdasági fejlődéssel jellemezhető, félperiférikus Kelet-Közép-Európában az államfüggetlen társadalmi-gazdasági erők hagyományosan másodlagos szerepet játszottak. Nyugat-európai mércével mérve nem alakult ki erős civil társadalom, és a kapitalista fejlődés során mindvégig fennmaradt a magántőke államnak való alárendeltsége. Mivel az államszocializmus szélsőséges mértékűre növelte az államnak való alávetettséget, a posztkommunista átmenet egyik meghatározó eleme a társadalom és a gazdaság államfüggetlen fejlődésének megindulása volt. Ez azonban sajátos kihívás elé állította az állami gazdaságpolitikát: miközben a közvetlen állami befolyás szükségszerűen gyengült a gazdaságban, a szerkezetváltás koordinálásához rendkívüli politikaformáló képességekre volt szükség.

Állami autonómia és kapacitások nélkül nincs sikeres posztkommunista átmenet: erről tanúskodik Oroszország, Ukrajna, a kaukázusi szovjet utódállamok és Délkelet-Európa egykori államszocialista országainak gazdasági dezintegrációba torkolló átalakulása. Az állami autonómia és kapacitások gyökeres átforgódása nélkül viszont fennmarad az államszocializmus, vagy esetleg államkapitalizmussá válik, amint azt Fehéroroszország és néhány közép-ázsiai szovjet utódállam példája mutatja. Kelet-Közép-Európa persze sokkal jobb helyzetben van ennél. A kelet-közép-európai posztkommunista államokban a sikeres makrogazdasági szerkezetváltás és a privatizáció során – nem utolsósorban a külföldi működő tőke beáramlása és az EU-csatlakozás következtében – nőtt az állam autonómiája, és javultak politikaformáló képességei. A térség országai azonban Szlovénia kivételével ma még messze állnak a normatív viszonyítási pontnak tekintett, *Peter Evans* által megfogalmazott „társadalmilag beágyazott autonómiától”.

Ennek megvalósulásáról akkor beszélhetünk, amikor a mindenkori kormányzat a releváns társadalmi-gazdasági szereplők kapcsolatrendszerébe beágyazódva, de velük szemben mégis autonóm módon alkalmazza politikaformáló kapacitásait. Az ilyen típusú államfejlődést nehezíti a világ gazdasági globalizáció, ami gátat szab az aktív állami beavatkozásnak, a kelet-közép-európai térséget jellemző külföldi működő tőke alapú gazdasági modernizáció pedig a hazai cégek háttérbe szorításával hátráltathatja az állam beágyazódását a meghatározó jelentőségű gazdasági szereplők hálózataiba. Következésképp az elkövetkező évek egyik legfontosabb kérdése az lesz a régióban, hogy a gazdasági és politikai fejlődés eredményeképpen autonómiáját mára biztosítani képes állam növelni tudja-e a hazai gazdasági szereplők súlyát és a velük fenntartott kapcsolatainak intenzitását.

Nem a külföldi tőkétől való elzárkózást, hanem a gazdaságszerkezet dualitásának csökkentését érdemes célul kitűzni. Ösztönözni kell a multinacionális vállalatok és a hazai vállalatok erősebb integrációját, a pozitív tovaterjedő hatásokat erősítő hazai kutatás-fejlesztési potenciál növelését és a helyi beszállítói kapcsolatok kiterjedését. A helyi gazdaságba jobban beágyazódott multinacionális vállalatok a kormányzati gazdaságpolitikának is jobb befogadóivá válnak.

A gazdasági fejlődés azonban nem egyszerűen vállalatok tudatos együttműködésének vagy externáliák révén végbemenő kölcsönhatásának az eredménye, hanem olyan társadalmi folyamat, amelyhez gazdasági szempontból releváns társadalmi intézményekre is szükség van. Ilyenek lehetnek a munkaügyi kapcsolatok koordinálását és a béralkut bonyolító munkaadói és munkavállalói érdekképviselések és a tartós együttműködésüket elősegítő intézményi formák. De ilyenek a plurális politikai érdekképviselőhöz nélkülözhetetlen politikai pártok és a különféle területekre specializálódott nonprofit szervezetek is. Ezek megerősödése nemcsak termékeny versenyre kényszerítheti az államot,

hanem a politikai célok közvetítésével és társadalmi internalizálásának elősegítésével hozzájárulhat az adott politika megvalósításához is.

Az EU intézményesült politikaformálási technikái az újonnan csatlakozott kelet-közép-európai országokban is meghatározzák a gazdasági fejlődés kereteit. Nemzeti fejlesztési politikák alkalmazására ezek között is van mód. Ezek sikeréhez – többek között – egy erős politikaformáló kapacitásokkal rendelkező, a társadalmi-gazdasági szereplőkkel szemben autonóm, de velük folyamatosan kommunikáló kormányzatra van szükség.

Hivatkozások

- Ádám Zoltán [2002]: A külföldi működő tőke szerepe a poszt szocialista átalakulásban – a szakirodalom tükrében. *Külgazdaság*, Vol. 46., 11. szám.
- Bartlett, David – Seleny, Anna [1998]: The Political Enforcement of Liberalism: Bargaining, Institutions, and Auto Multinationals in Hungary. *International Studies Quarterly*, Vol. 42., 319–118. o.
- Benczes István [2002]: A fejlesztő állam válsága Ázsiában. *Külgazdaság*, Vol. 46., 5. szám.
- Bevan, Alan – Estrin, Saul – Meyer, Klaus [2001]: Institution Building and the Integration of Eastern Europe in International Production. *One Europe or Several?* Working Paper Series, 16.
- Blomström, Magnus – Globerman, Steven – Kokko, Ari [1999]: The determinants of host country spillovers from foreign direct investment: Review and Synthesis of the Literature. SSE/EFI Working Paper Series in Economics and Finance, No. 239.
- Blomström, Magnus – Kokko, Ari [1996]: The Impact of Foreign Investment on Host Countries: A Review of the Empirical Evidence. Mimeo.
- Boettke, Peter J. [1998]: James M. Buchanan and the Rebirth of Political Economy. In: Holt, Ric – Pressman, Steven (eds.): *Economics and Its Discontent: Dissent in 20th Century Economics*. Cheltenham, Edward Elgar, 21–39. o.
- Boltho, Andrea [2000]: What matters for economic success? Greece and Ireland compared. In: Bara, Z. – Csaba, L. (eds.): *Small Economies Adjustment to Global Tendencies*. Budapest, Aula, 151–169. o.
- Bresser, Pereira – Carlos, Luiz – Maravall, José Maria – Przeworski, Adam [1993]: *Economic Reform in New Democracies. A Social Democratic Approach*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Bruszt, László [2002]: Market making as state making: constitutions and economic development in post-communist Eastern Europe. *Constitutional Political Economy*, Vol. 13., No. 1.
- Buchanan, James M [1992]: *Piac, állam, alkotmányosság: Válogatott tanulmányok*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Chang, Ha-Joon [1994]: *The political economy of industrial policy*. New York, St. Martin's Press.
- Chang, Ha-Joon – Evans, Peter [2000]: The Role of Institutions in Economic Change. Paper prepared for the meetings of the "Other Canon" group, Venice, Italy, 13-4 January, 2000 and Oslo, Norway, 15-6 August, 2000.
- Csaba, László. [2000]: Small economies' adjustment to international economic disturbances. In: Bara, Z. – Csaba, L. (eds.): *Small Economies Adjustment to Global Tendencies*. Budapest, Aula.
- Csaba, László [2003]: Globalisation and economic systems: a homogeneity test. In: Krizsán, A. – Zentai, V. (eds.): *Reshaping Globalization*. New York – Budapest, CEU Press, 197–214. o.
- Csaba, László [2004]: Transnational markets and local politics – the post-communist dimension. Mimeo.
- Dyker, David – Nagy Ágnes – Stanovnik, Peter – Turk, Jeffrey – Usenik, Hedvika – Vince Péter [2002]: Kelet-nyugati hálózatok az iparban. Magyar és szlovén tapasztalatok. *Külgazdaság*, Vol. 46., 11. szám, 42–54. o.
- EBRD [1999]: *Transition Report*. London, European Bank for Reconstruction and Development.
- Erdei Ferenc [1980]: *A magyar társadalomról*. Budapest, Akadémiai.
- Evans, Peter B. – Rueschemeyer, Dietrich – Skocpol, Theda (eds.) [1985]: *Bringing the State Back In*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Evans, Peter B. [1995]: *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Evans, Peter B. [1997]: The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization. *World Politics*, 50, October.
- Farkas, Péter [2000]: The Effects of Foreign Direct Investment on R&D and Innovation in Hungary. Institute for World Economics, Hungarian Academy of Sciences, Working Papers, No. 108.

- Ferrie, Pot [2000]: Employment relations and national culture: continuity and change in the age of globalization. Cheltenham, UK, Edward Elgar.
- Gereffi, Gary [1995]: Global Production Systems And Third World Development. In: Stallings, Barbara (ed.): Global Change, Regional Response. Cambridge, Cambridge University Press.
- Gerschenkron, Alexander [1984]: A gazdasági elmaradottság – történelmi távlatból. Budapest, Gondolat.
- Hamar, Judit [2001]: Dual economy, the role of the MNCs in Hungary and the EU accession. Kopint-Datorg, Discussion Papers, No. 63.
- Hamar, Judit [2002]: FDI and Industrial Networks in Hungary. ESRC Working Papers, One Europe or Several? UCL – Sussex University.
- Hardiman, Niamh [2002]: From Conflict to Co-ordination: Economic Governance and Political Innovation in Ireland. *West European Politics*, Vol. 25., No. 4 (October 2002), 1–24. o.
- Hellman, Joel – Kaufmann, Daniel [2001]: Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies. *Finance and Development* (A quarterly magazine of the IMF). Vol. 38., No. 3., September.
- Hellmann, Joel S. – Jones, Geraint – Kaufmann, Daniel [2000]: Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition Economies. Washington DC, World Bank Policy Research Working Paper, No. 2444.
- Holmes, Stephen [1997]: When Less State Means Less Freedom. *Transitions*, Vol. 4., No. 4., September 1997, 66–75. o.
- Honohan, Patrick – Walsh, Brendan [2002]: Catching Up with the Leaders: The Irish Hare. Brookings Papers on Economic Activity, 1., Washington DC, Brookings Institution.
- Hunya, Gábor (ed.): [2000]: Integration Through Foreign Direct Investment. Making Central European Industries Competitive. Vienna, WIIW.
- Katzenstein, Peter [1985]: Small states in world markets. Industrial policy in Europe. Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- Konings, Jozef [2001]: The effects of foreign direct investment on domestic firms. Evidence from firm-level panel data in emerging economies. *Economics of Transition*, Vol. 9., No. 3., 619–633. o.
- Kornai János [1993]: A szocialista rendszer. Kritikai politikai gazdaságtan. Budapest, Heti Világgazdaság Rt.
- Landesmann, Michael [2000]: Structural Change in the Transition Economies, 1989–1999. In: Economic Survey of Europe. No. 2/3., UN ECE, 95–123. o.
- Larroulet, Cristián (ed.) [1993]: Private solutions to public problems. Santiago de Chile, Instituto Libertad y Desarrollo.
- Meier, Gerald M. – Stiglitz, Joseph E. (eds.) [2001]: Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective. Washington DC, The World Bank.
- Migdal, Joel. [1988]: Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World. Princeton, Princeton University Press.
- Mihályi Péter [2000]: Privatizáció és globalizáció avagy az Anti-equilibrium újrafelfedezése. *Közgazdasági Szemle*, Vol. 47., No 11. (november), 859–877. o.
- North, Douglas C. [1990]: Institutions, institutional change, and economic performance. Cambridge, Cambridge University Press.
- Novák Csaba [2002]: Hatékonyságnövekedés és külföldi tulajdon a magyar feldolgozóiparban – keresztmetszeti becslések. *Külgazdaság*, Vol. 46., No. 5., május.
- O'Connor, Thomas P. [2001]: Foreign Direct Investment and Indigenous Industry in Ireland: Review of Evidence. ESRC Working Papers, One Europe or Several?. No. 22/01, Sussex University.
- Olson, Mancur [1987]: Nemzetek felemelkedése és hanyatlása: Gazdasági növekedés, stagnáció és társadalmi korlátok. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- O'Neill, Helen. [2000]: Ireland's Economic Transition: The Role of EU Regional Funds – and Other Factors. Occasional Paper, No. 1. Ljubljana, Institute for Economic Research.
- Pitti Zoltán [2001]: A külföldi tőke szerepe a hazai gazdaság új növekedési pályára állításában. *Európai Tükör*, Vol. 6., No. 4., 25–40. o.
- Rojec, Matija – Jaklic, Andreja [2002]: Integration of Slovenia into EU and Global Industrial Networks: Review of Existing Evidence. ESRC Working Papers, One Europe or Several? UCL – Sussex University.
- Rostow, Walt Whitman [1952]: The Process of Economic Growth. New York, Norton.
- Shafer, D. Michael [1994]: Winners and Losers. How Sectors Shape the Developmental Prospects of States. Ithaca – London, Cornell University Press.
- Sereghyova, Jana [2000]: Globalisation of corporate networks and its implications for the enterprise sphere of small European transitio countries. In: Bara, Z. – Csaba, L. (eds.): Small Economies Adjustment to Global Tendencies. Budapest, Aula, 69–93. o.

- Skocpol, Theda [1985]: Bringing the State Back in. In: Evans, P. B. – Rueschemeyer, D. – Skocpol, T. (eds.): Bringing the State Back in. Cambridge, Cambridge University Press.
- Stark, David – Bruszt, László [1998]: Postsocialist Pathways. Cambridge – New York, Cambridge University Press.
- Stepan, Alfred C. [1978]: *The state and society: Peru in comparative perspective*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Stiglitz, Joseph E. et al. [1989]: The economic role of the state. Oxford, Blackwell.
- Strange, Susan [1996]: The retreat of the state: diffusion of power in the world economy. Cambridge, Cambridge University Press.
- Török Ádám [2002]: A hazai (nagy) vállalkozások helyzete és stratégiája. *Vezetéstudomány*, Vol. 33., Különszám.
- Weber, Max [1987]: Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Megújuló energiák az Európai Unióban

FÁBIÁN ANNA

A fenntarthatóság, a klímaváltozás és más környezeti gondok előidőzője a szilárd (fosszilis) energiafelhasználással áll kapcsolatban. Az egyik legfontosabb feladat, amivel a világnak a következő évtizedekben szembe kell néznie: az energiarendszerek átalakítása oly módon, hogy a szilárd fűtőanyagokat a megújuló váltsa fel, illetve gyökeresen megnövekedjen az energiahatékonyság. A Földön található természetes energia formái hatalmas potenciállal rendelkeznek, több mint elegendőek az energiaszükségletek fedezésére, és modern technológiákkal kinyerhetők. Az Európai Bizottságnak az ellátásbiztonságra vonatkozó ún. „Zöld Könyve” szerint húsz év múlva Európa energiafogyasztásának 70 százaléka származik importból a jelenlegi 50-nel szemben, hacsak nem következik be változás. Ténylegesen az európai energiakínálat befolyásolásának egyetlen módja kínálkozik: ha komoly erőfeszítéseket tesz a térség a megújuló energiaforrások hasznosítása terén. E tekintetben az unió tevékenysége többirányú. Kihasználn minden lehetőséget, hogy partneri kapcsolatokat építsen ki a szomszédos, fontos energiaszállító régiókkal. Továbbá jelentős számú szabályozási és pénzügyi javaslatot tett a megújuló hasznosítása és az energiahatékonyság növelése érdekében. A tagállamok nemzeti céljainak teljesülését értékelve az Európai Bizottság megállapítja, hogy a 2010-ig terjedő célokat a jelenleg alkalmazott politikákkal és intézkedésekkel nem lehet elérni. Mint-hogy közösségi szinten ennek kialakultak a jogi és politikai keretei, most a tagállamokon a sor, hogy haladást érjenek el. Most nekik kell cselekedniük helyi, regionális és nemzeti szinten is.

Az unió fenntartható fejlődésre vonatkozó stratégiája és Johannesburg

Az Európai Unió különböző fórumai rendre értékeli a Lisszaboni Stratégiaként ismert folyamatot, amelyet az Európai Tanács 2000. márciusi ülése fogadott el. Ennek értelmében az EU 2010-ig a világ legversenyképesebb, tudásalapú gazdaságává válik, olyanná, amely biztosítja a fenntartható növekedést, több és jobb munkaalkalmat teremt, létrehozza a társadalmi kohéziót. Fenntarthatónak lenni azt jelenti, hogy a társadalom gazdasági, társadalmi és környezeti célkitűzései egyensúlyi állapot felé törekcszenek, annak érdekében, hogy emelkedjen a jelen nemzedékeinek jóléte. Teljesítésük viszont nem veszélyeztetheti a jövő szükségleteinek kielégítését.

Az uniónak a fenntartható fejlődésre vonatkozó ún. belső stratégiája egy folyamatban érlelődött. Lisszabont Göteborg követte, ahol 2001 júniusában az Európai Tanács a fenntartható fejlődés környezeti vonatkozásának erőteljesebb megjelenítése mellett döntött, illetve javasolta a stratégia külső elemeinek erősítését, amelyek nélkül a belső

Fábián Anna PhD., a Külügyminisztérium Integrációs Államtitkárság munkatársa.

stratégia sem lehet teljes. Nem lehet ugyanis eltekinteni azoktól az egyenlőtlenségektől, amelyek a világ egyre növekvő anyagi és pénzügyi javainak elosztását jellemzik. Ez az egyenlőtlenség a foglalkoztatáshoz, oktatáshoz, tudáshoz való egyenlőtlen hozzáféréseken túl olyan javakra is kiterjed, mint az iható víz és a tiszta levegő. A klímaváltozásért felelőssé tehető energiatermelés és -felhasználás olyan globális természetű probléma, amely globálisan oldható meg, és ebben az uniónak is vannak teendői.

Az uniós stratégia része a globális fenntartható fejlődés stratégiájának, amely 1992-ben, Rióban indult útjára. A meglehetősen szerény eredmények után 2002-ben elevenedtek meg újra az ott elfogadott alapelvek a Fenntartható Fejlődés Világtalálkozón, Johannesburgban. Az unió a világtalálkozóra készülve arra a következtetésre jutott, hogy a riói elvek nem teljesülését a nem fenntartható termelési és fogyasztási szokások továbbélése, a pénzügyi források korlátozottsága, a nemzetközi szervezetek és a hazai kormányzás nem megfelelő válaszlásza idézték elő. Az unió a fenntartható fejlődésre vonatkozó javaslataiban arra törekedett, hogy a három terület – gazdaság, társadalom és környezet – együttműködésén túllépve hangsúlyt helyezzen az uniós politikák nagyobb koherenciájára, a jobb kormányzás érvényesítésére valamennyi szinten, és arra, hogy rendelkezésre álljanak a politikák megvalósításához szükséges pénzügyi feltételek.

Az unió értelmezésében a globális stratégia globális akciókat követel, amelyben a fejlett országokat tömörítő uniónak kell vezető szerepet játszania. Ehhez azonban rendet kell teremtenie saját háza táján. Így született meg az unió belső, fenntartható fejlődésére vonatkozó stratégia. Ez gyakorlatilag abból a folyamatból nőtt ki, amely a riói célok nem teljesülésének okait elemezte. Európában a legnagyobb kihívásnak a társadalmi kirekesztettséget és az öregedő népesség problémáját jelölte meg. Emellett azonban a stratégia fontos részét alkotja a klímaváltozás következményeinek csökkentése. Ezért az unió arra törekszik, hogy történjen meg a környezeti szempontok integrálása azon ágazati politikákba – energia, ipar, közlekedés –, amelyek különösen terhelik a természetet, és növekedjen a tiszta energia használata. A közlekedési és energetikai infrastruktúra fejlesztése a fejlődő országokban is sürgető probléma. A globális stratégiához történő hozzájárulásként pedig nem mindegy, hogy azok az uniós beruházások, amelyek a fejlődő országok energia- és közlekedési infrastruktúrájába irányulnak, olyan projektekbe történnek-e, amelyek nemcsak pénzügyileg fizetődnek ki, hanem társadalmi és környezeti szempontból is fenntarthatóak.

A fenntartható fejlődés globális stratégiája a szegénység csökkentésére, a fenntartható fejlődés és fogyasztás előmozdítására irányul, célja továbbá a természeti erőforrások védelme. Ennek részeként az uniónak Johannesburgban tett javaslatai arra irányultak, hogy javuljon a fejlődő világgal való technológiai együttműködés és transzfer. A csúcstalálkozó elfogadta, hogy növekedjen a megújuló energia felhasználása a teljes energiaszolgáltatáson belül, javulás következzen be a modern energiaszolgáltatásokhoz jutás tekintetében. Az Új Partnerség Afrika Fejlődéséért (New Partnership for Africa's Development, NEPAD) Program keretében számszerűsíthető célként elfogadásra került, hogy 20 éven belül Afrika lakosságának 35 százaléka fér hozzá az energiaszolgáltatásokhoz. *A szegénység legyőzéséhez az energiaszegénység megszüntetésén keresztül visz az út.* A küzdelemben jelentős szerepe van a megújuló energia-erőforrások hasznosításának.

Miért a megújuló?

Aligha tekinthető fenntarthatónak a helyzet, hogy miközben az elmúlt évtizedet globális méretekben az energiaszolgáltatás mintegy 15 százalékos növekedése jellemezte, az átlag európai (EU-25-ökre vonatkoztatva) a szilárd tüzelőanyag ötszörösét fogyasztja az

átlag ázsiaiinak, afrikainak, közel-keletinek, az átlag amerikai pedig tizenkétszeresét, addig a fejlődő világban közel 2 milliárd embernek nincs hozzáférése a megfelelő energiaszolgáltatásokhoz.

Eközben szerte a világon érezni lehet a klímaváltozás természeti katasztrófába torokolló következményeit, a szárazságot, viharokat, árvizeket. A kutatók egyre inkább arra ösztönzik a politikai döntéshozókat, hogy az elkövetkezendő 40-50 évben a széndioxid-kibocsátás a kiotói vállalásokat meghaladó mértékben, mintegy 60 százalékkal csökkenjen. Ezt a nagymértékű csökkenést azzal lehet elérni, ha fokozatosan megvalósul az alacsony széndioxid-kibocsátású gazdaságokra való átmenet, amelynek fontossága tudatosult a nemzetközi élet olyan fontos szereplőiben, mint a G-8 országai, az ENSZ, a Nemzetközi Energia Ügynökség, a kormányok és az energiaipar is. Hosszú távon egyedül a megújulókat biztosítják a széndioxidmentes gazdaságot. Az üvegházhatású gázok – szén és metán – csökkentésében az *energiahatékonyság növelése mellett* fontos szerepet játszhat a megújuló energiaforrások felhasználása, a klímaváltozás ugyanis a szilárd (fosszilis) üzemanyagok velejárója. A megújuló energia fogalma lényegében természetes energiaforrást takar, amellyel bőven ellátott a világ. Ezeket a forrásokat a modern technológiák segítségével lehet felhasználni, közéjük sorolható a biomassa, a napenergia, a szélenergia, a vízi energia, a geotermikus energia, a hullámok erejére, illetve az árapályra alapozott energia. A technológiák már rendelkezésre állnak, de még nem terjedt el alkalmazásuk, pedig a legkevésbé ők károsítják a természetet. A megújuló technológiák hatékonyan hasznosítják a természet erőit, rendkívül változatosak, ami lehetővé teszi, hogy a felhasználó országok a legnagyobb mértékben hasznosíthassák a helyi adottságokból származó előnyöket, legyen az víz- vagy napenergia. Az is mellettük szól, hogy a megújuló energiai technológiák alkalmazása más energiákhoz képest jóval több munkahelyet teremt. A világ legszegényebb országaiban tehát a megújuló energiaforrások hasznosítása a helyi gazdaság és társadalom fejlődése révén olyan ösztönzőt is jelent, amely ha energiahatékonysággal párosul, a fejlődés fenntarthatóságát biztosítja. További előny, hogy decentralizált energiamegoldást jelentenek, alkalmazásukkal nem fordulhatnak elő azok az áramkimaradások, amelyek a jelenlegi erősen centralizált és más országtól függő villamosenergia-termelés esetén bekövetkezhetnek (Olaszország, USA).

A megújuló energia szélesebb körű hasznosítása ellen szól viszont, hogy a megújuló technológiák ma még sokba kerülnek, drágák. Magas az induló beruházási költség, hosszú a megtérülési idő, bizonyos fajtáik hosszú ideig támogatást igényelnek, mielőtt jövedelmezővé válna alkalmazásuk. Más képet kapunk, ha figyelembe vesszük, hogy a szilárd üzemanyagok évente 200-250 milliárd euró támogatással versenyképesek. Azonban bizonyos technológiákkal még ilyen ösztönzési rendszerben is költségelőny érhető el. A technológiák eltérő ütemű fejlődése miatt a vízenergia például felveszi a versenyt a hagyományos energiafajtákkal, a biomasszából előállított villamos energia és a bioüzemanyag viszont kétszer-háromszor kerül többbe.

Igaz, a nap mindenkire egyformán süt, mégis a *földrajzi elhelyezkedéstől függően* meglehetősen nagy a szóródás. Ugyanez igaz a szélből nyerhető energiára is. A klimatikus viszonyok döntenek a felhasználható mennyiségekről. Alkalmazásuk mindenképpen igényli azt a stabil támaszt, amelyet a *hagyományos energiaforrások* jelentenek. A jelenlegi energiahálózatok azonban nem alkalmasak arra, hogy „felvegyék” az évről évre eltérő mennyiségben előállítható megújuló energiát. Az energiahálózatok átalakítása már önmagában is jelentős költségnövelő tényező. A források diverzifikálásán alapuló energiapolitika jelentős beruházásokat, stabil szabályozást és a megújulókat támogató politikát követel.

Az Európai Unió energiafogyasztása napjainkban is nagyrészt szilárd (fosszilis) üzemanyagokra épül. Az unió 15 százalékkal részesedik a világ energiafogyasztásában.

Saját erőből csak szükségletei felét képes biztosítani. Előrejelzések azt mutatják, hogy amennyiben nem változik az energiafogyasztás szerkezete, tovább emelkedik az unió energiaimport-függősége, 2020-ig az olajimport 90 százalékra, a gázimport pedig 70 százalékra növekedhet.¹

Márpedig a helyzet aligha tartható. Nem teszi ezt lehetővé sem a fenntartható fejlődés követelménye, sem az unió ellátásbiztonsága. Közismert, hogy a szilárd, ún. fosszilis fűtőanyagok a felelősek a *klimaváltozást előidéző* üvegházhatású gázok kibocsátásáért. A globális klímaváltozás napjaink legösszetettebb és legkomolyabb kihívásainak egyike, amelynek potenciálisan jelentős következményei lehetnek a gazdaságra, a társadalomra és a környezetre.

Lényegében a klímaváltozás és a szilárd fűtőanyagok szorosan összetartozó fogalmak. Ezért legyenek bármennyire is olcsók, könnyen szállíthatók, az unió energiafogyasztásának további növekedése nem alapozhat kizárólag rájuk. Az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésére kötelezik az uniót a Kiotói Jegyzőkönyv rugalmas mechanizmusai² is, amelyek teljességgel 2008-tól kezdenek működni. Addig is azonban, Kiotótól függetlenül, 2005 januárjától megkezdí működését az Európai Kibocsátás-kereskedelmi Rendszer (emisszió kereskedelmi rendszer), amelynek következtében kötelező kibocsátáscsökkentési rendszer lép életbe Európa-szerte.³ A kibocsátási kvóták összeurópai kereskedelmének rendszere arra szolgál, hogy az EU-költség hatékony módon valósítsa meg az 1997-es kiotói jegyzőkönyv alapján vállalt kibocsátáscsökkentési kötelezettségeit. A kibocsátás-kereskedelmi rendszer elindítása – várakozások szerint – nagy lökést ad a megújuló energia befektetéseknek: azzal számolnak, hogy több mint 12 ezer uniós vállalat kap tényleges ösztönzést, amikor működni kezd a rendszer 2005-ben. A 2005. január 1-jétől életbe lépő rendelkezés becslések szerint az uniós széndioxid-kibocsátás 45 százalékát érinti majd. Az emissziókereskedelem jelenleg csak az energiatermelő szektort és a nehézipart érinti, de a legnagyobb légszennyező iparág, a közlekedés jelenleg nem része a kereskedelemnek. A jövőben a tagállamok döntésétől függően kiterjedhet az alumínium- és a vegyiparra, illetve a közlekedésre is. A tagországoknak ez év áprilisáig el kellett volna készíteniük nemzeti allokációs terveiket, ez a feltétele a januári indulásnak

¹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Green Paper „Towards an European strategy for the security of energy supply”, COM (2000)769 final, European Commission, Brussels, 2000.

² Joint Implementation (Együttes Megvalósítási Mechanizmus): ennek keretében az ipari országok és a területükön székelő magánvállalatok kibocsátást megtakarító projektekbe ruházhatnak be az Annex I (I Mellékletben) szereplő országok területén, amikor ez olcsóbb megoldást jelent. Az energiahatékonysági és megújuló energiai létesítményekbe történő befektetésekkel vagy egyéb üvegházhatású gázkibocsátást csökkentő projektekkel a befektető jogot nyer olyan egység (Eru) megszerzésére, amelyet felhasználhat a hazai kötelezettségek beszámításánál; Clean Development Mechanism CDM (Tiszta Fejlesztési Mechanizmus): az ennek keretében készült, uniós országok által finanszírozott projektek a fenntartható fejlődést biztosítják a fejlődő országokban. A CDM 2000-ben indult; Emissions Trading (Kibocsátási Kereskedelmi Rendszer): a mechanizmus révén az Annex I (Melléklet I) országai kibocsátási kvótájukkal kereskedhetnek, nemzeti kötelezettségeik teljesítése érdekében.

³ Az Európai Unió 2000 júniusában indította el az Európai Klímaváltozási Programot, hogy meghatározza a Kiotói Jegyzőkönyv megvalósítását szolgáló uniós stratégia főbb elemeit. Ennek keretében fogadták el 2003 februárjában az Európai Bizottság új tájékoztatóját az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésére. Az uniós stratégia megvalósulásával teljesülnek az unió nevében Johannesburgban tett vállalások, ahol az EU összességében azt vállalta, hogy 2008–12-re 8 százalékkal az 1990-es szint alá csökkenti üvegházgázainak kibocsátását. Magyarország 6 százalékos csökkentést vállalt, amit a kilencvenes évek elejének gazdasági válsága miatt – ami számottevő ipari termelés-csökkentéssel járt – már teljesített is. A kibocsátás csökkentésében segíthet a 2005-ben induló, ún. emissziókereskedelmi rendszer.

De a saját forrással nem rendelkező, döntően importra utalt unió *ellátásbiztonsága* szempontjából is kockázatos lenne ilyen arányban a hagyományos fűtőanyagok importjára hagyatkozni. Figyelembe véve ugyanis, hogy az import alapvetően politikailag kockázatos területekről, Irakból és Oroszországból származik,⁴ a szállításban bármikor zavarok következhetnek be, az ellátás nem tekinthető biztosítottnak. Az unió viszont szűkében van azoknak az adottságoknak, *amelyekkel a lehető legjobban befolyásolhatná a kínálatot*. A korlátozott lehetőségek közül azonban legalább három kínálkozik, és az unió él is ezekkel:

Stratégiai Partnerség kialakítása a fontos fűtőanyag-szállító országokkal és térségekkel. (Oroszország, mediterrán térség, Kaszpi-tengeri térség, Közel-Kelet.)

Jelentős tartalékok rejlenek a *kereslet irányításában*, mindenekelőtt a hatékonyság növelésében, amivel jelentős mértékben hozzá lehet járulni a kiotói vállalások teljesítéséhez.

Ezen túlmenően befolyásolhatja a kínálatot a hosszú távon mindenképpen ígéretes megújuló energiaforrások (a biomassza, a geotermikus energia, a napenergia, a napkollektorok, a kis hő- és vízerőművek) hasznosításával. Ezekből Európának jelentős potenciáljai vannak, és előnyeiket nem hasznosította eléggé. A megújuló energia fokozottabb hasznosításánál természetesen nem arról van szó, mintha a hagyományos energiaforrásoknak megújulókkal történő felváltása lenne a cél, hiszen azok még hosszú ideig nélkülözhetetlenek maradnak. Azok az erőfeszítések, amelyek az unió és a tagállamok szintjén történnek – legyenek azok bármilyen jelentősek is –, csak korlátozott hatást gyakorolhatnak az egyre növekvő energiakereslet kielégítésére. Az unió arra törekszik, hogy oly módon próbálja meg orientálni az energia iránti keresletet, hogy a bruttó energiafogyasztáson belül növekedjen a megújulók részaránya. Ezzel nemcsak a kiotói vállalások teljesítése terén történik előrehaladás, hanem diverzifikáltabbá válik az energiaellátás, ami erősíti az ellátásbiztonságot.

Intézkedések az unió szintjén

Az Európai Bizottság 1997 óta – amikor megjelent a megújulókkal is foglalkozó ún. „Fehér Könyv” – dolgozik azon, hogy 2010-ig a teljes fogyasztáson belül 12 százalékra növekedjen a megújuló energia aránya. (A megújuló részesedése 1997-ben 5,4 százalék volt, ami 2001-re 6-ra emelkedett).

A fenntartható energiastratégia megvalósításához intézkedésekre volt szükség, amelyeket legelőbb is az unió szintjén kellett meghozni. Előirányozták a szilárd fűtőanyagok támogatásának megszüntetését 2010-ig, a technológiai kutatásra és fejlesztésre, illetve az új technológiák elterjesztésére fordított pénzügyi eszközök növelését. Megkezdődött a jogalkotási munka, amely az energiaadózás és a bio-fűtőanyagok felhasználásának kérdéskörével foglalkozott. Megszülettek az energiahatékonyság javítását szolgáló irányelvek is. De még kidolgozásra várt az az irányelv, amely a megújuló energiából előállított villamos energia arányának növeléséről rendelkezett.

2001/77/EK irányelv a megújuló energiaforrásokból előállított villamosenergia-termelés előmozdításáról (OJ L283/33, 27. 10. 2001)

⁴ Oroszországból származott 2001-ben az unió olajimportjának közel 20 százaléka, gázimportjának több mint 40 százaléka. Oroszország marad a világ első olajexportőre, míg a nyersolaj és olajtermékek tekintetében második a világon. Ugyancsak jelentős nyersolaj és folyékony gáztartalékokkal rendelkezik, Száúd-Arábia után a második helyet foglalja el a világ ranglistán.

Az irányelv indikatív célokat állapít meg a tagállamok számára annak érdekében, hogy az unió belső villamosenergia-piacán növekedjen a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia részaránya. A nemzeti céllelőirányzatok összhangban vannak azokkal a kötelezettségekkel, amelyeket az unió a klímaváltozással kapcsolatban tett. Az egyes országok vállalásainak meghatározásánál tekintettel voltak az országok eltérő – elsősorban természeti – viszonyaira. Az irányelv értelmében 2010-ig a bruttó hazai energiafogyasztás 12 százaléka származik megújuló energiaforrásokból, a villamos energia részaránya a teljes közösségi energiafogyasztáson belül 2010-re eléri a 22 százalékot. A tagállamok 2003 októberétől közzéteszik vállalásaik teljesítését, amelynek alapján 2004-ben jelentést készít a Bizottság.

A nemzeti célokon túlmenően az irányelv gyakorlati követelményeket is támaszt a tagállamokkal szemben. Ezeknek az a célja, hogy nemzeti keretek között stabil befektetési feltételek teremthetők a megújulókból előállítható villamos energia termeléséhez. Az irányelv értelmében a befektetői bizalmat olyan vonzó támogatási formák alkalmazása biztosítaná, mint: zöld bizonyítvány, származási garancia kibocsátása, befektetési kedvezmények, adómentesség vagy -kedvezmény, közvetlen ártámogatás, a hálózatokhoz történő tisztességes hozzáférés garantálása stb. Az irányelv a megújuló energia részarányának növelését azzal serkenti, hogy eltérő nemzeti támogatási rendszerek alkalmazását teszi lehetővé mindaddig, amíg nem alakultak ki a közösségi szintű támogatás feltételei. Az irányelvnek tehát az a végső célja, hogy előkészítse azt a keretirányelvet, amely a megújuló energia közösségi szintű támogatását szabályozná. Tapasztalatok hiányában ugyanis korai lenne a támogatásoknak közösségi keretekben történő szabályozása. Megfelelő átmeneti időszak után azonban, az unió belsőenergia-piacának továbbfejlesztése érdekében szükség van erre. A tagállamok teljesítését figyelemmel kísérve, a tapasztalatok alapján a Bizottság javaslatot tehet a megújulók támogatási rendszerére. Ennek során tekintettel kell lenni arra, hogy a megújuló energiaforrásoknak különféle fajtái vannak, eltérő a földrajzi elhelyezkedésük, különféle technológiák léteznek stb. Az irányelv világossá teszi, hogy ennek a jövőbeni keretirányelvnek azt is el kell érnie, hogy a megújulókból nyert villamos energia felvegye a versenyt a hagyományosból előállítottal. Az irányelv a megújulók előnyei között fontosnak tartja azt a hatást, amelyet a regionális és helyi fejlődésre gyakorol, illetve munkahelyteremtő szerepét.

Az újonnan csatlakozóknak 2004. május 1-jéig kellett átvenniük a megújuló energiaforrásokra vonatkozó irányelvet, és 2006-ig kell elérniük a megújuló energiaforrások hasznosítása terén vállalt célok teljesülését, amiről az Európai Bizottság beszámolót készít.

Az energiahatékonyságra vonatkozó uniós politika a megújuló energiaforrásokra vonatkozó politikától függetlenül fejlődött. A jogalkotást is az jellemezte, hogy kezdetben egyes termékekre terjedt ki. 2000 előtt a különféle termékek címkézési követelményeit és az energiahatékonyság minimumát fogta át. 2000 óta is az egyes termékek hatékonysági követelményeinek meghatározásával foglalkozik, illetve a hűtőgépek, fagyasztók, klímaberendezések és háztartási elektromos eszközök címkézési követelményeivel. Ugyanakkor az unió hozzákezdett az ágazatok egészét érintő, energiahatékonyságra vonatkozó jogalkotáshoz. Ilyen az épületek energiahatékonyságára vonatkozó irányelv, a másik pedig a kapcsolt hő- és energiatermelésre vonatkozik. 2003 közepén terjesztette elő a Bizottság az energiafogyasztó termékek környezetvédelmi szempontok szerinti tervezésének keretfeltételeivel foglalkozó irányelvet, amely minimum energiahatékonysági követelmény megfogalmazását teszi lehetővé. Nemrég egy uniós hatékonysági cél meghatározását javasolta a Bizottság, amely törvénnyel biztosítaná a megvaló-

sulását. Az „Energiaszolgáltatásról” szóló irányelv megkövetelné a tagállamoktól, hogy évente 1 százalékkal csökkentsék a végső felhasználóknak juttatott energia mennyiségét.

Az *épületek energiahatékonyságára* vonatkozó irányelv a háztartásokat és a szolgáltató szektort érinti, mivel igen magas arányban részesednek a végső energiafelhasználásban. Ennek 40 százaléka jut rájuk. Becslések szerint az irányelv alkalmazásával hosszú távon 22 százalék körüli energiamegtakarítás érhető el. Az épületek energiahatékonyságának mérésére az irányelv közös standardokat vezet be, amelyeknek nemcsak az új épületek esetében, hanem a régiek felújításánál is érvényesülniük kell. Az irányelv értelmében az épületek eladásánál, bérleténél is igazolni kell, hogy azok megfelelnek az energiahatékonysági követelményeknek. A tagállamoknak 2006-ig kell honosítaniuk az irányelvet.

A 2003/30/EK irányelv a bioüzemanyagok felhasználásának előmozdításáról (OJ L123/42, 17. 5. 2003)

A bioüzemanyag irányelv szerint a tagállamoknak lehetővé kell tenniük, hogy bio- vagy más megújuló forrásból előállított üzemanyag jelen legyen a piacon, amelyek mértékéről nemzeti indikatív célokat kell elfogadni. 2005-ig 2 százalékos referenciacélt állapít meg az irányelv, amelyet 2010-ig 5,75 százalékra kellene emelni. A tagállamok évente jelentésben számolnak be a Bizottságnak, az első jelentés 2004 júniusáig készül el. A bioüzemanyag irányelvet a tagállamoknak 2004 decemberéig kell hazai jogrendjükbe átültetniük.

A 2004/8/EK irányelv a hasznos hőigényen alapuló kapcsolt hő- és villamosenergia-termelés előmozdításáról (OJ L52/50, 21. 2. 2004)

Az irányelv fontos alkotórésze az unió hatékonyságra és energiamegtakarításra vonatkozó stratégiájának, amely végső eredményében csökkenti a széndioxid-kibocsátást, arra irányul, hogy javítsa az ellátásbiztonságot. Az irányelv annak teremti meg a jogi keretét, hogy egy folyamaton belül, egymással párhuzamosan lehessen hőt és energiát (villamos vagy mechanikus energiát) előállítani. Rendelkezéseket tartalmaz a villamosenergia-hálózatra és a tarifákra. Definálja a kapcsoltan működő üzemeket, meghatározza a megtermelt hő és energia egymáshoz viszonyított arányát. Rendelkezik a származási garancia rendszeréről, amellyel bizonyítható, hogy a villamos energia valóban a kapcsolt termelés során keletkezett. A *kapcsolt hő- és energiatermelés célja*, hogy a magas hatékonyságú ún. kogeneráció részesedése az unió összes villamosenergia-fogyasztásán belül haladja meg a jelenlegi 10 százalékos részesedést. Az irányelv tisztázza, hogy a jó minőségű kapcsolt hő- és energiatermeléssel az elsődleges energiafogyasztáson belül 10 százalékos megtakarítás érhető el ahhoz képest, mint ha egymástól elkülönítetten folyik a termelés.

A 2003/96/EK irányelv a villamos energia és energiatermékek adóztatásáról (OJ 283/51, 31. 10. 2003)

Az *energiaadóval kapcsolatos irányelv* megállapítja, hogy mindaddig, amíg az unió nem határoz meg kötelező célokat, a tagállamok a bioüzemanyag esetében (amennyiben többéves programról van szó) adókedvezménnyel élhetnek vagy a minimális adószintnél alacsonyabb kulccsal adózhatnak. Amennyiben a tagállamok piacán a megújulók piaci részesedésére vonatkozóan kötelező erejű előírásokat határozna meg az unió, a tagállamok abban az esetben is folyamodhatnak az adócsökkentés eszközhöz, amennyiben bioüzemanyagot használnak fel. A Bizottság legkés-

sőbb 2009. december 31-ig beszámol a Tanácsnak a bioüzemanyagokkal kapcsolatos adócsökkentések pénzügyi, gazdasági, mezőgazdasági, energetikai, ipari és környezetvédelmi hatásairól.

Jelenleg két bizottsági javaslat van a Tanács és az EP előtt. Az egyik az energiafogyasztó termékek környezetvédelmi szempontok szerinti tervezésének keretfeltételeivel foglalkozik.

Az ún. *Ökodizájn irányelv* (COM (2003) 453) abból a közismert tényből indul ki, hogy az energiafogyasztó termékek termelése, elosztása, használata számos és jelentős hatást gyakorol a természetre. Ilyen az energiafogyasztáshoz kötődő klímaváltozás, az egyéb anyagok fogyasztásához kötődő hulladéktermelés és a természetre nézve veszélyes anyagok kibocsátása. Mivel a termékekhez kötődő környezeti hatások több mint 80 százaléka a termékek tervezési szakaszához kapcsolódik, ezért amilyen gyorsan csak lehet, el kell kezdeni a környezeti vonatkozások integrálását a termékfejlesztés folyamatába. Szükség van arra, hogy koherens és harmonizált keretfeltételek alakuljanak a közösségen belül. A javaslat arra irányul, hogy biztosítsa az energiafogyasztó termékek unión belüli szabad mozgását, javítsa ezen termékek általános környezetvédelmi teljesítményét, ezáltal járuljon hozzá a természet védelméhez. Célja továbbá, hogy javítsa az energiaellátás biztonságát és növelje az unió gazdaságainak versenyképességét, védje a termelők és fogyasztók érdekeit. Az eddigi viták során sikerült tisztázni, hogy az irányelv milyen termékkört fogjon át. A javaslat elfogadását követő első évben implementációs intézkedéseket fogadnak el azokra a termékekre, amelyek esetében jelentősen csökkenthető az üvegházhatású gázok kibocsátása. Ide tartoznak a villamos motorok, fűtőberendezések, világítás, háztartási felszerelések, irodagépek.

Az *energiahatékonysággal és az energiaszolgáltatásokkal* kapcsolatos (COM (2003) 739) irányelv célja, hogy alkalmazásával növekedjen a végfelhasználói energiahatékonyság a tagállamokban. Az irányelv értelmében szükség van arra, hogy javuljon az energiapiac működése, az adminisztratív korlátok lebontásával a piac erői hatékonyan osszák el a természeti és gazdasági erőforrásokat. Az energiahatékony végfelhasználói technológiák versenye így nagyobb gazdasági hatékonyságot biztosít a belső energiapiacon. Az elsődleges cél, hogy hatékonyabb legyen az energia végfelhasználása. Ennek egyik mechanizmusa a költséghatékony energiafelhasználást biztosító verseny piac működésének felgyorsítása. Emellett léteznek a piaci támogatások és bizonyos kormányzati programok, amelyek a piaci erők torz működéséből származó torzulások kiküszöbölését szolgálják. Ezeknek a támogatásoknak elsőbbséget kell adniuk a tisztán kereskedelmi alapon működő energiaszolgáltatásokra vonatkozó intézkedéseknek és energiahatékonysági programoknak. A javaslat számos intézkedést tartalmaz, közöttük van az energiaszolgáltatások piacának létrehozását szorgalmazó is. A javaslat ezt azzal éri el, hogy a fontosabb végfelhasználók számára biztosítja az energiaszolgáltatások és energiahatékonysági intézkedések piaci keretfeltételeit. A javaslat kiterjed olyan extenzív hálózati összeköttetéssel járó energiahordozók kiskereskedelmére, mint amilyen a villamos energia és a gáz, illetve a távfűtés. Az irányelv szerint a végfelhasználói hatékonyság olyan szükségzerű eszköznek tekinthető, amely kiegészíti a piac megnyitásával kapcsolatos uniós jogalkotást, mivel főként a hatékonyság növelését segíti elő a kínálat oldaláról. A hatékonyságjavulással elérhető, hogy teljesüljenek az uniónak a kiotói kibocsátáscsökkentéssel kapcsolatos vállalásai. (Ennek értelmében 2008–12 folyamán 8 százalékkal csökken a kibocsátás.) Növekszik az unió ellátásbiztonsága, mivel a növekvő energiahatékonyság csökkenti az energia iránti szükségletet, aminek következtében csökken az importfüggőség.

Az unió ellátásbiztonsága erősítése érdekében folyamatosan kezdeményez, diverzifikálja energiaforrásait mind földrajzi, mind technológiai szinten. Szélesíti az energiakereskedelem bázisát az unióval határos és szomszédos kontinensek között, amelyhez nélkülözhetetlen a meglévő infrastruktúra modernizálása, új hálózatok létrehozása.

Párbeszédet folytat a fontosabb energiatermelő térségekkel, amelyek közül kiemelkedik az Oroszországgal folytatott dialógus. A partnerség minőségileg új állomását jelentette a 2000 októberében tartott párizsi csúcstalálkozó. Ezen a két fél az addig termelő-fogyasztó kapcsolatokra korlátozódó együttműködését továbbfejlesztve elismerte az energiaszektoraik közötti kölcsönös függőséget és azok komplementaritását. A csúcst az is jelezte, hogy a felek kölcsönösen elő kívánják mozdítani az energiapiac stabilitását az európai kontinensen. Oroszország készen mutatkozott arra, hogy az unió hosszú távú energiaellátási biztonsága érdekében munkálkodjon, az unió pedig arra, hogy technikai segítséget nyújtson az energiaágazat termelési és szállítási beruházásaihoz. Körvonalazódtak azok a témák is, amelyek érdeklődésre számíthattak. Ezek: az energiaellátást biztosító stratégiák egyensúlyának megteremtése, a befektetések, infrastruktúra- és technológiafejlesztés kérdései, az energiahatékonyság és környezet összefüggése. A 2001. évi októberi csúcson politikai döntés született az együttműködés stratégiájáról, amely két-három évig tartó tárgyalási szakasz eredményeként kilátásba helyezte az Energia Partnerségi Megállapodás létrejöttét az EU és Oroszország között. A találkozó rövid távon megoldandó feladatként jelölte meg a termelés és szállítás jogi feltételeinek rendezését, a Termelési Megosztási Megállapodások (Production Sharing Agreements, PSA) rendelkezéseinek véglegesítését, ami a jelentősebb mértékű tökebeáramlás előfeltételének tekintendő. A felek elismerték az energiahálózataikat összekötő új infrastruktúrák létrehozásának fontosságát, amelyek diszkriminációtól mentesen biztosítják az energiaszállítást. Ennek során Oroszország elsősorban azokra a projektekre koncentrál, amelyek növelik az EU ellátásbiztonságát. (A gáz esetében az Észak-Transzeurópai gázvezeték kialakítása, a Yamal-Europe gázvezeték Belaruszon és Lengyelországon keresztül, valamint a Shtokman mező művelésbe vonása. Az olaj esetében pedig a Druzsba- és az Adria-vezeték összekapcsolása, amely a Boszporuszon keresztülhalad, zsúfolt Fekete-tengeri forgalmat mentesíti.) Hosszabb távon megoldandó, további tanulmányozást igénylő témaként értékelte a csúcst a nem kereskedelmi kockázati garanciaalap létrehozását, valamint a Kiotói Jegyzőkönyv Oroszország általi ratifikálását.

Az 1997-ben létrehozott *Euro-Med* az ellátás biztonságát az energiaforrások diverzifikálásával és szoros nemzetközi együttműködéssel kívánja elérni. Prioritásai között szerepel az energetikai iparok versenyképessége, tekintettel a 2010-re tervezett szabad kereskedelmi övezet megalakulására, továbbá az energiahatékonyság fokozása és a megújuló energiaforrások hasznosítása révén megvalósuló biztonságos és tiszta termelésre alapozott környezetvédelem. Az *Euro-Med* együttműködésben 2003–2006 között azoknak az infrastrukturális projekteknak van prioritása, amelyek a térség gáz- és villamosenergia-piacának összekapcsolását és az EU-val való teljes integrációját készítik elő. Közéjük sorolhatók azok a projektek, amelyek javítják az infrastruktúra fizikai állapotát, illetve azok, amelyek hatékonyságot növelnek. Közös érdeklődésre tarthatnak számot azok is, amelyek a Földközi-tengeri olajszállításához kötődő kockázatok csökkentésére irányulnak.

Az EU számára az ellátásbiztonság, versenyképesség és a környezetvédelem szempontjából egyre fontosabbá válik az Északi Dimenzió (a balti térség). A Balti-tengeri Energia Együttműködés az EU északi dimenziós politikája keretében valósul meg. Ezen belül meglehetősen magas prioritása van a megújuló energia elterjesztésének és az ener-

giahatékonyság növelésének. Két bioenergiiai kezdeményezés indult, az egyiket az EU „Synergy” programja finanszírozza, a másikat a Miniszterek Északi Tanácsa. Ez utóbbiban valamennyi Balti-tengeri uniós állam részt vesz, rajtuk kívül tagja még Norvégia és Oroszország.

Kiemelt jelentőségük továbbá a Kaszpi-medence olaj- és gáztartalékai. 2010-ig 4 millió barrelre nő a napi kitermelés a jelenlegi 1,4 millióról. Központi kérdés az energia biztonságos elszállítása a térségből. A tranzit országok közül kitüntetett szerepe van *Ukrajnának*, itt halad át az orosz gázexport több mint 80 százaléka. A biztonságos hálózatokat garantálja az EU és Ukrajna között 2001 óta létező energia-együttműködés.

A *Délkelet-Európával* kötött együttműködési megállapodás a közösséggel párhuzamos szabályozást tervez bevezetni a villamosenergia-piacon, előirányozza a piacnyitást, amelyhez előzetesen megvalósul az EU-hoz hasonló versenyszabályozás, a díjszabás reformja, a szükséges technikai normák. A gáz esetében elsődleges a régió szükségleteihez igazodó regionális piac megteremtése, amely aztán integrálódik az unió energiapiacához. *Délkelet-Európa* stratégiai fontosságú új projektjei egyfelől helyreállítják a térség országai közötti villamosenergia-rendszer kapcsolatait (Horvátország–Bosznia-Hercegovina), másfelől összeköttetést teremtenek az EU-val (Görögország–Bulgária, Görögország–Olaszország, Görögország–Törökország). Európai fontosságú az *Euromed gyűrű*, amely az öt alkotó valamennyi országot átfogja. A jól működő belső piac érdekében, ahol szükséges, közös technikai és kereskedelmi normákat állapítanak meg, illetve közös kereskedelmi szabályozást vezetnek be.

Johannesburgi partnerségek

Az unió Johannesburgban az Európai Parlamenttől kapott felhatalmazásnak megfelelően arra is törekedett, hogy jogilag kötelező érvényű célok kerüljenek elfogadásra a megújuló energia részarányára vonatkozóan, amelyekkel hatékonyan átültethetők a gyakorlatba a *riói elvek és a johannesburgi* célkitűzések. Amikor világossá vált, hogy eredeti célkitűzései mégsem kivitelezhetők, kezdeményezte a Johannesburgi Fenntartható Energia Koalíció létrehozását (Johannesburg Renewable Energy Coalition – JREC). A koalícióhoz csatlakozó országok megállapodtak abban, hogy energiafelhasználásukon belül célokat tűznek ki a megújuló energia részarányának növelésére időhatárok megjelölésével, amivel jelentősen túlléptek a johannesburgi implementációs terven. A JREC arra is kötelezte magát, hogy a magán- és állami pénzügyi források mozgósításával segíti elsősorban a fejlődő országokat a megújuló energiapiacok erősödését akadályozó pénzügyi hiányok és gátak felszámolásában. A koalíció prioritásai és akciói a magas szintű konferenciák, találkozók során formálódnak, ahol regionális és nemzetközi szintű cselekvések szükségessége fogalmazódik meg. Az unió a koalíció megalakulása óta is annak érdekében tevékenykedik, hogy egyre több ország csatlakozzon, és vállalja az uniónak a megújuló részarányára vonatkozó indikatív célkitűzését. Az unió folyamatos törekvése, hogy a koalíció tevékenysége egyre operatívabbá váljon, és az eredmények a globális energiapolitika részévé váljanak. Támogatója és szervezője azoknak a globális méretű akcióknak, amelyek a megújuló széles körű hasznosítását akadályozó tényezők felszámolására irányulnak.

A JREC mellett az Európai Unió a megújuló energia hasznosítása és a technológia átadása révén bekapcsolódott a szegénység elleni küzdelembe a fejlődő országokban (EU Energy Initiative for Poverty Reduction and Sustainable Development – EUEI). Azokat a fejlett technológiákat törekszik terjeszteni, amelyek megfelelnek a fejlődő világ igényeinek, és költséghatékonyak. Az Energia Kezdeményezés keretében kerül sor a távol eső vidéki területek villamosítására, az energiarendszerek decentralizálására, a

megújuló energia fokozott mértékű hasznosítására és az energiahatékonyság növelésére. A tagállamok megállapodása szerint az együttműködés az energiapolitika fejlesztésére, az intézményi kapacitások létrehozására és a technikai együttműködésre, az ágazatközi együttműködés megtervezésére, a piacfejlesztésre és a pénzintézetekkel történő együttműködésre irányul. A kezdeményezés a résztvevők partnerségén alapszik, amelyben a tagállamok az EB, az EIB mellett részt vesznek a civil társadalom és a magánszféra képviselői is.

Az EU részvételével két másik kezdeményezés is született Johannesburgban, a MedREP, amely a mediterrán térség projektje, és olasz támogatással igyekszik növelni a megújulóba irányuló beruházásokat a Dél-Mediterránon.

A másik a *REEP* (Renewable Energy and Efficiency Partnership – *Megújuló Energia és Energia Hatékonysági Partnerség*), a haladó kormányok, üzletemberek és szervezetek koalíciója, angol kezdeményezésre született Johannesburgban. A kezdeményezésen belül a résztvevők rugalmas keretek között dolgoznak együtt a saját megújuló energiapolitikai célok megvalósításáért. 2003 novemberében az osztrák kormány támogatásával nemzetközi titkárság jött létre Bécsben. A projektet számos európai – osztrák, német, ír, olasz, spanyol, holland – kormány és az Európai Bizottság is támogatta.

Ezen túlmenően az unió vagy egy-egy tagállam a világ legkülönbözőbb térségeivel alakított ki energetikai együttműködést:

- A *szubzaharai országokkal* folytatott párbeszéd keretében kerül sor az energiaszükségletek felmérésére. Különösen Franciaország, Dánia, Ausztria, Németország és Svédország fejt ki nagy aktivitást ebben az együttműködésben.

- Az *ACP országok* regionális szervezeteivel alakított ki együttműködést az Európai Bizottság és Dánia. Pénzügyi támogatást nyújtanak az elektromos közművek hatékonyságának javításához, és segítik a nemzeti energiapolitika kidolgozását. Németország a Bizottsággal együtt elkezdte a karibi térség megújuló energiaprogramjának kialakítását, Dánia pedig az Energia kezdeményezés Titkárságával együtt Nyugat- és Dél-Afrika kapacitásépítésre vonatkozó kezdeményezését finanszírozza.

- Finnország *Közép-Amerikával kezdeményezett Energia- és Környezeti Partnerséget*, amely a megújuló energia elterjedését és az energiaszolgáltatásokhoz történő hozzáférést mozdítja elő.

A közösség támogatási programjai

Az „*Intelligens Energia – Európa program (2003–2006)*”-ot 2003 júniusában fogadta el a Parlament. Az a célja, hogy támogassa a megújuló energiaforrások nemzetközi méretű és közösségi szintű hasznosítását. Specifikus céljai között szerepel a legtávolabbi szigetek és vidékek megújuló energiával történő ellátása. A program foglalkozik azon eszközök fejlesztésével is, amelyek lehetővé teszik az energiahatékonyság és a megújuló energiaforrások terén hozott intézkedések értékelését. A programnak részét képezi az energiatermelés és -fogyasztás intelligens formáinak előmozdítása az oktatási rendszer fejlesztése és tapasztalat-csere révén. A program lényegében a közösségi joganyag megvalósítását szolgálja azzal, hogy uniós méretekben katalizálja a nemzeti, regionális és helyi erőfeszítéseket. Segíti a nem technikai akadályok elhárítását, a piaci feltételek megteremtését, a standardok létrehozását, a képzési struktúrák kialakítását, a tervezés fejlesztését és a felülvizsgálati eszközöket. Bátorítja a helyi közösségeknek azokat a lépéseit, amelyek létfontosságúak a fenntartható piacok kialakítása szempontjából. A programon belül, *COOPENER* néven harmadik országokkal alakítanak ki együttműködést azzal a céllal, hogy a legkevésbé fejlett fejlődő országok energiapolitikáját és a jogi kereteket kellően vonzóvá tegyék a potenciális befektetők számára.

Tudományos, technológiai fejlesztés és kommunikálás

A fenntartható fejlődés és tudásalapú gazdaság érdekében kifejtett uniós erőfeszítések része. A 17 500 millió euró összköltségvetésből a fenntartható energiarendszerek kapnak 810 milliót, 405 millió jut a közép- és hosszú távú kutatásokra, míg a közép- és rövid távú kommunikálásra 405 millió jut. A megújuló energiára vonatkozó kutatásokban prioritása van az új technológiai koncepcióknak, az energiaszállítással és -tárolással foglalkozó új technológiáknak, a fűtőanyagcellákkal és alkalmazásukkal foglalkozó kutatásoknak, a társadalmi-gazdasági és környezeti modellezésnek.

Ezen kívül az Európai Bizottságnak van még két, a földhasználatra és mezőgazdaságra vonatkozó kezdeményezése, amely az EU Fenntartható Fejlesztési Stratégiájának megtervezéséhez igyekszik hozzájárulni.

Köztudat-formálást szolgáló kampányok

A megújuló energiákra vonatkozó kampányt 1999-ben kezdeményezte az Európai Bizottság. Nyolc megújulóenergia-ágazat számára határozott meg számszerűsíthető célokat azzal a szándékkal, hogy támpontot adjon és segítse a tervezőket és döntéshozókat a sikeres kezdeményezések terjesztésében. A szándék azt is tartalmazta, hogy növekedjen a döntéshozók tudatossága helyi, regionális és nemzeti szinten. 2000–2003 között az Európai Uniónak több mint 600 partnerszervezete – városok, technológiai szervezetek, helyi és regionális hatóságok, egyetemek és vállalatok – vett részt a mozgalomban.

Az eddigiek összegzése

Az unió és tagállamai sokat tettek a megújulókra vonatkozó szabályozás, valamint a keretfeltételeket meghatározó politikák megalkotása terén. Európai cégek állnak a megújuló technológiákra vonatkozó világranglista élén.

A megújuló technológiák hasznosulását mutatja, hogy a világ energiafogyasztásában 16 százalékkal részesedő unió 1990 és 2000 között a biomasszából előállított villamosenergia-növekedés 31 százalékát adta. A világon üzembe helyezett szélenergia-kapacitások 90 százaléka Európában található. Az EU-15-ök valamennyi országa rendelkezik hálózatra csatlakoztatott szélenergia-kapacitással. A megújuló technológiákra szakosodott ipar az európai iparfejlődés egyik legdinamikusabb ágazatát képviseli évi 10 milliárd eurós kereskedelmi forgalommal és 200 ezer foglalkoztatottal. Különösen a kisebb és hatékonyabb energiatechnológiák (szél- és napenergia) fejlődése volt látványos, a beruházások a szélenergia esetében éves átlagban 3 százalékkal csökkentek az elmúlt 15 évben. Dániában például a szélenergia szolgáltatja a villamosenergia-termelés 18 százalékát, és ez az ágazat egyedül több munkahelyet teremtett, mint a villamosenergia-szektor összességében. Finnországban pedig a teljes energiaigények 25 százalékát biomasszából elégítik ki.

Az erőfeszítések ellenére is alacsony azonban a fogyasztáson belül a megújuló energia részesedése a hagyományos fűtőanyagokhoz képest. Az elsődleges energiafogyasztáson belül uniós átlagban 5,1 százalékkal részesednek a megújulók. A tagállamok között persze differenciált a kép, Svédországban 28, Finnországban 21,3, Ausztriában 21, utána következik Portugália 10,3 százalékkal, Franciaország 5,4, Németország 3,7, Nagy-Britannia 0,5 százalék és a sort Luxemburg zárja 0,48 százalékkal. Ugyancsak szerény (14 százalék körüli) arányt képvisel a megújulókból előállított villamos energia a fosszilis alapúakhoz képest (ez utóbbi meghaladja a 30 százalékot). Már most megállapítható,

ha a tagállamok az irányelvekből rájuk háruló valamennyi kötelezettségnek eleget tesznek is, a teljes energiafogyasztáson belül 12 százalék helyett 10 százalék lesz a megújuló energia aránya, míg a megújulókból előállított villamos energia részesedése a 20 százalékos céloktól eltérően 18-19 százalék lesz. Az Európai Bizottság konkrét intézkedéseket is javasol. Az Intelligens Európa Program keretében olyan új eszköz bevezetését, amely a megújuló technológiai újítások *piaci bevezetését* könnyítené meg. Ugyancsak e program égisze alatt erőteljes támogatást javasol a megújulók *helyi és regionális szintű* terjedését akadályozó *technológián kívüli gátak* lebontására. További lépéseket tart szükségesnek a *kutatás-fejlesztés támogatására* a megújuló energiák terén, illetve annak érdekében, hogy kapjon nagyobb teret az európai *hatékonyságnövelés bemutatása*. Hasznosítani kívánja azt a lehetőséget is, amelyet a megújulókra vonatkozó szakpolitikák (mezőgazdaság és energia) együttműködése hordoz.

Az uniós célok teljesítésénél az egyik legnagyobb kockázatot az jelenti, hogy a tagállamok meglehetősen egyenlőtlenül teljesítették a megújulók felhasználására vonatkozó vállalásaikat. Az EU-n belül kiemelkedik Németország aktivitása, rajta kívül Dánia és Spanyolország megtalálta a helyes utat a célok teljesítéséhez, az országok másik csoportja (Ausztria Belgium, Írország, Hollandia, Svédország, UK és Franciaország) pedig megkezdte a helyes politikák megvalósítását, míg az országok harmadik csoportja (Görögország és Portugália) nem a megfelelő úton halad. Ami Magyarországot illeti, itt az energiapolitika nem tartalmaz a megújuló energiaforrások hasznosítását előmozdító jelentősebb lépéseket. A csatlakozási tárgyalások során megállapított célok értelmében Magyarország elsődleges energiatermelésében kis hányadot, 3,6 százalékot képviselnek a megújuló energiaforrások (ezt 2010-ig kell elérni), a villamosenergia-termelésen belül pedig még kisebb az arányuk: 0,6 százalék. Jó lehetőségei vannak a biomassza, a nap-, hő- és szélenergia hasznosításának, azonban a gazdasági környezet ez idáig nem kedvezett a beruházásoknak, és csak néhány beruházás történt. Megoldatlan a szabályozás, árképzés kérdése is: függetlenül attól, hogy milyen technológiával (szél-, víz-, hő-, napenergia) történt a megújulóból nyerhető energia előállítása, azonos árat kell érte fizetni.

Nincsenek a megújuló energiaforrások elterjesztését szolgáló koordinált lépések. Az 1930–1960 között épült vízierőművek jelentős arányt képviselnek köztük, gyakorlatilag 30 éve nincs változás elterjedtségükben. Évente mintegy 200 GWh villamos energiát termelnek. A szélenergia hasznosítása ma még szimbolikus jelentőségűnek mondható. Kísérleti stádiumban van a napkollektorok (photovoltaic) alkalmazása. Az Országos Biodiesel program néhány éve indult néhány kísérleti üzemmel, azonban a folyamatos támogatás hiánya miatt nem hozhatott jelentősebb eredményt.

De a kiotói vállalások tekintetében is vegyes a kép. 1990 és 2000 között 3,5 százalékkal csökkent a kibocsátás, jelentősebb eredményt csupán Németország és Nagy-Britannia tud felmutatni, az unió kilenc állama pedig alatta marad a vállalásoknak.

A helyzetértékeléssel *2004-ben több fórum is foglalkozott*. A 2010-es célok teljesülésének mikéntje azért is került előtérbe, mert a megújuló forrásokból előállított villamos energiáról szóló irányelv értelmében a Bizottság első alkalommal 2004 végéig összegzi az eredményeket. Ehhez kötődően két eseményre is sor került, mindkettőt Németország rendezte, amely különösen nagy aktivitást mutat a megújuló energia hasznosítása és a technológiák kidolgozása terén.

A Bizottság által Berlinben szervezett 2004. évi januári konferencia arra a következtetésre jutott, hogy a tagállamoknak a közösségi irányelvek teljesülésére olyan szabályozórendszert kell kialakítaniuk, amely hosszabb időszakon keresztül támogatja a megújuló energia termelését, és ezzel garantálja a stabil befektetési feltételeket. A konferencia felhívott az adminisztratív akadályok megszüntetésére, és rámutatott, hogy az energiapiac torzulásai nagyrészt annak tulajdoníthatók, hogy az energiaárak nem tükrö-

zik a teljes gazdasági-társadalmi költségeket (a fosszilis energiafelhasználás egészség- és környezetkárosító hatásairól van szó). Az ármegállapításnál figyelembe kellene venni a megújulókat alkalmazásának olyan előnyeit, amelyek nehezen számszerűsíthetők, de a piacon értéket képviselnek. Jelenleg ugyanis a szilárd üzemanyagok támogatása mellett a torz árak jelentik a piacra jutás legfőbb gátját. További megállapítása volt, hogy a tagállamok között egyensúlytalanság mutatkozik a megújulókat hasznosítására tett erőfeszítések tekintetében. Ugyancsak eltérő mértékben hasznosulnak a különböző megújuló energiafajták. (Miközben jelentősen megnőtt a szélenergiából előállított villamosenergia-termelés, addig nem kielégítő mértékben fejlődik a fűtésre és hűtésre használt, biomasszából előállított villamosenergia-termelés). A konferencia résztvevői egyetértettek abban, hogy az unió 2010-re vonatkozó megújuló energetikai célkitűzései ösztönözték az uniós és tagállami szabályozási keretek megalkotását és a megújulóakra vonatkozó politika kidolgozását. Ennek alapján folytatni kell a megújuló energiafelhasználás hosszú távú közelítését. A konferencia azt is tudomásul vette, hogy 2020-ig a 25 tagúra bővült EU-ban 20 százalékra növelhető a megújulókat részaránya a hazai energiafogyasztáson belül. Ennek megvalósulása esetén 2 millió munkahely teremődik.

A berlini konferencia *következtetéseinek megfelelően* az Európai Parlament ez évi áprilisi ülése *felhívta az Európai Bizottságot és a Tanácsot*, hogy indítsa el azt a politikai folyamatot, amely meghatározza a megújuló energia felhasználásnak közép- és hosszú távra szóló céljait, illetve tegyen meg mindent annak érdekében, hogy az unió energiafogyasztásában 2020-ig 20 százalékra növekedjen a megújuló energia részaránya. A Bizottság tudatában van annak, hogy olyan szűletőben lévő ipar esetében, mint amilyen a megújuló, különösen fontos a hosszú távú biztonság, ennek híján nem garantálhatók a befektetések. Azonban mielőtt állást foglalna a Bizottság a 2010 utáni konkrét célokat illetően, tisztábban akarja látni a megújulókat felhasználásának globális következményeit. Ezt megkönnyítendő a Bizottság rendszeresen jelentést készít a megújulókat felhasználása terén elért változásokról. A gazdasági hatások elemzésénél különösen azt veszi figyelembe, hogy egyrészt a megújuló energia alkalmazása milyen hatást gyakorol az unió versenyképességére, másrészt az ellátásbiztonságra. Első alkalommal 2005. október végéig készül el az a jelentés, amelyet a 2007-ben lezáruló vita követ a 2010 utáni célok megállapításáról.

A júniusi bonni konferencia távolabbra tekintett Európánál, és a fenntartható fejlődés tágabb vonatkozásaival foglalkozó johannesburgi világtalálkozó folytatásaként tűzte napirendjére a megújuló energia kérdéseit. Célja az volt, hogy meghatározza a széles körű felhasználást akadályozó tényezőket, és konkrét megoldásokat hozzon a fenntartható energia formáinak terjedése érdekében. Ezt szolgálta a konferencián elfogadott akcióprogram.

A *politikai keretokről* kiderült, hogy az országok döntő többségében ma még hiányzik a megújulókat fejlődésére vonatkozó energiapolitika, hiányzanak azok a politikai keretek, amelyek lehetővé tennék a megújuló energia piacainak átütő erejű fejlődését. Ennek a politikának biztosítani kellene, hogy olyan árak kerüljenek megállapításra, amelyek tartalmazzák a gazdasági és a *társadalmi* ráfordításokat, hatékonyságra ösztönözzenek, a kutatás és fejlesztés terén tett erőfeszítések révén csökkentsék a megújuló technológiák költségeit, hogy ennek révén csökkenthető legyen a szegénység. Az energiapolitika kialakításához persze azt is tisztázni kellene, hogy mi a szerepe ebben a folyamatban a kormányoknak, a nemzetközi szervezeteknek és a gazdasági és társadalmi szereplőknek. A politikai keretek kialakításánál természetesen differenciált célokat kell követni a fejlettség különböző szintjén álló országokban, a fejlődőknek lehetővé kell tenni, hogy hozzájussanak az energiához, míg a fejlettekben a megújulókat arányának növelése a közvetlen cél. Azonban mindkét esetben a helyi és regionális szükségletekre

alapozottan lehet kialakítani a politikai kereteket. Elengedhetetlen a megújulóknak további hasznosítását előmozdító stratégiák kialakítása azért is, mert a távlati célok kijelölésével kiszámítható jelzéseket küld a piac szereplőinek.

A megújulókat sikeresen felhasználó országok (Németország, Izland) tapasztalatai is alátámasztják a távlatokban gondolkodó kormánypolitika szükségességét, amely a megújulóknak tekintetében is gazdaságilag fenntartható, hosszú távú programmal rendelkezik. Az ehhez társuló rövid és középtávú politikai vállalások, amelyek számolnak a társadalmi következményekkel is, ösztönzik a hosszú távú befektetéseket a megújuló energia terén. Egybehangzó véleményként megfogalmazódott, hogy a jelenlegi szabályozási keretek között nem biztosítható, hogy nagyobb tere legyen a megújulóknak. A szabályozást országra szabottan kell kialakítani, a legfontosabb azonban a megújulóknak finanszírozását biztosító pénzügyi alap létrehozása a fejlődő országok számára.

A finanszírozásról

Annak ellenére, hogy a megújuló energia világméreteken a globális energiapiacok legversenyképesebb ágazatának tekinthető, ami költségcsökkentő tényező, a projektek szintjén mégis gondot jelent a finanszírozás. A pénzügyi kockázatok és gátak akadályozzák a megújuló energiák befektetéseit. A magyarázat részben a megújuló energiáknak sajátosságában keresendő, hogy ti. a szilárd fűtőanyagokhoz képest magas az induló beruházási költségük, alacsony a megtérülési ráta. A befektetők tehát annak függvényében ítélik őket vonzóknak, hogy milyenek a piac jövőbeni kilátásai. Ennek alakulásában pedig a jövőbeni szilárd üzemanyagok árainak a megújulóknak működési költségeihez viszonyított aránya jelenti a legalapvetőbb kockázatot, illetve az, hogy mennyire tekinthető biztonságosnak a megújulókból származó bevétel. Az energiapiac realitása, hogy a befektetők rövid távra gondolkodnak. A kockázatos, tőkeintenzív, következtetésképpen költséges befektetésekhöz nehéz finanszírozót találni, még azt beszámítva is, hogy a megújuló energiára alapozott erőmű a szilárd alapanyagúnál költséghatékonyabb, ha az erőmű egész élettartamával számolnak. A beruházások legfőbb fékjét jelenti, még a költséghatékony megújulóknak esetében is, hogy a hagyományos fűtőanyagoktól eltérő tulajdonságokkal és fogyasztói kapcsolatokkal rendelkeznek. Az egyes technológiák eltérő kockázatai és a megtérülés következtében sajátos finanszírozási formákra van szükség, olyanokra, amelyek alkalmazkodnak a megújuló energiák sokféleségéhez.

A fejlődő és fejlett világban egyaránt szükség van arra, hogy a közületi és a magánbefektetések partnersége (Public Private Partnership, PPP) révén mozgósítani lehessen a közületi és a magánszektor forrásait a megújulóknak hasznosítása során. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a PPP finanszírozási alapok működtetése többnyire speciális ismereteket igényel. Alapvető fontosságú azonban a jogilag számon kérhető finanszírozási stabilitás kialakítása, a mikrofinanszírozás és az exporthitel-ügynökségek tevékenységének fejlesztése. A mikrofinanszírozás azért alapvető fontosságú, mert a megújuló energia hasznosítása kisüzemekben történik, a befektetések is kisbefektetőktől származnak, akik számára a finanszírozás hagyományos formái elérhetetlenek, így a mikrohitelhez hasonló specializált eszközök bizonyultak sikeresnek. (REED, Vidéki Energia Vállalkozások Fejlesztése). Az exporthitel-ügynökségek eddig elsősorban a nagyméretű projekteket támogatták, hozzájuk képest ritkának és korlátozottnak mondható a megújulóknak nyújtott támogatás. Jelentősebb exporthitel-támogatásokhoz juthatnának, ha leválasztódna a megújulóktól a hagyományos energia. Ezen túlmenően az exporthitel-financezírozásnak híd szerepet kellene betöltenie abban, hogy sikerüljön bevonni a magántőkét a megújuló energiaprojektek finanszírozásába. Ennek kivitelezéséhez arra van szükség, hogy

változások következzenek be az OECD-nek a kötött felhasználású segélyekre és export-hitelekre vonatkozó Iránymutatásában,⁵ amelyek az exportfinanszírozásra eddig állami forrásokat mozgósítottak.

A politikai deklaráció is hangsúlyozza, szükség van arra, hogy a nemzetközi pénzügyi intézmények (köztük a Világbank és a Regionális Fejlesztési Bankok) jelentősen növeljék a megújuló energia- és energiahatékonysági beruházásokhoz nyújtott támogatási forrásokat, és világos célokat határozzanak meg a megújuló energiapolitikai céljaik tekintetében. Az Akcióprogramhoz tett uniós felajánlás éppen a magán- és közületi finanszírozású, ún. nyugodt kockázati tőke (patient risk capital) létrehozását kívánja előmozdítani. Ez a fejlődő és az átmeneti gazdaságokban a megújuló terén beruházók számára jelentene nagyobb garanciát, alacsony, de biztos megtérülési rátát biztosítana.

A kapacitásépítésről

A megújuló energia fokozott hasznosításához elengedhetetlen az emberi és intézményi kapacitások erősítése, további fejlesztésük nélkül ugyanis nem lehet kiküszöbölni azokat az akadályokat, amelyek a piac nem megfelelő működéséből adódnak, illetve a finanszírozást gátolják. Ugyancsak nélkülözhetetlen, hogy a megfelelő és megengedhető technológia is rendelkezésre álljon.

A megújuló energiaforrások hasznosításának alapfeltétele tudat- és magatartásváltás, e nélkül nincs jövője a fenntartható energia eme formájának. Maguk a politikai döntéshozók sincsenek sok esetben tisztában a megújuló hasznosításából származó előnyökkel. Különösen a fejlődők hangsúlyozták a felhasználók, közöttük a lakosság kapacitása kiépítésének fontosságát. Kiemelt szerepe van ebben az államnak, minthogy ő határozza meg a megújuló energia fejlesztésének jogi kereteit, illetve a finanszírozáshoz jelentős anyagi eszközökkel rendelkezik. A személyi kapacitások kiépítésében fontos azonban az üzleti szféra és a civil társadalom részvétele is.

A megújulóknak térnyerése nagyrészt annak függvénye, hogy sikerül-e növelni részarányukat a kutatás-fejlesztéseken belül. Jelenleg ugyanis a K+F döntő hányada a szilárd fűtőanyagokra és a nukleáris kutatásokra és fejlesztésekre irányul. (1978 és 1998 között az IEA 23 tagállamában az állami energetikai kutatás finanszírozásának csupán 10 százaléka irányult a megújuló energetikai kutatásokba. Az ide irányuló források 1980-ban érték el csúcspontjukat, azóta csökkennek). A fejlett országokban egy évtized alatt mintegy tízszeresére kellene növelni a megújulóba irányuló beruházásokat, a fejlődő országok nagymértékű kutatási támogatása mellett. Végül soron a technológiai fejlettség határozza meg, hogy a lakosság milyen mértékben részesedik a megújuló felhasználásának előnyeiből. Különösen nagy ebben a fejlett országok felelőssége, mivel ők képesek a fejlett technológiák tömegszerű termelésével költséget csökkenteni. A technológiák globális terjedéséhez további lépés, hogy létrejöjjenek a továbbításukat szolgáló megfelelő mechanizmusok. A megújuló energiatechnológiák átvételének, illetve kínálatának az öt felvevő mechanizmusok hiánya jelenti a legfontosabb akadályt. Különös tekintettel kell lenni arra, hogy ez is kis- és közepes vállalatokat feltételez.

Annak ellenére, hogy nagyszámú nemzetközi szervezet foglalkozik a megújuló energiával (az ENSZ intézményei, a UNDP és programjai is foglalkoznak kapacitásépí-

⁵ A kormányok hivatalosan exporthiteleket nyújtanak, hogy ily módon segítsék exportőreiket a tengeren túli piacokon. Az OECD egyik fontos megállapodása, amely biztosítja, hogy a támogatásban részesülő projekt megfeleljen a környezeti szabványoknak. Az Iránymutatás fontos hozzájárulás a jó kormányzáshoz és a fenntartható fejlődéshez.

téssel, az OECD-országokat képviselő IEA is fokozta tevékenységét ezen a területen), igazán nincs gazdája a kérdésnek. A meglévő intézmények tevékenységének jobb koordinációja mellett, tekintettel a megújuló energia piacának bővülésére, az információ- és véleménycsere fontosságára, a nemzetközi szintű tevékenységek – közöttük a kutatás – koordinálására, felmerült egy, a megújulókkal foglalkozó nemzetközi ügynökség létrehozásának szükségessége is.

A konferencián elfogadott Politikai Nyilatkozat pedig az ellenőrzés rendszere révén a folytonosságot kívánja biztosítani, hogy teljesüljenek azok a vállalások, amelyeket a kormányok és a magánszféra Bonnban tett. A megújuló technológia ipara azonban csalódottan vette tudomásul, hogy a Politikai Nyilatkozat híján van a konkrét kötelezettségvállalásoknak és a számszerűsíthető céloknak. Így a megújuló energia hasznosításának jövője továbbra is a politikai döntéshozók kezében van. A konferencián véleménykülönbség fogalmazódott meg az USA és az EU között a tekintetben, hogy a nyilatkozat tartalmazzon-e részletes célkitűzéseket és időzítést a megújuló hasznosítását illetően. Az USA ellene volt minden kötelező érvényű szabály megfogalmazásának.

A két konferencián elhangzottak tükrözik a *Bizottság véleményét*, egybeesnek a konferenciára készített értékelésével, amely az EU-nak a konferenciához történő hozzájárulásaként értékelhető. E szerint a lemaradás nem azért következett be, mintha a tagállamok késlekedtek volna átvenni az uniós joganyagot. A lemaradás oka többnyire abban keresendő, hogy a legtöbb országban nem sikerült kidolgozni és megvalósítani aktív energiapolitikát, amely a vállalások teljesülését szolgálná.

Mindenekelőtt nem sikerült integrálni, vagy ha igen, akkor is csak szerény mértékben a megújuló energiát a helyi tervezési folyamatokba. Jelenleg az jelenti a gondot, hogy miközben a tagállamok elfogadták a teljesítendő célokat, ezeket nem kísérte a megújulókra vonatkozó aktív energiapolitika. Az eddigiek megerősítik, hogy azokkal a politikákkal, amelyeket jelenleg folytatnak a tagállamok, illetve a jelenlegi szabályozási keretek között nem érhetők el az unió célkitűzései, és nem teljesíthetők a tagországok vállalásai. Mivel az unió megalkotta a megújuló felhasználását előmozdító jogi kereteket, és uniós szinten olyan politikákat folytat, amely ösztönzi a beruházásokat, jelenleg a tagállamoknak kell cselekedniük. Meg kell hozniuk a megújuló energia ügyének előmozdítását szolgáló törvényeket, elsőbbséget adva azon intézkedéseknek, amelyek a megújulókból előállított villamos energia piaci részesedésének emelkedését teszik lehetővé. A belső szabályozás kialakítása során érvényesíteniük kell azokat a komplex gazdasági és társadalmi kockázatokat, amelyek a megújuló energia hasznosításával járnak. A legsürgetőbb azon fékek kiiktatása, amelyek a hálózati hozzáférést akadályozzák, illetve torzulásokat idéznek elő a piac működésében. Szükség van az információáramlás, együttműködés erősítésére a megújuló terén. Növelni kell továbbá a fűtésre és hűtésre használt biomassza, illetve a geotermikus és a napenergia arányát.

Az unió ugyanis nem tett le arról, hogy a 2010-re megjelölt célok teljesüljenek. Ezért a megújulóenergia-politika kidolgozására és a technológiák alkalmazásának gyorsítására ösztönzi a tagállamokat. A célok 2010-es teljesülése azért is fontos, mert a megújulókból előállított villamos energia piaci részesedésének emelkedése jelentősen növeli a megújuló energia iránti bizalmat, ami gyorsítja integrálódásukat a hagyományos energiaforrások közé.

Azzal természetesen az unió is tisztában van, hogy megújuló energia felhasználását jelentősen előmozdítaná, ha emelkedne a közösségi alapokból történő finanszírozás, azonban az unióban erre ma még csekély eszközök állnak rendelkezésre. Az unió 2007–2013-ra vonatkozó pénzügyi kereteinek kijelölésénél arra törekszik, hogy a tiszta és hatékony energiapolitikai koncepció az unió prioritásainak látható részévé váljon. Törekvései között szerepel, hogy növekedjenek a strukturális és kohéziós alapokból a

megújulóakra és az energiahatékonyság finanszírozására fordítható pénzügyi források. Ezen túlmenően az unió tenni kíván annak érdekében is, hogy népszerűbbek legyenek a megújulóenergia-technológiák, és hatékonyabb legyen a piaci bevezetésük. Ennek érdekében felülvizsgálja a technológiafejlesztést támogató rendszereit. Támogatja a megújuló energiával kapcsolatos szakemberképzését mind az EU-ban, mind a fejlődő országokban, és szükségesnek tartja, hogy erősödjenek a nemzetközi platformok és hálózatok, amelyek elősegítik az unió és a harmadik világ szakértőinek együttműködését.

Összegzés

A fenntartható energia, élhető környezet biztosítása a fenntartható fejlődés részeként, olyan globális probléma, amelyet csak globálisan lehet megoldani, amelyhez a fejlett országoknak új partnerséget kell kialakítaniuk a fejlődő országokkal. A világ korszakos váltás előtt áll az energia terén. Ebben különösen nagy a fejlett országok és a politikai döntéshozók felelőssége.

Az energiakínálat befolyásolása különösen szorító gond az EU számára, mivel nettó energiainportőr, hagyományos energiaforrásokkal nem rendelkezik, viszont bővében van megújulóenergia-potenciálnak. Ezért az unió mind nemzetközi/globális, mind közösségi szinten kezdeményez. Sürgeti, hogy a nemzetközi pénzügyi szervezetek (köztük a Világbank, az Európai Beruházási Bank) jelentősen növeljék a megújuló energia alkalmazását és az energiahatékonyság javítását szolgáló támogatási forrásokat, és rendelkezzen a megújuló energiával kapcsolatos politikára vonatkozó határozott célokkal. A fejlődő és átmeneti gazdaságokban a beruházók védelmére közületi és magánfinanszírozású kockázati tőke létrehozását szorgalmazza. Változtatásokat sürget az OECD-nek a kötött felhasználású segélyekre és exporthitelekre vonatkozó iránymutatásában. Támogatja a megújulókkal foglalkozó nemzetközi ügynökség létrehozását is, amely a meglévő, megújulókkal foglalkozó szervezetek (ENSZ, OECD IEA) jobb koordinációja mellett lenne a téma gazdája, tekintettel a megújuló energia piacának bővülésére és az információcsere fontosságára.

A megújuló energia terén tett vállalások első értékelése kapcsán – a tagállamok megszólításán túl, hogy alakítsák ki a megújulókra vonatkozó szabályozási kereteket, integrálják a megújulókat az általános energiapolitikába, mivel a közösségi joganyag átvétele önmagában még nem biztosíték erre – konkrét cselekvések is körvonalazódnak, azt sem zárva ki, hogy újabb irányelv megalkotására kerül sor. Előtérben áll a *technológiák bemutatása és piaci bevezetésének megkönnyítése*, amelynek új eszközét az *Intelligens Európa Program* keretein belül alakítják ki. Ugyancsak új megoldásként ebből a programból tervezik támogatni a megújulók helyi és regionális szintű terjedését gátló, technológián kívüli akadályok megszüntetését. Várhatóan növekszik a megújuló technológiák *kutatására és fejlesztésére* fordított közösségi támogatás.

Az is nyilvánvaló azonban, hogy *magatartás- és gondolkodásváltás* nélkül nem kezdődhet meg a korszakváltás: Annak is nagy a valószínűsége, hogy a megújuló technológiák terjedése, az energiák fokozottabb hasznosítása nem oldható meg a *mai társadalomnak a jövőbe történő befektetése nélkül*.

A megújuló energiaforrások hasznosításának *előfeltétele*, hogy létezzen a megújulóakra vonatkozó energiapolitika, amely integrálódik az általános energiapolitikába. Ennek kidolgozásába be kell vonni a folyamat valamennyi résztvevőjét. És ez nemcsak a megújulóknál, hanem az általános energiapolitika esetében is igaz. A *stratégiára*, a keretek kialakítására azért is szükség van, mert a távlati célok kijelölésével *kiszámítható jelzéseket* küld a piac szereplőinek.

Szükség van a jelenlegi szabályozási keretek megváltoztatására, olyan árképzésre, amely figyelembe veszi a megújulóknak azokat az előnyeit (környezetre, emberi egészségre gyakorolt hatás), amelyek ugyan nem számszerűsíthetők, de a piacon értéket képviselnek. Jelenleg a szilárd üzemanyagok támogatása mellett a *torz árak* jelentik a megújulók piacra jutásának legfőbb gátját. A megújuló energiaforrások hasznosításához *erőteljes beruházások szükségesek*. A tőkebevonáshoz, különösen a magántőke bevonásához – nélküle nem oldható meg a finanszírozás – olyan szabályozó rendszert szükséges kialakítani, amely *garantálja a stabil* befektetési feltételeket.

Végül, de nem utolsósorban szükség lenne egy multilaterális titkárságra, amely koordinálná a technológiákkal kapcsolatos információáramlást, nyomon követné a vállalások teljesülését.

Örvendetes, hogy ma már egyre több olyan esemény, nemzetközi konferencia foglalkozik Európában azzal, hogy milyen szerepet tölthet be a megújulóenergia-potenciál a globális energiaigények kielégítésében, annak az instabilitásnak a legyőzésében, amely a szén- és olajalapú gazdaság velejárója, valamint a klímaváltozás elleni harcban, és egyre többen egyengetik az utat a globális energiarendszerek átalakítása és a megújuló energia tömeges hasznosítása előtt.

Hivatkozások

Renewable energy in Europe EREC, January 2004.

Environment and sustainable development: Johannesburg World Summit 2002, 10 years after Rio. Communication COS/2001/2142.

EIB Group lending activity in 2003. Activity Report.

Renewable Energy Journal. 2003 November.

Directive 2001/77/EC of the European Parliament and of the Council of 27 September 2001 on the promotion of electricity: produced from renewable energy sources in the internal electricity market. OJ L 283 27. 10. 2001. p. 33.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: „Towards a Global Partnership for Sustainable Development” COM(2002)82 final.

The yearly Synthesis Report on implementing the Lisbon Strategy COM(2003)5/final/2.

Communication from the Commission: Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for relations with our Eastern and Southern Neighbours COM (2003)104.

Directive 2004/8EC of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 on the promotion of cogeneration based on a useful heat demand in the internal energy market and amending Directive 92/42 EEC OJ L 052 21. 02. 2004. p. 50.

Directive 2002/91/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2002 on the energy performance of buildings OJ L 001 04. 01. 2003 p.65.

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on establishing a framework for the setting of Eco-design requirements for Energy using products and amending Directive 92/42/EEC Com/2003/0453 final.

Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity OJ L 283 31. 10. 2003.

Proposal of 28 January 2004 for a Council Directive amending Directive 2003/96/EC as regards the possibility for certain Member States to apply in respects of energy products and electricity, temporary exemption or reductions in the level of taxation.

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market COM(2004)2 final.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Final report on the Green Paper „Towards a European strategy for the security of energy supply.

Green Paper-„Towards a European strategy for the security of energy supply”- European Commission.

Decision No 1513/2002/EC of the European Parliament and the Council of concerning the Sixth Framework Programme of the European Community for research, technological development and demonstration activities (2002-2006), OJ L 232, 29. 08.2002.

ÚJ KÖNYVEK

Amit tudni akartunk az árfolyamrendszerekről

Ghosh, A. R. – Gulde, A. – Wolf, H. C.: Exchange Rate Regimes. Choices and Consequences. The MIT Press, Cambridge (US) – London, 2002, 232 oldal, CD-ROM melléklettel

Kevés olyan nemzetközi gazdaságtani kérdés váltott ki annyi vitát az elmúlt évtizedekben szakmai berkekben, mint az árfolyamrendszer megválasztásának ügye. A dilemma igazán relevánssá persze csak az 1970-es évek elejétől vált, hiszen addig az egyes országok árfolyamdöntési mozgástere meglehetősen korlátozott volt a nemzetközi pénzügyi rendszer adott keretei mellett. Az időben utolsó átfogó szabályrendszer, Bretton Woods szétesése után azonban annál élesebben merült fel az országok számára, hogy milyen árfolyam-politikát léptessenek életbe a folytonosan változó világgazdasági körülmények között. A hosszú idő óta folyó polémiahoz szól hozzá e kötet, mégpedig elsősorban empirikus érveket és megfontolásokat felsorakoztatva egy igen gazdag adatbázisra támaszkodva. A szerzőhármás álláspontja szerint az eltelt 30 év elegendő adatmennyiséget szolgáltat ahhoz, hogy mérlegre tegyük az egyes árfolyamrendszereket: vajon milyen makroökonómiai teljesítmény fűződik az egyes rezsimekhez, illetve az indikátorokra alapozva leszűrhetők-e egyértelmű tanulságok az egyes megoldások esetében? Még konkrétabban fogalmazva: vajon például a csúszó rögzítés vagy a valutatanács rendszere segíti-e elő jobban a gazdasági növekedést, illetve milyen inflációs trendekre számíthatnak a múltbeli események alapján az ilyen rezsimeket bevezető államok?

A könyv szerkezete az alábbiak szerint épül fel: a bevezető utáni fejezet a nemzetközi pénzügyi rendszer történetét ismerteti röviden, elsősorban abból a szempontból, hogy milyen opciókat biztosítottak az egyes nemzetgazdaságok számára a valutájuk árfolyamának meghatározására. A továbbiakban az árfolyam-politika elméleti irodalmáról találhatunk egy az adott témakör szerteágazóságát és terjedelmét ismerve bravúrosan tömörnek tekinthető fejezetet, majd ezt követik a kötet törzseként az empirikus elemzéseket tartalmazó részek, módszertani ismertetőkkel és az eredményekkel. A hátralévő fejezetek az árfolyamrezsimekkel kapcsolatos legrelevánsabb gazdaságpolitikai kérdéseket veszik górcső alá a korábban leszűrt tanulságok fényében: egyrészt az árfolyamra alapozott stabilizációs programokat, másrészt a pénzügyi válságok és az árfolyamrendszer megváltoztatásának érzékeny problémáját. A könyvhöz tartozik egy a témakörben érintett kutatók számára nagyon hasznos CD-ROM, amely elektronikus formátumban is tartalmazza a statisztikai számításokhoz használt impozáns mennyiségű adatsorokat, valamint a felhasznált táblázatokat és diagramokat.

A mű egyik legfontosabb szervezőelve annak vizsgálata, hogy az árfolyamrezsimekkel kapcsolatos teóriák és a széles körben elfogadott megfontolások kiállják-e az empirikus megközelítés próbáját. A témakörben született közgazdaság-tudományi iroda-

lom áttekintésekor alapvetően három kategóriába sorolták az elképzeléseket. Az első csoportba tartoznak azok az elméletek, amelyek a gazdaságpolitikai eszközök eltérő hatékonyságát és szerepét vizsgálják a különféle árfolyamrendszerekben (vö. a nyitott gazdaságra kiterjesztett klasszikus IS-LM alapú *Mundell-Fleming* modellel). A második irány az, amely az árfolyam-politika és a gazdasági integráció összefüggésrendszerét elemzi, amelyet elsősorban a *Robert Mundell* és *Ronald McKinnon* munkássága által elindított optimális valutaövezetek elmélete fémjelez. A harmadik kategóriába a rögzített rezsimekkel kapcsolatos hitelességi problémát tanulmányozó írások kerültek, amelyek jelentősége különösen az árfolyamot nominális horgonyként használó stabilizációs csomagoknál merül fel.

A kötet érdemi részét a több mint 150 IMF-tagországra kiterjedő minta idősorainak statisztikai-ökonometriai elemzése teszi ki. Az adatok forrását a különféle IMF-jelentések és -kiadványok jelentik, ami nem meglepetés, tekintve egyrészt azt, hogy a Valutaalap anyagainak színvonala híresen megbízható, másrészt hogy az egyetemi oktató *Holger C. Wolf* kivételével a szerzők az IMF szakértőiként dolgoznak hosszabb ideje. Az első probléma rögtön az egyes országok besorolásánál jelentkezik, ugyanis a valóságban a tankönyvi klasszikus opcióknál sokkal tarkább rezsimek léteznek egymás mellett. Ráadásul gyakran előfordul, hogy az országok más rendszereket üzemeltetnek, mint amit hivatalosan deklarálnak.¹ Például egy napi szinten menedzselt és egy jól kivethető paritás érdekében karbantartott árfolyamot nehezen lehet besorolni a lebegő rezsimek közé, még akkor is, ha pontosan ez szerepel az adott állam jelentéseiben.² Ghosh és társai ez utóbbi de jure csoportosítást használják alapértelmezésként, ugyanis a várakozások alakítása szempontjából ennek nagyobb a jelentősége. A másik lehetőség a nominális árfolyampálya tényleges viselkedése alapján történő kategorizálás, ami a de facto helyzetet rögzíti. Ezt az általuk „konszenzusos osztályozásnak” nevezett metódust is használják egyfajta kontrollként a számításaik folyamán, az eredményeik robusztussága ellenőrzéseként a kötetben, de általánosan is kijelenthető, hogy a legtöbb megállapításuk érvénye nem függ a követett csoportosítási szemponttól.

Az árfolyamrendszerek gyakorisági megoszlásának alakulását különféle bontásokban is megadja a kötet. Ha az alapvető három kategóriára koncentrálunk csak (fix, köztes – mint például a csúszó rezsimek vagy az árfolyam-célzónák deklarálása – és lebegő rendszerek), akkor is egyértelmű, hogy az utóbbi időszak fő trendjét a középső mező kiüresedése jelenti. Ezzel a látványosan szembeütő folyamattal kapcsolatban *Fisher* [2001] bipoláris nézetnek hívja azt az álláspontot, amely minden nemzetgazdaságnak valamelyik szélső árfolyam-politikai megoldást javasol követni. Az érvelés szerint a puhán rögzített paritás a deregulált nemzetközi pénzpiacok korában csak akkor tartható fenn hitelesen, ha az adott kormányzat a monetáris politikának egyetlen és kizárólagos céljává a meghirdetett árfolyam védelmét teszi meg, ami egyre kevésbé vállalható intézményi elkötelezettséget von maga után.³

Amint már korábban jeleztem, a kötet fő részét az egyes árfolyamrendszerek makrogazdasági teljesítményének bemutatása teszi ki. Ezen ismertetőnek nem lehet célja, hogy az összes empirikus következtetést megismertesse, így e helyütt csak a legpregnánssabb tanulságokra koncentrálunk. Elsőként a devizapiaci árfolyamok ingadozását vizsgálták a szerzők az eltérő rezsimek alatt. A nominális árfolyamok volatilitása természe-

¹ A Nemzetközi Valutaalap szabálya értelmében minden tagországnak rendszeresen be kell számolnia az árfolyam- és devizapolitikája főbb jellemzőiről, amit az IMF összegyűjtve publikál éves jelentésében (Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions).

² A példában szereplő jelenséget „lebegtetési félelem” elnevezéssel elemzi Calvo – Reinhart [2000].

³ A teljesség kedvéért jegyezzük meg, hogy néhányan nem fogadják el az említett álláspontot, a legismertebb kiállítás a köztes rezsimek mellett *Williamson* [2000] nevéhez fűződik.

tesen minden időhorizontot tekintve kisebb a rögzített, mint a rugalmas rendszerekben. Ugyanakkor a reálárfolyamok esetében – különösen a feltörekvő piacokon – hosszabb távon (3-5 év) szignifikánsan csökken a kilengés mértéke, vagyis a nominális árfolyamok mozgásai az inflációs különbségek ellensúlyozása irányába hatnak.

Az egyes árfolyamrendszerek inflációs teljesítményét tekintve a várakozásainknak teljesen megfelelő eredményt kapunk: a fix rendszerek 3-4 százalékponttal kisebb ár-emelkedési ütemet mutathatnak fel az elmúlt három évtized adatai alapján, mint akár a köztes, akár a lebegő megoldások. Ezt megalapozta, hogy a pénzmennyiség bővülésének rátája is itt volt a legalacsonyabb a kérdéses időszakban. Az árfolyamrögzítés kiváltotta stabilitás és hitelességnövekedés jelentkezett abban is, hogy ezekben az országokban a kisebb kockázati prémiumok miatt jóval alacsonyabb átlagos reálkamatlábakat kellett megfizetni a hitelekért a gazdasági szereplőknek. Ugyanakkor a monetáris stabilitás gyakran arra csábította a kormányzatokat, hogy a költségvetési politikájukat már sokkal lazábban gyakorolják: bő egy százalékponttal magasabb az éves államháztartási hiány átlagos értéke, mint a rugalmas árfolyammal operáló államokban.

A növekedési teljesítményt szemügyre véve már sokkal kevésbé egyértelmű eredményeket regisztrálhatunk, ugyanis nincs statisztikailag robusztus kapcsolat a követett árfolyamrezsime és a reál GDP változása között. Bár a fix és a köztes rezsimeket alkalmazó gazdaságok némileg magasabb növekedési ütemeket mértek, mint a valutájukat lebegtetők, ennek a különbségnek nagy része eltűnik, ha számításba vesszük az országspecifikus, egyedi jellemzőket is. Ráadásul az árfolyamrezsime megválasztásának mint változónak az endogenitásával is célszerű kalkulálnunk a témában, vagyis lehet, hogy az oksági kapcsolat gyakran fordított: a stabilabb gazdasági környezettel rendelkező országok sikeresebben és hosszabb ideig képesek fenntartani egy fix árfolyamrendszert, mint a stagnáló, strukturális problémákkal küszködő társaik. Ha a fenti faktorokat is figyelembe vesszük, akkor a kibocsátás gyarapodásában mutatkozó eltérés teljességgel eltűnik a különféle rendszerek között.

Míg az egyes rezsimeknek a hosszú távú növekedési rátára vonatkozó hatásai vitatottak, addig a stabilizációs teljesítmény sokkal egyértelműbb. Az elméleti megfontolásokat itt is alátámasztják az empirikus adatok: reálgazdasági sokkok esetén az alkalmazkodást megnehezíti a fix árfolyam, különösen a fejlett országokat általánosan jellemző ragadós nominális árak és bérek esetén. Az árfolyamrezsime így hozzájárul a válság mélyüléséhez, hevesebb jólétszökkentő teljesítményingadozást vonva maga után. A lebegő árfolyamok alkalmasabbak a reálsokkok felszívására, egyfajta automatikus igazodási mechanizmust teremtve a megváltozott világgpiaci versenyképességi viszonyokhoz.

A kötet utolsó részében a szerzők több izgalmas és rendkívül aktuális kérdés megválaszolását vállalják fel, tovább folytatva a teoretikus nézetek empirikus háttérének feltérképezését. A 7. fejezetben az árfolyamra alapozott dezinflációs programok alkotóelemeit, illetve sikerességének feltételeit vizsgálják az eltérő rendszerekben 277 eset alapján. A közkeletű véleményekkel szemben a keményen rögzített paritásra építő stabilizációs programok legalább olyan eredményesek, ráadásul átlagosan nem járnak nagyobb makrogazdasági áldozati rátával, mint a rugalmasabb rendszerek szigorú intézkedéscsomagjai. Egyfajta optikai csalódást gyanítanak a szakértők a fix rezsimeknek az antiinflációs politika centrumába állítását ellenző közvélekedés mögött, aminek részben logikus magyarázatát adja, hogy az ilyen konstrukciók bukása sokkal látványosabban megy végbe, és fájdalmasabb következményekkel jár az adott országra nézve.

Az írás egészét jellemző kvantitatív technikák ebben a témakörben nagyon érdekes kvalitatív elemzéssel egészülnek ki: három közelmúltbeli esettanulmány szolgál megfontolandó példaként a kérdéses programok bemutatására. Az 1997 közepén elindított valutatanácson alapuló sikeres bolgár és az 1999 végén bevezetett sikertelen török stabilizá-

ciós csomag mellett a legtöbb figyelmet a szakirodalomban is élénk polémiát kiváltó argentin tapasztalatok kapják.⁴ Az utóbbi kapcsán a legvitatottabb kérdés természetesen az, hogy a valutatanács rendszere milyen szerepet játszott a válság létrejöttében. A szerzőhármас véleménye szerint a választott pénzügypolitikának csupán marginális a „sara” a krízis előidézésében, az igazi okok az argentin politikai elit fiskális felelőtlenségében (a bruttó államadósság GDP-arányos szintje 1992 és 2001 között összesen 30 százalékponttal nőtt), és a gazdaság strukturális problémáiban (például a munkaerőpiac rugalmatlansága és túlszabályozottsága) keresendők.

Az utoljára elemzett terület a kilépés az egyes árfolyamrendszerekből, amely történhet önkéntesen, illetve válság hatására kényszerűen is. A globális pénzügyi rendszernek az elmúlt évtizedben jelentkező viharai nyomán általánosan elfogadottá vált az a nézet, hogy az árfolyam-politika megválasztásakor célszerű számolni a megváltoztatásának lehetőségeivel is. A probléma jelentőségét jól illusztrálja, hogy 1975 és 1999 között a mintában szereplő országoknak átlagosan 10 százaléka váltott évente, leggyakrabban a köztes mezőből a lebegő rezsimek felé mozogva.

Az önkéntes kilépés esetén az egyik legkeményebb diót a gazdaságpolitika számára az időzítéssel kapcsolatos politikai gazdaságtani csapdahelyzet jelenti. A váltás ugyanis komoly kockázatokkal jár, míg egy potenciálisan bekövetkező válság megelőzésének pozitívumai nehezen vagy egyáltalán nem érzékelhetők a választópolgárok számára. Árfolyamhorgonyra alapozott stabilizációs programok esetén további akadályt okoz, hogy fennáll a tartós hitelességvesztés veszélye, vagyis a piacok a gazdaságpolitika elkötelezettségének felpuhulásaként interpretálhatják a döntést. Ilyen megfontolások ismerősek lehetnek a magyar olvasóknak is: az 1990-es évek második felében a csúszó rendszer elhagyásával kapcsolatos szakmai vitákban is megjelent ez az argumentum. Az időpont megválasztását nemzetközi történések is megnehezíthetik: Argentína az 1990-es évek végén többször is közel állt a valutatanács lecseréléséhez, de a délkelet-ázsiai és az orosz pénzügyi fertőzések keltette piaci viharok rendre visszariasztották a vezetőket a döntés előtt (a „lehetőség ablakai” csak rövid időre nyíltak ki). Ez is jelzi, hogy a gondos kommunikációs stratégia és a megfelelő intézményi felkészültség mellett egy jó adag szerencsére is szükség van a sikeres átmenethez.

A makrogazdasági visszaeséssel is gyakran együtt járó kényszerű váltások előfordulása rögzített rendszerekben statisztikailag is gyakoribb, vagyis ebben az esetben egyáltalán nem csal meg bennünket az, hogy a fix rezsimek válságai egyben látványosabbak és kézzelfoghatóbbak is. Az árfolyamválságok költségei egyben súlyosabbak is outputcsökkenéssel mérve, mint más rendszerekben. Akármelyik fejlettségi tartományba eső piacokat vesszük is a fix árfolyamot fenntartók közül (fejlett, feltörekvő és szegény országok), a növekedési válságok (recessziók) előfordulási gyakorisága 5-10 százalékkal nagyobbnak mutatkozik.

A kötet záró konklúziói között a szerzők elsősorban azt hangsúlyozzák, hogy egy alapvető átváltási kényszer (trade-off) létezik az árfolyamrezsimek kapcsán: a fix rendszer nagyobb makroökonómiai fegyelmet és hitelességet jelent, de sokkal érzékenyebb a válságokra. Ugyanakkor fontos leszögezni, hogy válságok minden árfolyamrendszerben előfordulnak, csak eltérő súlyú következményekkel járnak az adott országokban. Végezetül az az általános érvényű tanulság szűrhető le mind az ökonometriai elemzésekből, mind az esettanulmányokból, hogy az árfolyamrendszer helyes kiválasztásának megvannak az előnyei, de nem helyettesítheti sem a felelős gazdaságpolitikát, sem a hosszú távra szóló kiértélt stratégiai koncepciókat.

⁴ A valutatanács-rendszerek stabilizációs programokban betöltött szerepének részletes elemzéséhez lásd a kötet szerzőinek egyik korábbi közös munkáját: Ghosh és társai [2000].

A könyvet már csak a gondosan feldolgozott tényanyag miatt is megkerülhetetlennek tartom a nyitott gazdaságok makroökonómiájával foglalkozó kutatók, kormányzati tisztviselők, oktatók és egyetemi hallgatók számára. Az ökonometria elemzés módszertani részletei és finomságai, az egyes állítások árnyaltabb megközelítései is megérthetők a közgazdasági egyetemeken való tanulás során megkötött standard tudásszint alapján, vagyis minden érdeklődő szakembernek jó szívvel ajánlható tanulmányozásra.

Jankovics László

Hivatkozások

- Calvo, Guillermo – Reinhart, Carmen [2000]: Fear of Floating. NBER Working Paper, 7993. sz.
Fisher, Stanley [2001]: Exchange Rate Regimes: Is the Bipolar View Correct? *Journal of Economic Perspectives*, 15. évf. 2. sz. 3–24. o.
Ghosh, Atish R. – Gulde, Anne-Marie – Wolf, Holger C. [2000]: Currency Boards: More than a Quick Fix? *Economic Policy*, 15. évf. 31. sz. 269–335. o.
Williamson, John [2000]: Exchange Rate Regimes for Emerging Markets: Reviving the Intermediate Option. Policy Analysis in International Economics 60. Institute for International Economics, Washington

Vigvári András: Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek

KJK–KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2002, 380 oldal.

Vigvári András munkájának témája, a közpénzügyek kérdésköre egy demokratikus berendezkedésű országban mindig aktuális. Mai társadalmi rendszerünkben a pénz kiemelten fontos szerepet játszik társadalmi kapcsolatainkban, viszonyainkban. A közpénz pedig mindannyiunk pénzét jelenti. Útját nem tudjuk pontosan nyomon követni, kezelésének minőségéről közvetve, a kormányzati szervek nyújtotta szolgáltatások alapján kapunk információkat. Ezen információk birtokában alakítjuk ki véleményünket az állam közpénzekkel való gazdálkodásáról, amely sokban befolyásolja majd az egész társadalmi berendezkedéshez való viszonyunkat. A mű joggal nevezhető hiánypótlónak, hiszen eddig magyar nyelven e témakörben csak *Stiglitz* klasszikus műve volt hozzáférhető. Az Európai Unióhoz történő csatlakozás a közpénzügyek elméleti és gyakorlati kérdéseit is új megvilágításba helyezi. A közpénzekkel való hiteles és átlátható gazdálkodás minden állampolgárt érdeklő, többé-kevésbé mindenkit érzékenyen érintő terület. Egy nagyobb közösség tagjaként, az unió közös költségvetéséből származó támogatások felhasználójaként „közpénzügyi kultúránk” fejlődése szó szerint „zsebbe vágó” kérdés lesz. A könyv nemcsak magyar nyelvű, de a magyar valóságból táplálkozó, a témakör elméleti és gyakorlati kérdéseit átfogóan tárgyaló munka.

Vigvári András könyve elsősorban tankönyvnek szánt mű, így a közpénzügyi terület szakemberképzése számára a hatékony felkészítés lehetőségét biztosítja. A közpénzügyek alapjait és az önkormányzati gazdálkodás pénzügyi vonatkozásait bemutató anyag az egyetemi és főiskolai hallgatóknak megbízható és korszerű eligazodást nyújt. Ugyanakkor támpontot ad a tájékozódáshoz és érdeklődésre tarthat számot a szakmában járatan olvasó számára is, hiszen a könyvből alapvető és szükséges tájékozottságot kaphat arról, hogy amikor közpénzekről és azokkal való gazdálkodásról beszélünk, miről is van szó, mire kell figyelni.

A 380 oldalas könyv keretei között a szerző a következő szerkezetben fejt ki mondanivalóját.

Az első három fejezetben tárgyalja a kormányzat gazdasági szerepvállalásainak különböző magyarzatait, főbb területeit, sorra veszi azokat a főbb közgazdasági és állampénzügyi alapfogalmakat, illetve elméleti tételeket, amelyek ismerete rendkívül fontos az államháztartási gazdálkodás sajátosságainak megértéséhez. Részletes áttekintést nyújt a szerző az államháztartás főbb bevételeiről és kiadásairól, valamint a költségvetési gazdálkodás sajátosságairól.

A negyedik fejezetben az adózás alapelveit, a magyar adórendszert mutatja be, és nemzetközi kitekintést nyújt az adózás néhány kérdésével kapcsolatosan.

Az ötödik fejezetben az önkormányzati pénzügyek elméleti alapjait tárgyalja a szerző, különös tekintettel a fiskális decentralizáció kérdésére.

A hatodik fejezet a magyar önkormányzati rendszer kialakulását, működésének jogi kereteit és makrogazdasági környezetét mutatja be. A szerző kiemelten foglalkozik a gazdálkodással kapcsolatos feladat- és hatáskörök jogi szabályozásával, valamint az önkormányzati gazdálkodás kiemelt területeivel, az önkormányzati társulások működésével kapcsolatos ismeretekkel.

A hetedik fejezet foglalkozik az önkormányzatok pénzellátásával, tőkepiaci kapcsolataival és fejlesztésének finanszírozási alternatíváival. Aktuális és izgalmas az önkormányzatok külső forrásbevonásának szabályozását, közgazdasági és pénzügyi összefüggéseit tárgyaló rész.

A nyolcadik fejezetben egy nemzetközi kitekintés keretében képet kapunk az önkormányzati gazdaság néhány „modelljéről”, az Európai Unió közös költségvetéséről és a regionális politika pénzügyi eszközrendszeréről, valamint az európai önkormányzatok külső forrásbevonási lehetőségeiről. E különösen aktuális fejezet bemutatja a közös költségvetés felépítését, a közösségi költségvetési jog gyakorlásának bonyolult mechanizmusát, a közös költségvetési politika ellentmondásait.

A kilencedik fejezet során ismerhetjük meg az önkormányzati gazdálkodás elemzésének eszközeit. A szerző két olyan elemzési szempontrendszert és ehhez tartozó pénzügyi és gazdasági indikátorokat mutat be, amelyekkel az önkormányzati gazdálkodás minden lényeges vonatkozása leírható és jellemezhető. Ki kell emelni, hogy *Vigvári András* bemutatja saját elképzelését egy új pénzügyi mutatószám-rendszer felállítására, amellyel vélhetően az önkormányzatok elemzésének egy hatékonyabb eszközét adja meg. E fejezet hasznos gyakorlati tanácsokkal szolgálhat a különböző pályázatok elkészítéséhez szükséges számítások, becslések és előrejelzések elkészítéséhez.

Végül az utolsó, tizedik fejezet a pénzügyi ellenőrzés fogalmát, funkcióit, intézményeit és módszereit, valamint a magyar önkormányzati szektor ellenőrzési rendszerét mutatja be. A szerző felfogása szerint a pénzügyi ellenőrzés „speciális gazdasági funkció”, amelyet a közszektor, a közpénzekkel való gazdálkodás egyik kulcselemének tekint. A pénzügyi ellenőrzés a hazai irodalomban kevésbé tárgyalt kérdéseit a szerző közérthetően, a pénzügyi rendszer működésébe ágyazottan tárgyalja.

A könyv végén hasznos függelék található. Ebben fogalomtárat, 34 államháztartási pénzügyekhez kapcsolódó táblázatgyűjteményt, valamint a fontosabb jogszabályok gyűjteményét találhatjuk.

Vigvári András könyve több szempontból eklektikusnak minősíthető, a szó legpozitívabb értelmében. Egyrészt a könyv tartalmaz normatív és leíró közgazdaságtani, valamint módszertani részeket, bemutatja a közpénzügyek területének legfontosabb elméleti eredményeit, elemzési, értékelési kereteit. Ugyanakkor olyan speciális módszertani ismereteket, illetve eszközöket is vázol, amelyek szükségesek az önkormányzati gazdálkodás megértéséhez. Emellett tartalmaz leíró részeket, amelyek az államháztartás és az önkormányzatok működésének legfontosabb magyar jellemzőit összegzik, valamint a nemzetközi tapasztalatokra is kitérnek. A szerző mondanivalója kifejtése során végig törekedett arra, hogy a hazai helyzet és megoldások ismertetése mellett a külföldi gyakorlatot is megjelenítse.

Más oldalról a könyvben makro- és mikroökonómiai szemléletű részek egyaránt megjelennek, illetve a mezonak vagy szektorspecifikusnak minősíthető problémák tárgyalása különösen hangsúlyos.

A könyvnek ez a több szempontból megragadható sokoldalúsága az első hangzásra száraznak tűnő témát olykor egészen egyedi, gondolatébresztő keretek közé tereli.

A könyv egyedi jellege használatának javasolt módozatában is megragadható. A könyvet a szerző elsősorban felsőfokú tanulmányokat folytató, közpénzügyi kurzusokat hallgatóknak szánta, de a hagyományos, olykor „száraz” tankönyvi jelleget több,

nem szokványos eszközzel oldja. Minden fejezet elején található egy-egy szellemes és tanulságos mottó, amellyel a témát igyekszik közelebb hozni. A másik jellegzetesség, hogy piktogramokat alkalmaz a tankönyvben történő eligazodáshoz. E szimbólumszerű jelölések alkalmazásával különíti el a szerző az egyetemi törzsanyagot a kiegészítő részekről, javasolt olvasmányokról, valamint a kiemelkedő közgazdászok életrajzát bemutató részekről. A könyv minden fejezete végén megtalálható az egyetemi hallgató számára különösen értékes kulcsfogalmak gyűjteménye, valamint az ellenőrző kérdések. A vitakérdések a témakörök mélyebb, összetettebb átgondolására készíthetők az olvasót. Végül minden fejezet végén található forrás- és ajánlottirodalom-jegyzék, amellyel a szerző hasznos segítséget nyújt az adott tématerület iránt részletesebben érdeklődő, forrásgyűjtő kutató számára.

Összességében amellett, hogy a könyv a főiskolai és egyetemi hallgatók igényesen megírt, didaktikailag jól szerkesztett, jól használható tankönyve, jó szívvel ajánlható mind a közpénzügyek területén jártas, mind pedig a járatlan, de érdeklődő és korszerű ismeretekre vágyó olvasók számára.

Majoros Krisztina

Majoros Krisztina PhD, a Miskolci Egyetem Gazdaságelméleti Intézetének egyetemi docense.
E-mail: k.majoros@chello.hu

Brief Summary of the Articles

Productivity gap and restructuring: the Hungarian economic development and the main factors of catch-up process in international comparison

JUDIT HAMAR

The article presents an overview of the Hungarian economic development and restructuring in the past ten years. An international comparison of the determinants of productivity gaps between the average productivity levels of the EU-15 and a selection of new member states proved that the ten year integration process until today significantly determined the conditions of and future prospects for catch-up development in the new members. Further restructuring and efficiency improvement in industry are needed in each of these countries, but in Hungary the public services, also, inevitably must improve to speed up the convergence. Large discrepancy exists between labour intensive and high tech industries in employment and productivity growth and the necessary further restructuring to catch-up. Healthcare and education could become the most important "engine" of long term development in Hungary, too (as in the USA) if the preferences of the economic policy were changed radically.

A state-centred approach to post-communist transition in Central and Eastern Europe

ZOLTÁN ÁDÁM

The paper focuses on state autonomy and capacity in Central and Eastern Europe during post-communist transition, and assumes that state-society relations as well as policy making and implementing capabilities play a decisive role in economic development. It argues that EU accession and inflow of foreign direct investments have strengthened Central and East European states by cutting across Olsonian distribution coalitions and enabling fast economic restructuring. However, massive entry of FDI can also constrain governments by reducing social embeddedness of economic policy making.

Renewables: priority in the EU's energy policy

ANNA FÁBIÁN

The most acute threat to the sustainability, the climate change and other environmental problems are linked to Fossil Fuel Use. One of the key tasks the world is facing is a profound transformation of the energysystem over the next few decades, replacing fossil fuels with renewable energies and dramatically increasing energy efficiency. The natural flows of energy on planet earth provide a huge potential, they are more than

enough to provide for all the needs, and they can be captured by modern technologies. According to the Commission's Green Paper on Security of Energy Supply, in two decades Europe will be importing 70 percent of its energy (up from 50 today) unless it change direction. Effectively, the only way of influencing European energy supply is to make serious efforts with renewable sources. The EU's efforts are many-folded in promoting the renewable sources. Among others she is exploring all the possibilities to establish partnerships with the neighbouring energy supplying regions. Furthermore the EU has made a considerable number of regulatory and fiscal proposal to promote renewable energy use, and energy efficiency. Evaluating the achievement of Member States' national targets this year the European Commission establishes, that the 2010 target will not be achieved under current policies and measures. As at Community level the necessary legal and political framework has been put in place, now the responsibility for progress lies clearly with the Member States. Now is the time for them to set up their action at local, regional and national level.

Jogi melléklet

Offenzív eszköz az Európai Unió kereskedelempolitikájában – I. rész

HORVÁTHY BALÁZS

I. Bevezető

A WTO Uruguay-fordulója nyomán a Közösség kereskedelmi védelmi eszköztárában az ún. „új kereskedelempolitikai eszközt”¹ felváltja a kereskedelmi akadályok leküzdését célzó, Tanács 3286/94/EK rendelete által biztosított fellépési lehetőség (a továbbiakban: Rendelet).² E szabályozás az új kereskedelempolitikai eszköz logikáját részben megpróbálta átvenni, részben új elemekkel egészítette ki, melyek célja elsősorban az volt, hogy a Rendelet teljes egészében összeegyeztethető legyen a megreformált GATT-WTO-szabályokkal.

Két leglényegibb vonásaként a szubszidiárius alkalmazhatóság és offenzív jelleg emelhető ki. *Szubszidiárius* (kiegészítő) eszköz azért, mert átfogó kerettényállása minden olyan, harmadik államok által bevezetett, kereskedelmet gátló akadály kapcsán közösségi vizsgálatot és ellenlépést lehetővé tesz, amely magatartásokkal szemben más kereskedelmi védelmi intézkedést (dömping- és szubvencióellenes eljárás, védőintézkedés) igénybe venni nem lehet. Emellett – még ha látszólag ez paradoxnak tűnik is – olyan kereskedelmi védelmi intézkedés, amely a védelmi (defenzív) jellege mellett magában hordoz a küpiacokat megnyitó, *offenzív* hatást is, mivelhogy ezen intézkedés alkalmazásának következményét, vagyis a harmadik államok protekcionista akadályainak leépítését nemcsak a Közösség, hanem az érintett piaccal kereskedelmi kapcsolatban álló összes szereplő is élvezheti majd.

¹ Tanács 2641/84/EGK rendelet a közös kereskedelempolitika erősítéséről és különösen a tisztességtelen kereskedelmi magatartás elleni védekezés fokozásáról. HL „L” 252. (1984. 09. 17.) 1. E kereskedelmi védelmi intézkedésnek az irodalomban bevett elnevezése egyöntetűen az „új kereskedelempolitikai intézkedés” (new instrument of trade policy, neues handelspolitische Instrument, nouvel instrument de politique commerciale) volt, ami – ironikusan felfogva – eleve magában rejtette rövid távú, átmeneti jellegét. Az alábbiakban mi is ezt az elnevezést használjuk, ha e rendeletre utalunk.

² Tanács 3286/94/EK rendelet a nemzetközi kereskedelmi szabályok, különösen a Kereskedelmi Világszervezet égisze alatt kialakított kereskedelmi szabályok alapján a Közösséget megillető jogok gyakorlásának biztosítása érdekében a közös kereskedelmi politika területén követendő közösségi eljárások megállapításáról. HL „L” 349 (1994. 12. 31.) 1. E szintén „terebélyes” elnevezésű eszközre az irodalom az angol „trade barriers regulation” elnevezéssel utal.

Dr. Horváthy Balázs, a Széchenyi István Egyetem adjunktusa, az MTA Jogtudományi Inézet segédmunkatársa.

II. A KERESKEDELMI KORLÁTOK LEBONTÁSÁT CÉLZÓ RENDELET ELŐZMÉNYEI

1. Szabályozási igény és a privát szektor bevonása a kereskedelempolitikai döntéshozatalba

1.1 A Rendelet által biztosított védezeszköz kialakításának igénye a következő okok miatt gyakorlatilag szükségszerűségeként vetődött fel a GATT 1947 által meghatározott külgazdasági viszonyok között. Egyfelől a *tarifikáció*, illetve az ezzel párhuzamosan végbemenő fokozatos *vámcsökkentés*³ vezetett el oda, hogy a GATT-tagállamok külkereskedelmet autonóm módon befolyásolni képes eszközrendszere lényegesen beszűkült. Protekcionista kereskedelempolitikai célokat így hagyományos autonóm eszközökkel már nem képesek elérni, ezáltal a külkereskedelmi igazgatások olyan – sokszor a jogon kívüli – eszközökhöz nyúlnak, amelyek általában látszólag megfelelnek a multilaterális kereteknek – legalábbis azokat kifejezetten tiltó rendelkezéseket nem találunk –, viszont diszkriminatív, illetve egyéb tisztességtelennek minősíthető jellegűkből adódóan a nemzetközi multilaterális szerződéses joganyag alapelveivel inkompatibilisek.

Az ilyen nem tarifális kereskedelmi akadályok a '80-as évek közepére az ipari államok összimportjának mintegy 16%-át⁴ érintik. E kereskedelmi magatartásformák közös jellemzője, hogy *államoknak* – vagyis nem vállalatoknak – tudhatók be, és egyetlen céljuk, hogy megnehezítsék vagy lehetetlenné tegyék a piacukra történő bejutást (pl. indokolatlanul elhúzóó engedélyezési eljárások, származási szabályok diszkriminatív alkalmazása, hátrányos megkülönböztetést alkalmazó adójogszabályok stb.). E tisztességtelen eszközökkel szemben a GATT által is biztosított instrumentumok (dömpingvám, szubvencióellenes eljárás stb.) hatástalanok, vagy a tényállás jellegénél fogva nem alkalmazhatók, így logikusan merült fel az igény, hogy a hátrányba került termelők államai is megkeressék az e korlátok lebontását lehetővé tevő megoldásokat.

Másik okként említhetjük az elmúlt évtizedek – túlnyomórészt a GATT által is befolyásolt – ma már összefoglalóan „*globalizációként*”⁵ aposztrofált folyamatát is, amely szintén elősegítette e sajátos kereskedelmi védelmi intézkedés kialakítását. Itt arra a lényeges változásra gondolunk, hogy míg a külkereskedelmi illetve külgazdasági folyamatok keretfeltételeiről továbbra is – a nemzetközi jog alanyaként – az egyes államok multilaterális vagy bilaterális szinten egyeznek meg, addig – részben ennek következményeként⁶ – a külkereskedelmi folyamatok „*lebonyolításában*” az állam közvetlen szerepe már egyre inkább kezd visszaszorulni. E globális térben a meghatározó tényezők már a transznacionális vállalatok, éppen az

³ Témánk szempontjából legfőképpen a Tokió-forduló (1972–1979) áttörése éreztette hatását, amikor az ipari termékek vámszintjét hozzávetőleg 30%-kal csökkentették.

⁴ BHAGWATI, J.: *Protectionism*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, 1989. 45. o.

⁵ A *globalizált gazdaságot* érintő fogalmi kísérletek közül az egyik bevetnek a relatív meghatározás tűnik, mely a globalizáció fogalmi elemeinek az eltérőségét emeli ki a *nemzetközi gazdasággal* szemben. A nemzetközi gazdaság még főként az egyes nemzetgazdaságokra épül, vagyis a multinacionális cégek a gazdaság társadalmi beágyazottságát figyelembe kell veyék, a nemzetközi gazdaság irányából érkező törekvéseket pedig a nemzetgazdaságok aktorai tompíthatják (ezért kitűnő „*sport hasonlat*”, hogy a nemzetközi gazdaság a biliárdasztal, az egyes nemzetgazdaságok pedig a biliárdgolyók. Lásd HIRST, P. – THOMPSON, G.: *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*. Polity Press, Cambridge, 1996. 8. skk.). A globalizált gazdaságban viszont a nemzetgazdaságok már csak és kizárólag a globális piac által meghatározottak, mely a gazdaság társadalmi kötöttségének a megszűnését is maga után vonja. Ez utóbbival kapcsolatban szempontunkból a legfontosabb következmény, hogy a gazdasági folyamatok befolyásolásának eszközeit a nemzetgazdaságok kormányai elveszítik (ld. HIRST–THOMPSON: i. m. 10. skk.), ami értelemszerűen a külkereskedelmi (külgazdasági) folyamatok feletti kontroll beszűkülését is jelentheti.

⁶ Az államok lényegében a sokoldalú, többoldalú és kétoldalú keretrendszer kialakítása során fokozatosan „*megfosztják*” magukat a külkereskedelmi forgalmat befolyásolni képes standard eszközöktől (vám, kvóták, mennyiségű korlátok stb.).

az alanyi kör, melyet az egyes államoknak betudható tisztességtelen eszközök is direkt módon érintenek. Más szóval a külgazdaság keretfeltételeinek alakítói – annak nemzetközi jogi jellege miatt – továbbra is az államok, ellenben működtetésének központi tényezői, vagyis a *külgazdaság elsődleges érdekhordozói* már a vállalatok, illetve azok globális hálózatai.⁷ Ez egyben azt is jelenti, hogy államok által bevezetett, kereskedelmet gátló tényezőkkel szemben az említett tényleges érdekhordozóknak nincs lehetőségük közvetlenül fellépni.⁸ Konkrét példaként a WTO vitarendezési szabályait említhetjük, melyek szerint a vitarendezési eljárásban csak a nemzetközi jog alanyai, az államok vehetnek részt.⁹ Ezen ellentmondást áthidalni úgy lehetséges, ha a tényleges érdekhordozókat, vagyis a privát szférát közvetlenül becsatornázzák a külgazdaság keretfeltételeinek alakításába, vagy legalábbis szűkebben az eseti viták feloldásának mechanizmusába.

1.2 A fenti szempontok elsőként az Egyesült Államok külkereskedelmi jogi szabályozásában jutnak érvényre: az 1962-ben elfogadott *Trade Expansion Act*¹⁰ 252. szakasza egyrészt kísérletet tett arra, hogy a nemzetközi kereskedelmi egyezmények által az Egyesült Államokat megillető jogok hatékonyabban legyenek érvényesíthetők¹¹ – értve itt ez alatt elsődlegesen a harmadik államok által bevezetett, tiltott kereskedelmi korlát elleni fellépés lehetőségét. Másrészt pedig célul tűzte ki, hogy – e stratégia részeként – a kereskedelmi korlátok tekintetében, meghallgatások útján a vállalati szférát, vállalatok szövetségeit is bevonják az eljárásba. E kezdeményezés nem volt sikeresnek mondható, mivel ilyen meghallgatás alapján eljárás nem indult,¹² majd 1974-ben új szabályozás lépett a korábbi helyébe. Az ekkor elfogadott és még most is hatályos *Trade Act*¹³ 301. szakasza a harmadik államok által bevezetett korlátok leküzdésére közvetlen védintézkedések bevezetését teszi lehetővé. A kárt okozó kereskedelmi korlát meghatározása távol áll a nemzetközi jogi keretektől, mivel nem szükséges bizonyítani, hogy az valamely nemzetközi egyezmény szabályaiba ütközik. A bizonyítási terhet fordított: ha a harmadik állam kereskedelmi magatartásának jogi alapját nem tudja igazolni, és e magatartás kárt okoz, akkor az Egyesült Államok minden további

⁷ A „globalizáció” folyamatának központi szereplője és tényezője tehát már nem az állam, hanem a privát szféra: multinacionális vállalatok, vállalatok társulásai, vagy akár maguk a munkavállalók stb. Vö.: OHLHOFF, S. – SCHLOEMANN, H.: *Durchsetzung internationaler Handelsregeln durch Unternehmen und Verbände*. RIW 1999/9.

⁸ PRIEß, H. J.: Die Abwehr unlauterer Handelspraktiken (Trade Barriers Regulation). In: EHLERS, D. – WOLFFGANG, H. M. – PÜNDER, H. (Szerk.): *Rechtsfragen des Handelsschutzes im globalen Wettbewerb*. Aschendorff, Köln, 2000. 88.

⁹ Lásd Marrákési Egyezmény 2. melléklet: A vitarendezés szabályairól és eljárásairól szóló egyetértés 1. cikk (kihirdette: 1998. évi IX. tv. az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított, a Kereskedelmi Világszervezet létrehozó Marrákési Egyezmény és mellékleteinek kihirdetéséről).

¹⁰ Trade Expansion Act of 1962, Pub. L. No. 87-794, § 252, 76 Stat. 872, 879-80. Ismertetését lásd BRONCKERS, M.C.E.J.: *Private Response to Foreign Unfair Trade Practices – United States and EEC Complaint Procedures*. NJILB (6) 1984/3., LOW, P.: *Trading Free. The GATT and US Trade Policy*. The Twentieth Century Fund Press, New York, 1993. 54. sk.

¹¹ Lásd BRONCKERS: *Private Participation in the Enforcement of WTO Law: The New EC Trade Barriers Regulation*. CML Rev. (33) 1996. 300. sk.

¹² BRONCKERS i. m. 301.

¹³ Trade Act of 1974, Pub. L. 93-618, § 301, 88 Stat. 1978. (A törvény szövege letölthető: <http://usinfo.org/law/majorlaws/301.htm>) Valamint ld. JACKSON, J. H. – DAVEY, W. J.: *Legal Problems of International Economic Relations*. 2. kiadás, West Publishing Co., St. Paul 1989. 257. skk. Rövid elemzését adja: LOW i. m. 56. sk. Bővebben ld.: BLISS, J. CH.: *The Amendment of Section 301: An Overview and Suggested Strategies for Foreign Response*. LPIB (20) 1989, 501. sk. és JACKSON, J. H. – DAVEY, W. J. – SYKES, A. O. JR.: *Legal Problems of International Economic Relations. Cases, Materials and Text on the National and International Regulation of Transnational Economic Relations*. 3. kiadás, West Publishing Co., St. Paul, 1995. 817 skk., MAKRIIS, J. S.: *Nondelegation Doctrine and Section 301 of The Trade Act of 1974: Did Congress Give the President too Much Power and Discretion?* NEICLA (2) 1996. (utóbbi letölthető: http://www.nesl.edu/intljournal/vol2/sec301.htm#N_12)

nélkül bevezethet megtorló intézkedést.¹⁴ Ennek az unilaterális jellegű módszernek az alkalmazása az elmúlt évtizedekben többször került viták homlokterébe.¹⁵ Kifogások leginkább a fogalmi definíció pontos hiánya miatt tehetők, ui. az amerikai jogszabály nem határozza meg egzakt módon az „*unfair trade practices*” fogalmát, így tág lehetőséget biztosít, hogy protekcionista célkitűzéseket látszólag jogilag szabályozott eljárásban, védintézkedésnek „álcázva” juttasson érvényre az USA külkereskedelmi igazgatása.¹⁶ Problematikus emellett, hogy a Trade Act 301. szakasza a nemzetközi kereskedelmi normáktól, így adott esetben a GATT-WTO-szabályok által kötelezően előírt vitarendezési eljárástól függetlenül teszi lehetővé az ellenintézkedés alkalmazását.

Nem kerülhető meg viszont az a pragmatikus jellegű álláspont, hogy e sajátosság nem in concreto a Trade Act 301. szakasz rendelkezéseiből fakad, hanem általánosságban az amerikai szövetségi jogrend és a GATT-WTO-szabályok viszonyából, tudniillik a Kongresszus gyakorlata szerint a *szövetségi jog abszolút elsőbbséget élvez az egyedi WTO-normákkal* (pl. vitarendezési testület határozatával) szemben.¹⁷ Vagyis függetlenül a Trade Act szabályaitól, az amerikai alkotmányos gyakorlat szerint a szövetségi szervek, így konkrétan a törvényhozás nincsen közvetlenül kötelezve e szabályok által.¹⁸ Ennek egyenes gyakorlati következménye, hogy az Egyesült Államok külkereskedelmi igazgatása egyoldalú intézkedéseket alkalmazhat függetlenül nemzetközi konzultációtól vagy egyéb nemzetközi vitarendezési eljárásoktól. E felfogás azonban kizárólag csak a pozitív amerikai szövetségi jog szemszögéből vizsgálja problémát, vagyis nem veszi figyelembe azt, hogy ezen egyedi szabályok, konkrétan a WTO vitarendezési eljárásában meghozott egyedi normák végrehajtása a többi WTO-tagállamhoz hasonlóan az Egyesült Államok nemzetközi jogi kötelezettsége.

2. A közösségi jogalkotó útkeresési kísérletei

2.1 A Tanács négy évvel az Európai Gazdasági Közösség magalapítását követően, 1962-ben fogadott el egy munkaprogramot,¹⁹ amely a kereskedelempolitika egységesítésének átmeneti idejére vonatkozóan jelölte ki a főbb prioritásokat. Ennek nyomán az Európai Bizottság – az Egyesült Államok példáját is szem előtt tartva – már 1963-ban megjelent egy

¹⁴ Lásd PRIEß i. m. 84., LEIRER, W. W.: *Retaliatory Action int he US and EU Trade Law*. NC-JILCR (20) 1994. 43 skk.

¹⁵ Lásd pl. KLEBES-PELISSIER, A.: *L'Organisation mondiale du commerce confrontée à la législation commerciale américaine. A propos de l'affaire section 301 du Trade Act de 1974*. RTDE (38) 2002/2. 183. skk., JAKOB, D.: *Die Zukunft US-amerikanischer unilateraler Section 301-Maßnahmen: zugleich Bericht über den Report des WTO-Streitschlichtungs-Panels vom 22. Dezember 1999*. GRUR int. (49) 2000. 715 skk., MCDONALD, K. M.: *The unilateral undermining of conventional international trade law via Section 301*. JILP (7) 1998. 395. skk. Az amerikai szabályozást érintő utolsó nagyobb visszhangot keltő „kritikai hullám” a ’90-es évek második felében az EU és az Egyesült Államok között kibontakozó „*banánháborúhoz*” köthető. Az előzmény egy WTO paneleljáráshoz kapcsolódott, amelyben a Közösség banánpiaci rendtartását a Világkereskedelmi Szervezet normáival ellentétesnek találták, azonban a Közösség különböző – pl. az AKP-országsoporttal szemben vállalt szerződéses kötelezettségeivel összefüggő – okok miatt a DSB ajánlásában foglaltakat nem hajtotta végre. Ezzel összefüggésben viszont – függetlenül a paneleljárás további menetétől – az Egyesült Államok a Trade Act 301. szakaszára alapított retorziós intézkedést helyezett kilátásba. Vö. MCDONALD, K. M.: *Warum die USA Section 301 Trade Act nicht aufheben müssen*. RIW 1999/5.

¹⁶ A lentebb tárgyalandó új kereskedelempolitikai eszköz javaslatának előterjesztésekor az Európai Bizottság indoklásában éppen az amerikai szabályok hiányosságait és vitatható pontjait próbálta szem előtt tartani, és ezáltal elkerülni azt, hogy a közösségi jogszabály is hasonló kifogások céltáblájává váljon. Lásd 1983. 02. 28-i COM (83) 87 sz. dokumentum. Megjelent: HL „C” 83 (1983. 03. 26.) 6.

¹⁷ Ebből következőleg közvetlen hatálya nincs a WTO-jognak, ez alól csak azt a kivételt ismeri az amerikai gyakorlat, amikor a közvetlen hatályosulás az Egyesült Államok érdekében áll, lásd MCDONALD i. m. 356. sk.

¹⁸ MCDONALD i. m. 357.

¹⁹ HL 90 (1962. 10. 05.) 2353.

jogszabálytervezettel,²⁰ amely ugyan a fent említett második szempontot: vagyis a *vállalatok bevonását nem* célozta, azonban – szubszidiárius jelleggel – választ kívánt adni mindazon tisztességtelen eszközökre és gyakorlatra, amely leküzdéséhez a korábban – még az átmeneti periódusban – alkalmazott kereskedelempolitikai intézkedések nem bizonyultak elegendőnek. A rendelettervezet a harmadik államok által gyakorolt *jogellenes kereskedelmi magatartás* fogalmát helyezte középpontba, amely minden, a Közösség irányában fennálló nemzetközi jogi kötelezettségbe ütköző, és emellett a harmadik állam piacán a tagállamok, illetve a Közösség hátrányára versenyt gátló, vagy a Közösségen belül jelentős kárt okozó intézkedéseket magában foglalt volna.²¹ A tervezetet végül a Tanács nem tárgyalta.

2.2 Az eszköz kialakításának az igénye a '80-as évek elején²² vetődik fel ismét. Legelőször az Európai Parlament Külügyi Bizottságának jelentése utal a kereskedelempolitikai eszközrendszer kiszélesítésének szükségességére,²³ majd a protekcionista törekvéseiről híres²⁴ Franciaország bocsát ki memorandumot,²⁵ amelyben kifejti, hogy a közös piac külső védelmének hatékony működtetéséhez elengedhetetlen lenne az Egyesült Államok által alkalmazott, a Trade Act 301. szakasza által biztosított eszközökhöz hasonló új kereskedelempolitikai intézkedés meghonosítása a Közösség kereskedelempolitikájában is. A Bizottság eleinte ellenezte a francia kezdeményezést arra való hivatkozással, hogy a közösségi jog kereskedelmi eszköztára kielégítő védelmet biztosít olyan instrumentumokon keresztül, mint az antidömping- és szubvencióellenes eljárás, illetve a piacavarás esetén alkalmazható védintézkedés.

Végül maga az Európai Bizottság állt elő egy rendelettervezettel, amely az 1963-as kezdeményezéshez képest már bővebb alanyi körnek tette lehetővé az eljárás kezdeményezését. A rendeletet a Tanács *Németország, Hollandia és Dánia ellenszavazatával* fogadta el. Utóbbi államok együttesen arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a jelenlegi kereskedelmi védelmi eszközök megfelelő lehetőséget biztosítanak a tisztességtelen magatartásokkal szemben, és – nem éppen alaptalanul – adtak hangot azon félelmüknek, hogy az új kereskedelempolitikai eszköz csak újabb *látens protekcionista fellépési lehetőséget* biztosít az Európai Bizottságnak.²⁶

²⁰ A Bizottság a „Harmadik országok jogellenes magatartásaival szembeni, közösségi kereskedelempolitikai fellépés alapelveit és eljárásának szabályait rögzítő tanácsi rendeletről” szóló tervezetét 1963. november 26-án adta át a Tanácsnak. A tervezet szövege megjelent: Bull. 1964/1. Melléklet 2. sk.

²¹ Tervezet 1. cikk (2) bekezdés. Bull. 1964/1. Melléklet 4.

²² Az új kereskedelempolitikai eszköz megalkotásával kapcsolatos vitákat, az egyes közösségi szervek és tagállamok álláspontjait részletesen tekinti át: STEENBERGEN, J.: *The New Commercial Policy Instrument*. CML Rev. 1985 421. skk, PETERMANN, D.: *Beschränkungen zur Abwehr von Beschränkungen*. Sec. 301 des US-amerikanischen Trade Act von 1984 und das neue handelspolitische Instrument der EG. Heidelberg, 1989. 36. skk, valamint DENTON, R.: *The New Commercial Policy Instrument and AKZO v. DuPont*. 13 ELR 1988. 3. skk.

²³ Az ún. Welsh-jelentés a közösségi dömpinglejárásokat vizsgálta, és arra a következtetésre jutott, hogy a Közösség külkereskedelmi politikai eszközei nem biztosítanak kielégítő védelmet. HL „C” 11 (1982. 01. 18.) 37.

²⁴ MÜLLER-HUSCHKE, W.: *Eine „Festung Europa”?* Baden-Baden, 1991, Nomos Verlagsgesellschaft, 124.

²⁵ *Memorandum on the strengthening of the instruments of the Community trade policy*. A Közösség kereskedelempolitikai érdekeit hatékonyabban végrehajtani képes „új eszköz” kialakítása mellett az EGK importfelügyeletének megerősítését szorgalmazta. A memorandum megjelent: Bull. 1982/4./3.4.1 pont. E kezdeményezés beleilleszkedett abba a koncepcióba, amellyel a francia kormány az európai integráció mélyítését kívánta elérni a gazdasági és szociális együttműködés terén. Lásd Bull. 1981/11./3.5.1 pont. Lásd még: BRONCKERS: *Private Participation in the Enforcement of WTO Law*. 301. sk, HILF, M. – ROLF, R.: *Das „Neue Instrument” der EG*. RIW 1985/4. 298.

²⁶ HILF-ROLF: *Das „Neue Instrument” der EG*. RIW 1985/4. 297.

3. Az „új kereskedelempolitikai eszköz” célja és jellegadó sajátosságai

Az új kereskedelempolitikai eszköz²⁷ egyfelől szubszidiárius jelleggel²⁸ kitöltötte azt a szabályozási űrt, amelyet az EK egyéb kereskedelempolitikai eszközei nem fedtek le, másrészt az eljárásindítási jogosultsággal felruházott széles alanyi kör tovább erősítette a privát szektor participációját a kereskedelempolitika alakításában.

Ezen új eszköz *hatását* tekintve is nóvum volt a kereskedelempolitikai eszközök kellék-tárában. Ugyanis egyszerre próbált védelmet biztosítani a közös piacot ért egyéb tisztességtelen behatások ellen és a Közösség külső kereskedelempolitikai fellépési képességeit növelni, azaz *hagyományos*²⁹ kereskedelempolitikai intézkedést próbált *offenzív hatásokkal kiegészíteni*. Ezekre a tényezőkre utalt a rendelet preambuluma is, amely szerint „(...) a legfontosabb, hogy a Közösség legitim érdekeit a megfelelő szervezetekben, különösképpen a GATT-ban hatékonyan védelmezzék, és hogy mindent megtegyenek, hogy kereskedelmi politikájának érvényesítése során a Közösség olyan gyorsan és hatékonyan tudjon reagálni, mint kereskedelmi partnerei (...)”³⁰.

A rendelet két kerettényállást állapított meg:³¹ egyrészt fellépést tett lehetővé – a nemzetközi kötelezettségekkel és eljárásokkal összhangban – a *tiltott piaci magatartásokkal szemben*, abból a célból, hogy az így keletkezett károsodást kiküszöböljék, másfelől pedig – e kereskedelempolitikai eszköznek *offenzív élt adva* – a *Közösség jogainak korlátlan gyakorlását* tűzte ki célul harmadik országok piaci magatartásaival szemben.³² Az első tényállás keretében nyílt lehetőség arra, hogy a közösségi iparág nevében fellépő bármely természetes vagy jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező vállalat kérelmet nyújtson be a Bizottságnál.³³ Az intézkedés alkalmazásához arra volt szükség, hogy harmadik állam *tiltott magatartásának a tényét* bizonyítani tudják – hasonlóan a dömping- és szubvencióellenes eszközökhöz –, az érintett iparág *károsodjon*, továbbá az előbbi két tényező között *okozati összefüggés* álljon fenn, valamint az intézkedés kiszabása a *Közösség érdekében* álljon.³⁴ A rendelet „*tiltott piaci magatartásnak*”

²⁷ Az új kereskedelempolitikai eszköz szabályait elemzi összefoglalóan lásd BOURGEOIS, J. – LAURENT, P.: *Le „nouvel instrument de politique commerciale”: un pas en avant vers l’élimination des obstacles aux échanges internationaux*. RTDE 1985 41. skk, BRONCKERS, M. – ARNOLD, M.I.B.: *The EEC New Trade Policy Instrument: Some Comments on its Application*. 22 JWT 6. december 1988, 19. skk, TORRE, C. DE LA: *The EEC New Instrument of Trade Policy: some Comments in the Light of the Latest Developments*. 30 CML Rev. 1993. 687. skk, HILF, M. – ROLF, R.: *Das „Neue Instrument” der EG*. RIW 1985/4. 297. skk., LEIVO, T.: *The Concept of an Illicit Commercial Policy Practice in the New Commercial Policy Instrument of the European Community*. (Working Papers No. 3.) College of Europe – European Interuniversity Press, Brussels, 1995., SCHONEVELD, F.: *The European Community Reaction to the „Illicit” Commercial Trade Practices of Other Countries*. 26 JWT 2. April 1992. 17 skk., STEENBERGEN, J. i. m. 421. skk.

²⁸ Vö. Tanács 2641/84/EGK rendelet 13. cikk

²⁹ Vagyis egyik arca egy klasszikus kereskedelmi védelmi intézkedés képét mutatja – „en instrument de défense commercial – au sens classique du terme”, ahogy BOURGEOIS és LAURENT fogalmaz, másik arca viszont újdonság a Közösség kereskedelempolitikai eszköztárában. Lásd: BOURGEOIS–LAURENT i. m. 41.

³⁰ Tanács 2641/84/EGK rendelet preambulum 3. bekezdés A „kereskedelmi partnerek” megemlézése egyértelműen az Egyesült Államok – fent említett – védintézkedésére történő utalásként fogható fel. Vö. PETERMANN: *Beschränkungen zur Abwehr von Beschränkungen. Sec. 301 des US-amerikanischen Trade Act von 1984 und das neue handelspolitische Instrument der EG*. 37., BEEKMANN, H.: *The 1994 Revised Commercial Policy Instrument of the EU*. W. Comp. (19) 1995. 53 skk, LEIRER i. m. 41 skk, CASCANTE, CH.: *Rechtsschutz von Privatrechtssubjekten gegen WTO-widrige Maßnahmen in den USA und in der EG*. Duncker&Humblot, Berlin, 2003. 93.

³¹ Tanács 2641/84/EGK rendelet 1. cikk a) pont.

³² Tanács 2641/84/EGK rendelet 1. cikk b) pont.

³³ Vö. Tanács 2641/84/EGK rendelet 3. cikk (1) bekezdés. Emellett a tagállamoknak is lehetőségük volt e tényállás keretében eljárást kezdeményezni, ld. Tanács 2641/84/EGK rendelet 4. cikk (1) bekezdés.

³⁴ A közösségi érdeket az új kereskedelempolitikai eszköznél már az eljárás első fázisában vizsgálta a Bizottság, vagyis a vizsgálati eljárást meg sem indította, ha az a Közösségnek nem állt érdekében. Vö. Tanács 2641/84/EGK rendelet 6. cikk (1) bekezdés.

tekintett minden olyan harmadik ország által alkalmazott intézkedést, amely a nemzetközi kereskedelem területén a nemzetközi jog szabályaival³⁵ vagy annak általánosan elismert szabályaival³⁶ összeegyeztethetetlen volt. Az eszköz egyik sajátosságát és egyben legkifogásolhatóbb pontját éppen ez jelentette, tudniillik hogy az új kereskedelempolitikai instrumentum – ellentétben pl. a dömping- vagy szubvencióellenes eljárást szabályozó rendelettel – nem határozta meg konkrétan, milyen magatartás esetén teszi lehetővé a Közösség fellépését. Ezzel szemben generálklauzulára való utalással a Bizottság mérlegelési jogkörébe utalta a magatartás jellegének megítélését. Előbbiekből következik az új kereskedelempolitikai eszköz ama sajátossága is, hogy a tiltott magatartás alanya *kizárólag harmadik állam vagy államok, illetve ezek szervei lehetnek*, vagyis külföldi termelők, vállalatok stb. károkozó magatartása ezen eszköz keretében – szemben az említett dömping- és szubvencióellenes eszközzel – nem volt elbírálható.³⁷ Végül a harmadik fontos különbséget az antidömping eljáráshoz és a szubvencióellenes eszközhöz képest a kár számításának módjánál találjuk. Eszerint azt a károsodást is figyelembe kellett venni, amelyet a közösségi gyártó annak következtében szenvedett el, hogy az eljárásban érintett harmadik állam magatartásából kifolyólag a közösségi gyártó versenytársai harmadik ország piacán lényegesen alacsonyabb áron tudtak megjelenni. Ezzel gyakorlatilag nem tett mást az új kereskedelempolitikai eszköz, mint a rendelet alkalmazhatóságát nem csak a Közösségen belüli események, hanem *bármely más ország piacán, a közösségi termelőket érő károsító cselekményekre kiterjesztette*.

Ha a vizsgálati eljárásban igazolást nyert, hogy a bepanaszolt állam tiltott piaci magatartást folytatott, akkor a rendelet alapján a közösség bármilyen ellenintézkedést alkalmazhatott, amely a nemzetközi jogi kötelezettségeivel összhangban állt.³⁸ Ha a GATT (vagy egyéb) normák az intézkedés alkalmazását konzultáció lefolytatásához kötötték, akkor a Közösség csak e kötelezettségek teljesítése után léptethette életbe az ellenintézkedést.³⁹ E tényállás

³⁵ Tanács 2641/84/EGK rendelet 2. cikk (1) bekezdés. A nemzetközi jog szabályaira való utalás az irodalom és gyakorlat elsősorban a GATT-normákra történő utalásként értelmezte. Vö. MÜLLER-HUSCHKE i. m. 128. sk., TORRE i. m. 694. sk., és az Európai Bíróság gyakorlatából: *Fediol v. Bizottság* („*Fediol III.*”) 70/87. (1989. 07. 22.) 19. bekezdés (elemzését adja: PETERMANN: *Gerichtlicher Rechtsschutz in Verfahren der EG-Kommission gegen „Unerlaubte Handelspraktiken*”). RIW 1990. 279. skk.). Kétségtelen, hogy pl. a rendelet preambulumának 3. bekezdéséből is következik a GATT-szabályok kiemelkedő fontossága ezen eszköz szemponjtjából, azonban ez azért volt problematikusnak nevezhető, mert a rendelet hatálya nem csak a GATT-tagállamokra, hanem minden harmadik országra kiterjedt.

³⁶ Az „általánosan elismert szabályok” fogalmának kiterjesztő értelmezése szintén nem volt kívánatosnak nevezhető, a tág interpretáció ugyanúgy protekcionista intézkedésekhez vezethet, mint az állam „tiltott piaci magatartásának” önmagában kiterjesztő értelmezése is. A fent idézett „*Fediol III.*”-ügyben VAN GERVEN főügyész az „általánosan elismert szabályok” keretében olyan területeket tartott értékelhetőnek, amelyek akkoriban még nem tartoztak a GATT égisze alá, illetve e szakaszra hivatkozással nyílt lehetőség a GATT-normák (pl. alapelvek) olyan harmadik államokkal szembeni érvényesítésére, melyek nem voltak a szervezet tagjai. VAN GERVEN főügyési véleménye „*Fediol III.*”-ügyben (1989. 03. 07.) 11. bekezdés.

³⁷ A gyakorlatban vetődött fel annak a lehetősége, hogy vállalatok bizonyos magatartását közvetett módon bevonják a rendelet hatálya alá: ehhez szükség volt annak bizonyítására, hogy a károkozás beálltának oka, hogy az állam vagy annak valamely szerve e vállalati magatartásokat *megtúrta*. Ezen az állásponton van STEENBERGEN is, aki az angol nyelvű kifejezésből („*practices attributable to third countries*”) is azt a következtetést vonja le, hogy vállalati magatartások is figyelembe vehetők, ha azok közvetetten államoknak „tudhatók be”, pl.: árszabályozásból vagy állami megrendelésekből adódóan stb. Lásd STEENBERGEN i. m. 425. Ezzel egyezően: MÜLLER-HUSCHKE i. m. 128. Ezt kiegészítendő – közösségi jogban sokszor megjelenő bizonylatlansági tényezőkhoz – adalékként fűzhetjük viszont, hogy ugyanezen rendelet hivatalos német nyelvű fordítása e fogalomnál egyáltalán nem utalt a „beszámíthatóságra”, hanem csak „harmadik országok gyakorlatáról” („*Praktiken von Drittländern*”) beszélt.

³⁸ Pl. korábbi kereskedelmi tárgyalásokon megadott kedvezmények visszavonása, más behozatali feltételek életbe léptetése, fennálló vámtételek átalakítása, mennyiségi korlátozások stb. A Tanács 2641/84/EGK rendelet 10. cikk (3) bekezdés csak exemplifikatív felsorolást adott, tehát hasonlóan pl. a piacszavarás esetében igénybe vehető eszközhöz, az ellenintézkedés megválasztásánál csak egy szempontot volt szükséges figyelembe venni, ti. hogy az a nemzetközi jogi kötelezettségekkel összhangban álló, jogszerű legyen.

³⁹ Tanács 2641/84/EGK rendelet 10. cikk (2) bekezdés.

alapján az új kereskedelempolitikai eszköz hatályon kívül helyezéséig, vagyis az 1984–1994 közötti időszakban mindösszesen hét esetben nyújtottak be kérelmet, ezek közül kettőben elutasította a panaszos kérelmét,⁴⁰ ötben pedig megindította az eljárást az Európai Bizottság.⁴¹ Az *IFPI v. Indonézia*,⁴² az *IFPI v. Thaiföld*,⁴³ az *ECSA v. Japán*⁴⁴ és a *CIRFS v. Törökország* ügyekben volt megállapítható, hogy az érintett harmadik állam tiltott magatartást folytatott, és vagy még az eljárás közben, vagy az eljárás lezárását követően a Közösség álláspontjának megfelelően megszüntették a korlátozó intézkedést. Az *AKZO v. Egyesült Államok-ügyben*⁴⁵ a Közösség a GATT keretében kezdeményezett vitamegoldó eljárást, és az összehívott GATT-panel végül a Közösség álláspontját elfogadva kimondta, hogy a megtámadott amerikai rendelkezés a nemzeti elbánás elvébe ütközik.

A másik tényállás keretében, vagyis amely a Közösség jogainak korlátlan gyakorlását tűzte ki célul harmadik országok piaci magatartásaival szemben, csak tagállamok kezdeményezhettek volna eljárást az Európai Bizottságnál, azonban ilyen eljárás megindítására a rendelet hatályon kívül helyezéséig nem került sor. Ennek oka az lehetett, hogy a tagállamok inkább részesítették előnyben az akkori számozás szerinti EKSz 113. cikke által biztosított, kevésbé formális eljárást,⁴⁶ valamint visszatartó erőt jelenthetett az is, hogy kezdettől fogva e – francia javaslatként a rendeletbe illesztett – tényállást a protekcionizmus szellője lengte körül.⁴⁷

⁴⁰ *A Smith Kline v. Jordánia-ügyben* a Bizottság nem tartotta igazoltnak és megalapozottnak a kérelmet (lásd Bizottság 89/74/EGK határozata a kérelem megszüntetéséről, preambulum 14. bekezdés), a *Fediol v. Argentína-ügyben* pedig nem indított eljárást, viszont az elutasító döntést nem tette közzé. Lásd bővebben: BRONCKERS i. m. 305.

⁴¹ Összehasonlításképpen: ugyanezen időszak alatt az Egyesült Államokban a Trade Act 301. szakasza alapján közel 50 kérelmet nyújtottak be: LEIRER 44-et említ (LEIRER i. m. 89.), CASCANTE 46-ot (CASCANTE i. m. 95.)

⁴² HL „C” 136 (1987. 05. 27.) 3. Az európai hanglemezgyártókat képviselő IFPI sérelmezte, hogy Indonézia hallgatólágosan megtűri a hamisított hangfelvételek terjesztését, ennek legfőbb bizonyítékeként szolgált az a tény, hogy a hamis áruforgalmat is megadóztatták. Az indonéz kormány vállalta, hogy jövőben változtat gyakorlatán, ld. Bizottság 88/287/EGK határozata az eljárás megszüntetéséről.

⁴³ HL „C” 189. 1991. 26. Az IFPI kérelmében utalta arra, hogy Thaiföld részese azon nemzetközi szerzői jogi egyezményeknek, amelyek a termékhamisítások megelőzését is szolgálják, azonban kifogásolták a thaiföldi hatóságok végrehajtásának hatékonyságát. Az eljárás során a thaiföldi kormány kötelezettséget vállalt, hogy a jövőben eleget tesz a nemzetközi normáknak a végrehajtás terén is, ezt követően – viszont már a későbbiekben tárgyalandó Rendelet hatálya alatt – a Közösség felfüggesztette az eljárást, lásd Bizottság 96/40/EK határozata az eljárás megszüntetéséről.

⁴⁴ HL 1991. „C” 40/18. Az európai hajótulajdonosok nevében fellépő ECSA kifogásolta, hogy Japán diszkriminatíván és aránytalan mértékben szed be kikötői adót a külföldi hajóktól. Az eljárás hatására Japán kiiktatta jogrendjéből a diszkriminatív elemeket, aminek nyomán megszüntette a Bizottság az eljárást. Bizottság 93/388/EGK határozata az eljárás megszüntetéséről.

⁴⁵ HL „C” 25 (1986. 02. 05.) 2. Az *Akzo v. Egyesült Államok-ügy* részletes elemzését adja: DENTON i. m. 3.

⁴⁶ RYDELSKI–ZONNEKEYN szerzőpáros is az új kereskedelempolitikai eszköz bonyolult döntéshozatali eljárását említi a hatékonyságot gátló tényezőként, vö.: RYDELSKI, M. S. – ZONNEKEYN, G. A. V. R.: *The EC Trade Barriers Regulation*. JWT (31) 1997/6. 149.

⁴⁷ CASCANTE i. m. 95., MOLYNEUX, C. G.: *The Trade Barriers Regulation: The European Union as a Player in the Globalisation Game*. ELR 1999/4. 391 skk. MOLYNEUX megjegyzi, hogy az EU EFTA-bővítése előtt a Tanácsban viszonylagosan kiegyenlített súllyal jelentek meg a protekcionizmust inkább támogató, illetve a protekcionista eszközöket inkább elvető államok. Franciaország, Spanyolország, Olaszország, Görögország, Portugália és Belgium tartoztak a protekcionista csoportba. Velük szemben a szabad kereskedelem híveinek Dánia, Írország, az Egyesült Királyság és Hollandia számított. Németország és Luxemburg az adott kérdéstől függően, pragmatikusan döntöttek a külgazdaságot érintő ügyekben.

III. A KERESKEDELMI KORLÁTOK LEBONTÁSÁT CÉLZÓ RENDELET (TRADE BARRIERS REGULATION)

1. Az új kereskedelempolitikai eszköz módosításának szükségessége

1994-re több ok miatt vált szükségessé az új kereskedelempolitikai eszköz módosítása. Egyrészt a fenti számok is arra utalnak, hogy a privát szféra bevonása nem eredményezett a váratásoknak megfelelő áttörést harmadik államok egyéb kereskedelmi korlátainak lebontása terén, habár többen utalnak arra, hogy a rendelet hatása a pusztá számadatok által tükrözötteknél lényegesen nagyobb volt.⁴⁸ Az új kereskedelempolitikai eszköz eljárásának egyszerűsítését a Bizottság már 1992-ben javasolta,⁴⁹ de a Tanács a módosítást nem fogadta el. Az 1994-ben lezárult GATT-forduló eredményei viszont már az EK teljes kereskedelmi védelmi eszköztárának újrarajzolását igényelték, így ezzel összefüggésben a Tanács 3286/94/EK rendeletével hatályon kívül helyezte az új kereskedelempolitikai eszközt és egyben annak egy megreformált változatát iktatta a Közösség jogrendjébe.

2. A kereskedelmi korlátok lebontását célzó Rendelet funkciói

2.1 A Közösség nemzetközi kereskedelmi jogainak biztosítása

A Rendelet 1. cikkéből következően a trade barriers regulation egyik célkitűzése a közös kereskedelempolitika területén a Közösséget a nemzetközi – különösen a Kereskedelmi Világszervezet égisze alatt létrehozott – kereskedelmi szabályok alapján megillető jogok gyakorlásának biztosítása. A Rendelet értelmező szakasza szerint⁵⁰ a „Közösség jogai” azon nemzetközi kereskedelmi jogok, amelyekkel a nemzetközi kereskedelmi szabályok alapján élhet. „Nemzetközi kereskedelmi szabályok” meghatározás elsődlegesen a Kereskedelmi Világszervezet égisze alatt létrehozott és a Kereskedelmi Világszervezetről szóló megállapodás mellékletében megállapított szabályokat jelenti,⁵¹ de jelenthet bármely más olyan megállapodásban meghatározott szabályokat is, amelynél a Közösség szerződő fél, és amely a Közösség és harmadik országok közötti kereskedelemre alkalmazandó szabályokat ír elő.

⁴⁸ Vö. BRONCKERS, MARCO: *Enforcing WTO Law through the EC Trade Barriers Regulation*. ITLR (3) 1997. 78. TORRE szintén hatékonyan találta az új kereskedelempolitikai eszközt, anélkül hogy akár vizsgálati eljárást indítottak volna. Ezt a „Scotch Whisky”-vitával támasztja alá: az európai whiskygyártók szövetségének csak elég volt a bolgár hatóságok előtt kilátásba helyezniük egy esetleges eljáráskezdményezést, aminek következtében betiltották Bulgáriában egy helyi égetett szeszes ital „Scotch Whisky” név alatt történő forgalmazását. Lásd TORRE i. m. 717. CASCANTE szerint ellenben – ha a rendeletnek volt is bizonyos fajta „visszatartó ereje” – az új kereskedelempolitikai eszköz hatékonysága szerénynek mondható, ld. CASCANTE i. m. 96. Ez utóbbit erősíti az is, hogy a trade barriers regulation kihirdető Rendelet preambulumában „elisméri”, hogy a „(...) 2641/84/EGK rendeletben előírt megközelítés nem bizonyult teljes egészében hatékonyak (...)”.

⁴⁹ RYDELSKI–ZONNEKEYN i. m. 149.

⁵⁰ Rendelet 2. cikk (2) bekezdés.

⁵¹ Vagyis a Marrákési Egyezmény 1. A) mellékletében szereplő árukereskedelmi multilaterális egyezmények (GATT 1994, mezőgazdasági megállapodás, textil- és ruházati megállapodás stb.), 1. B) GATS, 1. C) TRIPS, 2. melléklet (A vitarendezés szabályairól és eljárásairól szóló egyetértés), 3. melléklet a kereskedelempolitikai felülvizsgálati mechanizmusról, valamint a 4. mellékletben szereplő plurilaterális egyezmények (polgári légi járművek kereskedelme, kormánybeszerzések stb.). A jelen tanulmány lezárásakor hivatalosnak még nem számító, az IM Fordításkoordináló Egység által elkészített fordítás csak „mellékletet” említ, ellentétben a hivatalos eredeti dokumentumokkal („Annexes”, „Anhänge”), ezért szükséges hangsúlyozni, hogy a Rendelet enumeratív jelleggel a *teljes* egyezményre utal.

Eszerint a Közösség joga csak és kizárólag nemzetközi *egyezményből (szerződésből)* eredeztethető,⁵² más jogforrásból, pl. nemzetközi szokásjogi normából nem.⁵³ Ezzel a pontosítással az új kereskedelempolitikai eszköz azon vitatott pontját sikerült feloldani, amely a Közösség jogait tágan értelmezve a nemzetközi jog bármely szabályára és szokásjogi normájára visszavezette.

2.2 „Közvetítő” eljárási keret kiépítése

A Rendelet – okulva az új kereskedelempolitikai eszközzel kapcsolatos kritikákból – még szóhasználatával is el kívánja kerülni annak a látszatát, hogy célja egyoldalúan kibocsátott védintézkedések sui generis eljárási formáját teremtené meg. A Rendelet 1. cikkéből inkább arra lehet következtetni, hogy a kialakított eljárási keret a nemzetközi jog által szabályozott, nemzetközi vitarendezések során a Közösség szintjén szükséges koordináció, döntéshozatal egyes eljárási kérdéseit rendezi. Más szóval a Rendelet kifejezett módon, közvetlen kapcsolatot hoz létre a nemzetközi kereskedelmi jog – elsődlegesen a WTO-normák⁵⁴ által – szabályozott eljárások és a közösségi jogi eljárások között, utóbbit mintegy becsatornázza – közvetítő közegként – az előbbi eljárásokba. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a Rendelet nem alkalmazható pusztán eszközként protekcionista intézkedések kibocsátása érdekében úgy, hogy mindeközben a Közösség megkerülné a nemzetközi kereskedelmi szabályokat.⁵⁵ Vagyis a hangsúly itt is a jogérvényesítésen van – *a Közösség nemzetközi jogi jogosultságainak érvényesítésén*⁵⁶ –, azonban az új kereskedelempolitikai eszközhöz képest különösképpen kap nyomatékot, hogy mindez csak *a nemzetközi eljárásokkal összhangban* lehetséges.

A trade barriers regulation transzmitter jellege figyelemre méltó e formai-eljárási szempontok miatt is, azonban leglényegesebb áttörést a már többször utalt kérdés megoldása, a *privát szektor participációja* terén érte el. Ugyanis az, hogy a Rendelet kifejezett módon teremt kapcsolatot a vitarendezési eljárások és a közösségi eljárások között, egyben azt is jelenti, hogy ha az eljárást kezdeményező kérelemnek helyt ad, akkor az illetékes fórum előtt – pl. WTO Vitarendezési Testület előtt – a kérelmező természetes személy vagy közösségi vállalkozás álláspontját fogja képviselni. Még ha a kérelemhez a Közösség formálisan nincs is kötve, egyes kötelezettségek – pl. a vitarendezés kezdeményezése – bizonyos feltételekkel az Európai Bíróság előtt is kikényszeríthetővé válnak. A Rendelet által kialakított eljárásokon keresztül tehát a közösségi privát jogalanyoknak lehetőségük nyílik arra, hogy *közvetetten* – a Közösség mint egyfajta „teljesítési segéd”⁵⁷ közbeiktatásával – a Kereskedelmi Világszervezet vitarendezési eljárásában részt vegyenek.

⁵² MAVROIDIS, PETROS C. – ZDOUC, WERNER: *Legal Means to Protect Private Parties' Interests in the WTO. The Case of the EC New Trade Barriers Regulation*. 1 Journal of International Economic Law (JIEL) 1998. 417.

⁵³ Szokásjogi normára e területen példaként a nemzetközi beruházásvédelem egyes intézményei említethetők, ehhez lásd HÄDE, ULRICH: *Der Völkerrechtliche Schutz von Direktinvestitionen im Ausland - Vom Fremdenrecht zum Multilateralen Investitionsabkommen*. AVR (35) 1997. 181. skk., PETERMANN az amerikai gyakorlatból konkrét példaként említi az OECD soft law jellegű liberalizációs kódexét, amely alapul szolgál a Trade Act 301. cikke szerinti eljáráshoz. Lásd PETERMANN i. m. 55.

⁵⁴ Rendelet 1. cikk utolsó mondata: „Ezen eljárásokat különösen a közös kereskedelempolitika területén nemzetközi jogvitarendezés kezdeményezésekor, majd lefolytatásakor és megszüntetésekor kell alkalmazni.” Vö. Rendelet 1. cikk első mondata.

⁵⁵ PRIEß i. m. 87. sk.

⁵⁶ Lásd Rendelet 1. cikk 1. mondat.

⁵⁷ Vö. PRIEß i. m. 89. és BERRISCH, G. M. – KAMANN, H.-G.: *Die Handelshemmnis-Verordnung*. EuZW 1999/4. 107. Ezzel szemben lásd EECKHAUTE, J. CH. VAN: *Private Complaints against Foreign Unfair Trade Practices*. JWT 1999/6. 209., aki óv a WTO vitarendezési eljárásában az effajta indirekt participációtól.

A Közösség nemzetközi kereskedelmi jogainak biztosítása a fent hivatkozott közvetítő eljáráson keresztül végső soron harmadik államok által bevezetett, kereskedelmet gátló akadályok lebontásához vezet, következésképpen az *érintett harmadik ország piacának átjárhatósága, nyitottsága nő*. Ahogyan arra már utaltunk, a Rendelet fellépési lehetőséget biztosít mind a Közösség piacára,⁵⁸ mind harmadik országok piacára⁵⁹ hatást gyakorló kereskedelmi akadályokkal szemben. Az Uruguay-fordulót követően az Európai Bizottság és a Tanács külgazdasági politikájában kibontakozni látszó, offenzív piacnyitási stratégia keretei közé így a Rendelet teljességgel beleillik.⁶⁰ A Bizottság már korábban próbált erőfeszítéseket tenni azért, hogy a közösségi vállalkozások még aktívabban jussanak ki a világpiacra, melyhez az eddigi hagyományos defenzív kereskedelempolitikai intézkedések már nem bizonyultak elegendőnek. Tehát a külső piacnyitás, illetve a külpiaci korlátok lebontása már offenzív intézkedéseket kívánnak. Ezzel kapcsolatban viszont szükséges kiemelni, hogy e stratégia és magának a Rendelet alkalmazásának a haszonélvezői így nemcsak a közösségi aktorok lesznek, hanem a világkereskedelem mindazon kereskedelmi szereplői is, akik az eljárásban érintett harmadik állammal kapcsolatban állnak.⁶¹

3. A kereskedelmi korlátok lebontását célzó Rendelet hatálya

3.1 Időbeli hatály

A közösségi jogalkotás „sajátosságaira” is utal az a tény, hogy a Rendelet 1995. január 1-jei hatálya lépését követően alig telt el három hét, és a Tanács a jogszabály módosításáról döntött. A Rendelet életbe lépésével az új kereskedelempolitikai eszköz hatálya megszűnt,⁶² ami bizonytalanságot okozott az egyetlen még folyamatban lévő, az új kereskedelempolitikai eszköz alapján indított és fent hivatkozott *IFPI v. Thaiföld-ügy* sorsát illetően. Igaz, a Rendelet eredeti szövege tartalmazott egy olyan kitétele, amely szerint a hatályon kívül helyezett új kereskedelempolitikai eszközre való minden hivatkozást az új Rendeletre történő hivatkozásnak kellett tekinteni,⁶³ azonban a hatályba léptető szakasz értelme szerint a Rendelet csak az 1995. január 1. napját követően kezdeményezett eljárásokra volt alkalmazandó.⁶⁴ Az ellentmondás feloldása végett, a Bizottság javaslatát elfogadva, a Tanács 356/95/EK rendeletével⁶⁵ módosította a kereskedelmi akadályok lebontását célzó Rendeletet, így annak hatálya ezt követően már kiterjedt azon ügyekre is, amelyeket még az előző szabályozás

⁵⁸ Rendelet 1. cikk (a) pont.

⁵⁹ Rendelet 1. cikk (b) pont.

⁶⁰ Lásd Tanács 98/552/EK határozat a Bizottság által végrehajtandó piacra jutási stratégiát érintő intézkedésekről. Ennek nyomán nemcsak jogalkotási eredmények születtek, hanem pl. intenzív tájékoztatási kampányba is kezdett a Közösség, és olyan információs bázisokat alakított ki, amelyek az uniós vállalatok külkereskedelmi lépéseit segítik elő. Lásd pl. az internetes ún. piacra jutási adatbázist (*Market Access Database*), amely naprakészen és gyakorlati jelleggel foglalja össze azokat az eszközöket, akadályokat stb., amelyekkel a közösségi exportőröknek egy adott harmadik ország piacán szembesülniük kell. Az adatbázis elérhető: <http://mkaccdbe.eu.int/>

⁶¹ Vö. PRIEß i. m. 90. Felhívja a figyelmet arra, hogy más államok irányában egyfajta haszonként nemcsak multilaterális egyezményekben ütköző, kereskedelmet gátló akadályok felszámolása jelentkezik, hanem a kétoldalú nemzetközi megállapodás megsértésére alapított eljárásból is származhat előny, ekkor ui. a legnagyobb kedvezményes elbánás elve közvetítheti más államok, azok vállalatai irányában a piacnyitás előnyeit.

⁶² Rendelet 15. cikk (2) eredeti változat, lásd HL „L” 349. (1994. 12. 31.) 78.

⁶³ Rendelet 15. cikk (2) második mondat, eredeti változat, lásd HL „L” 349. (1994. 12. 31.) 78.

⁶⁴ Rendelet 16. cikk, eredeti változat, lásd HL „L” 349. (1994. 12. 31.) 78.

⁶⁵ HL „L” 41. (1995. 02. 23.) 3.

alapján indítottak, azonban 1995. január 1. napjáig a Bizottság a vizsgálati eljárást lezárta.⁶⁶ Ennek megfelelően a hivatkozott eljárás folytatódott, majd a thaiföldi kormány kötelezett-ségvállalását követően már e Rendelet szabályai szerint függesztették fel.⁶⁷

Jelen tanulmány lezárásáig további módosítás a Rendeletet nem érintette.

3.2 Tárgyi hatály

a) A Rendelet tárgyi hatályát elsősorban szubszidiárius (kiegészítő) jellege határozza meg. Ez annyit jelent, hogy az *áruforgalom* tekintetében a Rendelet csak akkor alkalmazható, ha a konkrét tényállás esetében a közös kereskedelempolitika más kereskedelmi védelmi intézkedés (dömpingellenes vám, értékkiegyenlítő vám vagy védintézkedés) kibocsátására nem biztosít jogalapot. Ha ilyen jogalap fennáll (pl. a dömping tényállása bizonyítható), akkor a Rendelet *mögöttes szabályként sem* vehető figyelembe.⁶⁸ Ezzel szemben segítségül hívható a Rendelet azokban a helyzetekben, ha a dömping- vagy szubvenció tényállásnak csak egyes elemei valósulnak meg, viszont az a dömping- vagy értékkiegyenlítő vám kiszabása iránti eljárást még nem alapozza meg. Eszerint a Rendelet alkalmazhatónak látszik pl. olyan szubvenciók gyakorlattal szemben, melyben a támogatott termelők nem a Közösség, hanem harmadik ország piacán kifejtett tevékenysége érinti hátrányosan a közösségi vállalkozásokat és magát a közösségi kereskedelmet.⁶⁹

b) A *nukleáris termékek* forgalmára az Európai Bíróság gyakorlata szerint az EKSz 133. cikke kiegészítő jelleggel alkalmazandó. Minthogy a Rendelet e tekintetben nem ad iránymutatást, álláspontunk szerint ezen érvelés rávetíthető a Rendeletre is, más szóval, ha az Európai Atomenergia Közösséget létrehozó szerződés ezzel ellentétes rendelkezést nem tartalmaz, akkor a Rendelet szabályait e speciális termékkör vonatkozásában is alkalmazni lehet.

c) A *szén- és acéltermékek* esetében az egykori ESZAK-szerződés speciális védintézkedés alkalmazását tette lehetővé. Erre hivatkozással az új kereskedelempolitikai eszközzel kapcsolatos szakirodalom kizárta a Tanács 2641/84/EGK rendelet alkalmazhatóságát e termékcsoport tekintetében.⁷⁰ Az ESZAK-szerződés hatálya alá tartozó termékek esetében ugyanis e szerződés 74. cikk (1) bekezdése felhatalmazta a Főhatóságot (Európai Bizottságot), hogy védelmi intézkedéseket alkalmazzon, mely minden olyan védelmi intézkedést magában foglalt, amely a *Havanna-charta* által tisztességtelennek minősített cselekmények elleni fellépést tette lehetővé. Az *Európai Bíróság 1/94. véleményében* kifejtette, hogy a közös kereskedelempolitika keretében az EK megköthet olyan nemzetközi szerződéseket, amelyek ugyan érintik a szén- és acéltermékek forgalmát is, azonban elsődlegesen nem specifikusan e termékkört célozzák.⁷¹ Ez a Bizottság értelmezésében azt jelentette, hogy a Rendelet alapján megindíthatónak találta olyan kérelmek alapján a vizsgálati eljárást, melyek érintették e termékcsoport forgalmát is, azonban a kereskedelmet gátló akadály más

⁶⁶ Rendelet 16. cikk második mondat második fordulat, a Tanács 356/95/EK rendeletével módosított, jelenleg is hatályos változat. A jogalkotást érintő további érdekesség, hogy a Rendelet e módosítását visszamenőleges hatállyal, vagyis 1995. január 1-jétől rendelte alkalmazni a módosító jogszabály.

⁶⁷ Lásd fent a *IFPI v. Thaiföld-ügyhöz* írt megjegyzést.

⁶⁸ Lásd Rendelet 15. cikk (1) bekezdés 1. mondat: „Ez a rendelet nem vonatkozik a közös kereskedelempolitika területén hatályos egyéb rendelkezések hatálya alá tartozó esetekre.”

⁶⁹ Vö. RYDELSKI-ZONNEKEYN: i. m. 156. sk. A Bizottság gyakorlatából említhető: a *Dornier v. Brazília-ügyben* (HL „C” 108 [1999. 04. 17.] 33.) a német gyártmányú kisrepülőgépek Egyesült Államokba és Svájcba irányuló exportját gátolta az, hogy a brazil kormány az ottani versenytársak kivételét exporttámogatásban részesítette. Hasonló módon nem a Közösség piacán érte kár a termelőket a *CESA v. Korea-ügyben* (HL „C” 345 [2000. 12. 02.] 5.), melynek tárgya a koreai kormány által a nemzeti hajógyártóknak nyújtott különböző támogatások és kedvezmények voltak.

⁷⁰ Lásd MÜLLER-HUSCHKE i. m. 125. sk., GRABITZ, E. – BOGDANDY, A. VON – NETTESHEIM, M.: *Europäisches Aussenwirtschaftsrecht*. C. H. Beck, München, 1994. 238. és HILF-ROLF i. m. 304.

⁷¹ 1/94. EuB vélemény, EBHGy 1994. I. kötet 5267. 27. széljegyzet.

árucsoport irányában is hatást kellett, hogy kifejtсен, vagy legalább alkalmasnak kellett lennie e hatás kifejtésére. Ennek alapján volt lehetőség az Egyesült Államok dömpingszabályozását vizsgáló *EUROFER v. Egyesült Államok-ügyben*,⁷² valamint a brazil diszkriminatív importengedélyezési rendszert kifogásoló kérelem alapján, az *EUROFER v. Brazília-esetben*⁷³ az eljárások megindítására.

Meg kell jegyeznünk azonban, hogy az Európai Bíróság fent idézett határozata egyértelműen csak a Közösség külső, *szerződéses* kompetenciái esetében tette lehetővé ún. horizontális, azaz több árucsoportot felölelő szerződések megkötését az EKSz 133. cikkének hatókörén belül. A Rendelet ezzel szemben részben *autonóm* – és nem szerződéses – eszköz kereteit határozza meg, más szóval az új kereskedelempolitikai instrumentum hatályával kapcsolatos fejtegetések álláspontunk szerint a trade barriers regulation esetében is alkalmazhatóak voltak: tehát az ESZAK-szerződés hatályának lejártáig szén- és acéltermékek tekintetében nem az EKSz és a Rendelet alapján, hanem *kizárólag az ESZAK-Szerződés szabályai szerint lehetett volna védintézkedést alkalmazni*. Természetesen nem tagadható a Bizottság tág interpretációjának előnye, amelyet az irodalom is elfogad,⁷⁴ vagyis az egységes jogalap-alkalmazásnak praktikus szempontja, a Közösség mind hatékonyabb fellépése. Csak jelezni szükséges, hogy a közös kereskedelempolitikai hatáskörök tisztázatlansága bizonytalanságot okoz, mindemellett előbbi felvetés azt is mutatja, hogy nemcsak a *tagállamok és a Közösség közötti* kompetenciák felosztása, hanem a *közösségi hatáskörök jogalapjának az elhatárolása* is közvetlen gyakorlati következményeket rejt magában.

Ellenben az is kétségtelen, hogy 2002. június 23-át követően e probléma az ESZAK megszűnésével jelentőségét veszítette. Mivel az ESZAK általános jogutódja az EK, és e vonatkozásban eltérő rendelkezést nem találunk, ezért ahogy a szén- és acéltermékek forgalmának szabályozása átkerült az EKSz 133. cikkének égisze alá, úgy e speciális termékek esetében is érvényesek az áruforgalom kapcsán tett fenti megállapításaink.

d) *Mezőgazdasági termékek* esetében a Rendelet viszonya a mezőgazdasági közös piaci szervezetek szabályaihoz szintén kiegészítő jellegű, tehát amennyiben az adott termékpályát meghatározó jogszabály a Rendelettel ellentétes, vagy azt explicit módon kizáró rendelkezést nem tartalmaz, akkor a Rendelet tárgyi hatálya a mezőgazdasági termékforgalomra is kiterjed.⁷⁵ A Bizottság él is ezzel a lehetőséggel, és az *EOA v. Egyesült Államok-ügyben*,⁷⁶ melynek tárgya olajos magvak állami támogatása volt, megindította a vizsgálati eljárást.

e) Az új kereskedelempolitikai eszközt előkészítő vitákban az Európai Parlament javasolta, hogy a rendelet hatályát terjesszék ki a *szolgáltatások kereskedelmére* is. A javaslat végül nem nyert támogatást, azaz az új kereskedelempolitikai eszköz – ellentétben az amerikai Trade Act 301. szakaszával⁷⁷ – kizárólag az árukereskedelemre korlátozódott.⁷⁸ Ezzel

⁷² HL „C” 58 (1997.02.25.) 14.

⁷³ HL „C” 197 (1997.06.27) 97.

⁷⁴ Vö. pl. PRIEß i. m. 113.

⁷⁵ Hangsúlyozni kell, hogy a mezőgazdasági termékek esetében a védintézkedések alkalmazhatóságát a GATT-WTO-normák az ipari termékekhez képest némileg erőteljesebben befolyásolják. Így ha a Rendelet hatályát kiterjesztjük is az agrártermékekre, elképzelhető, hogy tényleges intézkedés alkalmazását a nemzetközi jog, jelesen a WTO mezőgazdasági megállapodása – pl. a vámosítási kötelezettség miatt – fogja kizárni. Lásd HALMAI P. (szerk.): *Az Európai Unió agrárrendszere*. Mezőgazda Kiadó, Bp., 2002. 58. skk. és 98. sk. A védintézkedések és közös agrárpolitika kapcsolatához lásd: HORVÁTHY B.: *Az agrártermékek külkereskedelmi forgalmának keretei a közösségi jogban*. In *Gazdálkodók esélyei az Európai Unióban*. (CD-formátumú kiadvány) Mosonmagyaróvári Egyetem, Mosonmagyaróvár, 2003.

⁷⁶ HL „C” 58 (2003. 03. 13.) 4.

⁷⁷ A Trade Act 301. szakasz és szolgáltatások összefüggéséhez lásd PETERMANN: *Beschränkungen zur Abwehr von Beschränkungen*. Sec. 301 des US-amerikanischen Trade Act von 1984 und das neue handelspolitische Instrument der EG. 142. skk.

⁷⁸ Lásd ehhez Európai Parlament állásfoglalása HL „C” 205. (1983. 08. 01.) 7. A javaslat elutasításának okaként jelöli meg MÜLLER-HUSCHKE, hogy a szolgáltatásokra történő kiterjesztés az akkor hatályos GATT-normákkal sem lett volna összeegyeztethető. Lásd MÜLLER-HUSCHKE i. m. 125.

szemben a Rendelet hatálya egyrészt a nemzetközi jogi környezet megváltozása miatt, másrészt egyes tételes rendelkezései folytán a szolgáltatások kereskedelmét is lefedi. A GATS-egyezmény megkötésének a közös kereskedelempolitikára kifejtett konzekvenciáit az Európai Bíróság 1/94. véleménye taglalta,⁷⁹ amely megfontolások egy részét később a tagállamok az alapszerződések módosításakor is figyelembe vettek. Ezáltal a jelenleg hatályos alapszerződés szerint a közös kereskedelempolitika már a szolgáltatások kereskedelméről és a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásairól szóló *nemzetközi egyezmények tárgyalására s megkötésére* is kiterjed.⁸⁰

Ezzel szemben a Rendelet kifejezetten nem utal arra, hogy hatálya a szolgáltatási szektorra is kiterjedne, viszont egyes rendelkezésekből következtethetünk erre. Így a Rendelet 2. cikk 2. bekezdésében – ahogyan arra fent már utaltunk – a „*nemzetközi kereskedelmi szabályok*” definíciójaként elsőként a WTO-egyezmény mellékleteiben megállapított szabályokra hivatkozik, amely tartalmazza a GATS-egyezményt is. Emellett a „*kár*” fogalmába beletartozik az az anyagi kár is, amely a szolgáltatásokat érintően keletkezik.⁸¹ Hasonlóképpen a „*közösségi iparág*”,⁸² a „*közösségi vállalkozás*”⁸³ fogalmába nemcsak a terméket előállító, hanem a szolgáltatást nyújtó alanyok is belesznek. Ez utóbbiak kapcsán viszont siet a Rendelet leszögezni, hogy e meghatározások (közösségi iparág, közösségi vállalkozás) értelmében a szolgáltatást nyújtók körén kívül maradnak a tagállamok jogalkotása vagy szabályozása által kialakított bármely, nem kereskedelmi jellegű szolgáltatók.⁸⁴

A szolgáltatási szektort ezek szerint a Rendelet hatálya alatt állónak kell tekintenünk, azonban e kérdés megválaszolása további problémákat vet fel. A szolgáltatások kereskedelme kapcsán ugyanis a Közösség hatásköre *nem kizárólagos*, hanem tárgykörtől függően vagy *párhuzamos*, vagy egyes kivételes területeken (pl. kulturális szolgáltatások) a hatáskör a tagállamok és a Közösség *osztott hatáskörébe* tartoznak. A Rendelet 2. cikk (8) bekezdése a hatásköri problémát nem oldja fel, ui. csak lakonikusan kijelenti, hogy a Rendelet szerint „szolgáltatások azon szolgáltatások, amelyek vonatkozásában a Közösség a Szerződés 113. cikke alapján nemzetközi megállapodásokat köthet”. A gyakorlati életben felmerülő esetek viszont összetettek, „nincsenek tekintettel” az Európai Bíróság gyakorlatában kikristályosodott elvekre, illetve az alapszerződés szabályaira. Adott esetben – ha a Rendelet fenti szabályait szigorúan értelmezzük – előfordulhat, hogy a tényállás azon részét, amely a tagállami hatáskörbe esik, a Közösség nem vizsgálhatná és intézkedést nem alkalmazhatna. Ez kétségtelenül a kereskedelmi korlátok lebontását célzó eszköz hatékonyságát rontaná. Mindemellett eleve az is kérdéses, hogy összetett ügyekben milyen módon lehetne ténylegesen a tényállást a közösségi-tagállami hatáskörnek megfelelően szétválasztani és az egyes rész kérdésekkel kapcsolatos eljárást, majd az intézkedés kiszabásának lehetőségét a hatáskörrel rendelkező szintre utalni. Ez gyakorlati szempontból is kivitelezhetetlennek tűnik, vagy legalábbis túl bonyolult eljárást eredményezhetne és e jogi bizonytalanságot sem szüntetné meg.

Szélesebb gyakorlati tapasztalatokról a szolgáltatások kereskedelmét érintően ez idáig beszámolni nem lehet. Közvetlenül e tárgykörben eljárást nem kezdeményeztek, de az

⁷⁹ A GATS által szabályozott szolgáltatások négy alaptípusa közül azon szolgáltatásokat találta összefüggésben állónak az áruk kereskedelmével, amelyek határokon átnyúló elemet is tartalmaztak. Így az egyéb szolgáltatásokat, tehát amikor a szolgáltató és a szolgáltatást igénybe vevő pl. egyazon államban található, elhatárolta a közös kereskedelempolitikától, valamint hangsúlyozottan kimondta, hogy a közlekedési szolgáltatások eleve kizártak a közös kereskedelempolitika területéről.

⁸⁰ De erre ebben az esetben már nem a kizárólagos közösségi hatáskör a főszabály.

⁸¹ Rendelet 2. cikk (3) bekezdés.

⁸² Rendelet 2. cikk (5) bekezdés.

⁸³ Rendelet 2. cikk (6) bekezdés.

⁸⁴ Lásd Rendelet 2. (7) bekezdés „E rendelet alkalmazásában a 'szolgáltatást nyújtók' meghatározása sem az (5) bekezdésben említett 'közösségi iparág' meghatározás, sem a (6) bekezdésben meghatározott 'közösségi vállalkozások' meghatározás értelmében nem érinti valamely tagállam jogalkotásával vagy szabályozásával összhangban bármely adott szolgáltatás nem kereskedelmi jellegű nyújtásának lehetőségét.”

ANAPA v. Chile-esetben⁸⁵ a Bizottság a vizsgálati eljárás során a kereskedelmet gátló intézkedés és a GATS-egyezmény kapcsolatát is részletesen elemezte.⁸⁶

A Rendelet szövege valamint ez utóbbi gyakorlat alapján megállapítható, hogy a trade barriers regulation a szolgáltatások kereskedelmét is teljes körűen átfogja, még akkor is, ha a fent említett aggályok szerint ez nincs teljesen összhangban a közös kereskedelempolitika (EKSz 133. cikkely) hatályával.

f) Hasonló kérdéseket vet fel a *szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásainak* és a Rendelet hatályának összefüggése. Az új kereskedelempolitikai eszköz nem terjedt ki ezekre a kérdésekre, viszont a keretében lefolytatott eljárások közül – a fent ismertetettek szerint – négy vizsgálat a szellemi tulajdonjogokkal is kapcsolatban állt, vagyis a Bizottság olyan értelmezésre hagyatkozott, hogy az új kereskedelempolitikai eszköz a szellemi tulajdonjogok kérdéskörét is átfogja.⁸⁷

A Rendelet hatálybalépésekor viszont ez az interpretáció már nem volt tartható, mivel az Európai Bíróság 1/94. véleményében e területet – egy kivételt fenntartva – kizárta a Közösség kereskedelempolitikai kompetenciájából.⁸⁸ Ez az értelmezés később átkerült az EKSz közös kereskedelempolitikát meghatározó szabályaiba, és kétségtelen az is, hogy a Rendelet sem utal a szellemi tulajdonjogokra. Egyedüli – kevésbé plauzibilis – hivatkozási alapként említhetjük újfent a „*nemzetközi kereskedelmi szabályok*” definícióját, amelyet extenzíven értelmezve a teljes marrákesi szerződés csomagra – benne a TRIPs-egyezményre – történő referenciaként is értelmezhetünk. Emellett praktikus érvek is a Közösség egységes fellépési lehetősége mellett szólnak. Hasonlóan a szolgáltatási szektor kapcsán elmondottakhoz, konkrét ügyekben általában a szellemi tulajdonjogok kérdése is csak a tényállás egy részét képezi, emellett érint más releváns nemzetközi kereskedelmi normákat is, így a tényállás szétbontása itt is a gyakorlati nehézségek, a kivitelezhetőség megoldását igényelné. E szempontból nézve az eszköz ellehetetlenítését jelentené az, ha adott esetben egy GATT- és TRIPs-egyezményeket sértő magatartással szembeni eljárást szükséges lenne úgy megbontani, hogy előbbi „részmagatartás” tekintetében az Európai Bizottság, utóbbi vonatkozásában pedig a tagállamok rendelkezhetnek el védelmi intézkedést.⁸⁹ A Közösség és tagállamok közötti hatásköri vita egyértelmű megoldatlansága a Rendelet WTO-konformitását is felveti, minthogy a WTO vitarendezési eljárása lehetőséget biztosít több WTO-szektort érintő (horizontális) megtorló intézkedések alkalmazására.⁹⁰

Emellett az irodalom az EKSz 133. cikk rendszertani értelmezésével is kísérletet tesz arra, hogy igazolja e területek bevonását a trade barriers regulation hatálya alá. Minthogy az EKSz 133. cikk (5) bekezdése az általános kereskedelempolitikai szabályok alkalmazását

⁸⁵ HL „C” 215 (1998. 07. 10.) 2.

⁸⁶ Lásd *TBR proceedings concerning Chilean practices affecting transit of swordfish in Chilean ports* - Report to the Trade Barriers Regulation Committee, 1999. március, 44. skk (megjelölés nélküli dokumentum, letölthető: http://www.europa.eu.int/comm/trade/issues/respectrules/tbr/docs/chiswo_rep.pdf) A chilei kormány egyes halfajták, így az úgy szempontjából lényeges kardhalak (*Xiphias gladius*) chilei kikötőbe történő beszállítását, transzportját, feldolgozását tiltotta meg, függetlenül attól, hogy azokat a chilei kizárólagos gazdasági övezeten belül, vagy azon kívül halászták. A vizsgálat szempontjából a kikötői szolgáltatásokra (feldolgozó, tároló szolgáltatást nyújtókra) kifejtett hatás és a GATS viszonya volt releváns.

⁸⁷ Vö. CASCANTE i. m. 103., DEMIRAY, D.: *Intellectual Property and the External Power of the EC: The New Extension*, 16 Michigan Journal of International Law (1994) 202. sk.

⁸⁸ Véleményében a Bíróság a TRIPs-egyezmény tekintetében megjegyezte, hogy az alapvetően nem a kereskedelmi forgalmat, hanem a szellemi tulajdon nemzetközi védelmét kívánja elősegíteni, a kereskedelmet is érintő kérdések csak közvetetten, másodlagos tárgyként lettek az egyezmény által megelőzva, így ez nem tartozik a Közösség kizárólagos kompetenciájába az EKSz 113. cikke alapján. Egyedüli kivételként említette a hamisított termékek szabad forgalomba bocsátásával kapcsolatos közösségi eszközt, amelynek végrehajtása más különben nagyrészt a tagállamok hatáskörébe tartozott.

⁸⁹ Lásd BRONCKERS CML Rev. 1996. 307. sk. A szellemi tulajdonjogok harmadik államok általi megsértése elsődlegesen a közösségi árukivitelre fejt ki hatását.

⁹⁰ Lásd Marrákesi Egyezmény 2. melléklet: *A vitarendezés szabályairól és eljárásairól szóló egyetértés* 22. cikk 3. bekezdés b) és c) pont.

rendeli a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi aspektusait érintő *egyezmények tárgyalására és megkötésére* – egyes kivételektől eltekintve –, így igazolható, hogy e terület a közös kereskedelempolitikával szoros összefüggésben áll, ebből kifolyólag a Rendelet hatálya is kiterjeszthető e témakörre.⁹¹ Ezen érvelés kapcsán viszont ismét azok az aggályok vetődnek fel, melyeket a szén- és acéltermékek kapcsán elmondtunk: tudniillik a hivatkozott alapszerződési szakasz szintén *csak szerződéses eszközként* terjeszti ki a közös kereskedelempolitika általános szabályait e területekre, az autonóm instrumentumokra nem.

Az Európai Bizottság gyakorlatában a fenti – inkább teoretikus jellegű – fejtegetéseken megpróbál túllépni. A trade barriers regulation alapján 2004 elejéig lefolytatott eljárások közül négy esetben kértek intézkedést a TRIPs-egyezmény megsértésére hivatkozással, amely kérelmeket a Bizottság befogadta és – a hatáskör igazolásának szisztematikus elemzése nélkül, a problémát megkerülve – lefolytatta a Rendelet szerinti eljárást. A Bizottság által közzétett – nem hivatalos – dokumentum szerint kérelem benyújtására nemcsak kifejezetten az áruforgalmat érintő magatartások sérelmezése esetén van lehetőség, hanem szolgáltatásokat és szellemi tulajdonjogokat érintő cselekményekkel szemben is kérhető a fellépés, amennyiben azok *hatással vannak az Európai Unió és a harmadik állam közötti áruforgalomra*.⁹²

g) Összegezve tehát elmondhatjuk, hogy a trade barriers regulation *közvetlenül alkalmazandó* az áruforgalomra (beleértve a szén- és acéltermékeket is), valamint a szolgáltatások kereskedelmére, továbbá a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi aspektusaira annyiban, amennyiben a sérelmezett magatartás az EU és a harmadik állam közötti áruforgalomra hatással van. Emellett a nukleáris termékek és az agrártermékek forgalmára vonatkozóan a Rendelet hatálya *szubszidiárius jelleggel* terjed ki.

Ha a kereskedelmi korlátok lebontását célzó Rendelet gyakorlatában eddig nem is tükröződött a fent említett hatásköri probléma, a mindenképpen megnyugtató megoldást csak az jelentené, ha a primer jog szintjén rendezné a jogalkotó (tagállamok) a Közösség és a tagállamok vonatkozó hatásköreinek a szétválasztását – kijelölve ezzel közvetetten a trade barriers regulation hatályát is. A fellépés hatékonysága, ezáltal a közösségi vállalatok védelme leginkább biztosítható lenne abban az esetben, ha a közös kereskedelempolitika hatályát egységesen kiterjesztenék a szolgáltatások kereskedelmére és a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi aspektusaira. A továbbra is fenntartott hatásköri megosztottság ugyanis könnyen vezet el ahhoz az ellentmondásos helyzethez, hogy a tagállamok – a „szuverenitásuk védelme” miatt – vállalataikat a Rendelet által biztosított gyors és hatékony fellépés lehetőségétől megfosztják.

Végül utalhatunk arra, hogy a kormányközi konferencia nyomán 2004. július 18-án az állam- és kormányfők által elfogadott *alkotmányos szerződés tervezete*⁹³ a közös kereskedelempolitika tárgyi hatályát kiterjeszti. A tervezet közös kereskedelempolitikáról szóló III-217. cikkely leglényegesebb eleme a jelenleg hatályos módosításhoz képest, hogy a közös kereskedelempolitika egységes fogalmának határait az *áruk, szolgáltatások kereskedelmét, a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi aspektusait, továbbá a külföldi közvetlen befektetéseket* egy ernyő alá vonva általánosan jelöli ki.⁹⁴ Amennyiben e tervezet végül hatályba lép a tervezettek szerint 2007-ben, a fent említett hatásköri helyzet jobban átlátható lesz, mivel a trade barriers regulation alkalmazhatósága – a fent említettek szerint – elsődlegesen a közös kereskedelempolitika hatályához kapcsolódik.

⁹¹ Lásd PRIER i. m. 113. sk és EECKHAUTE i. m. 204.

⁹² *What is the Trade Barriers Regulation?*

http://europa.eu.int/comm/trade/issues/respectrules/tbr/index_en.htm

⁹³ Lásd CIG 86/04. *Az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés tervezetének egységes szerkezetbe foglalt, ideiglenes változata.*

⁹⁴ A közös kereskedelempolitika kapcsolati rendszerbe ágyazott szabályait részletesen elemzi az alkotmánytervezet alapján: CREMONA, M.: *The Draft Constitutional Treaty: External Relations and External Action*, CML Rev. (40) 2003. 1347. és köv. o.

3.3 A Rendelet területi és személyi hatálya

A Rendelet nemcsak a Közösséget közvetlenül érintő, hanem harmadik állam piacára hatást kifejtő, kereskedelmet gátló intézkedésekkel szemben is igénybe vehető, ezért felmerülhet a kérdés, hogy van-e a Rendeletnek területen kívüli hatálya. Azonban már itt előrebocsátható, hogy az *extraterritoriális hatály problémája* a Rendelet kapcsán csak látszólagosan merülhet fel, és logikailag is kizárt a területen kívüli alkalmazhatóság.

E probléma elsődleges forrása nemzetközi közjogi jellegű, a joghatóság és a területiség kérdésével áll szoros összefüggésben. Az extraterritorialitás helyzete⁹⁵ – konkrét esetben – akkor következik be, ha a Közösség olyan tényállások esetében jár el, amelyek területen kívüli (azaz a közösségi jog területi hatályán kívül eső) elemekkel is rendelkezik. A trade barriers regulation e helyzettel hasonlóságot mutat, mert – ahogy említettük – nemcsak a közösségi, hanem harmadik országok piacára is hatást gyakorló, kereskedelmet gátló akadályokkal szembeni fellépést is lehetővé teszi. A Rendelet utóbbi esetekben egy olyan magatartást helyez középpontba, amely a Közösségen kívüli – harmadik – országban következik be, és melynek kárként jelentkező káros hatását egyfelől közösségi vállalatok szenvedik el, másrészt valamely közösségi régió, iparág is közvetlenül károsodik.

A szemlélődőben ez látszólag a nemzetközi jogi *objektív területiség elvét* idézi fel, amely szerint: az állam (Közösség) joghatósága olyan cselekményekkel szemben is megalapozott lehet, melyeket külföldön kezdtek meg, de az adott állam területén fejeződött be (a joghatóság megalapozása szempontjából lényegtelen, hogy a cselekmény elindítója fizikailag nem tartózkodik az állam területén). A Rendelet által átfogott, harmadik államokat érintő tényállásra vetítve ez azt a kérdést veti fel, hogy az objektív területiségre lehetne-e (illetve egyáltalán: kellene-e) akkor hivatkozni, ha a külföldön elindított cselekmény (harmadik állam által kifejtett, kereskedelmet gátló tényező) gazdasági hatása (kár bekövetkezte) az a mozzanat, mely a magatartást az EK területén, vagy a közösségi vállalkozások tekintetében teszi befejezetté.

A választ, vagyis a területi hatály kérdését a Rendelet személyi hatályának irányából közelíthetjük meg. E szempontból a trade barriers regulation teljes egészében beilleszkedik a közösségi jog *személyi hatályának* rendszerébe, vagyis hatókörébe maguk a tagállamok és a tagállami jogi, valamint természetes személyek (uniós polgárok) tartoznak. Ugyanakkor a Rendelet által átfogott kereskedelmet gátló magatartást – ellentétben pl. a dömpinggyakorlattal – csakis államok, konkrétan: az érintett harmadik állam fejtheti ki, ezáltal – a „jogi képtelenség” okán is – értelemszerűen kizárt, hogy ezen államra a Rendelet hatálya kiterjedjen. Ennek megfelelően a harmadik állam, mint a Rendelet által megcélzott káros következmények okozója nem a hatály kérdésköréhez kapcsolódik. A harmadik állam a Rendelet szempontjából egyfajta minőséget jelent, melyet a kereskedelmet gátló magatartás kapcsán szükséges értékelni. Ezek szerint az érintett harmadik állam jogviszonyba csak a Közösséggel kerül, azonban értelemszerűen nem a Rendelet, hanem a nemzetközi jog (pl. vitarendezési szabályok) alapján. Így kijelenthető, hogy a Rendelet *területi hatálya* is a közösségi jog hatályával egyező módon terjed ki.⁹⁶

⁹⁵ Az extraterritorialitás a közösségi jogon belül elsősorban a versenyjogi joghatóság kapcsán vet fel valós kérdéseket, ehhez ld. pl. VÖRÖS I.: *Az európai versenyjogok kézikönyve*. Bp., Logod, 1996. 130., ZÄCH, R.: *Wettbewerbsrecht der Europäischen Union – Praxis von Kommission und Gerichtshof*. München C.H. Beck, 1994. 441. skk.

⁹⁶ Lásd EKSz 299. cikk.