

Az Olvasónak!

Elkészült a Külgazdaság honlapja. A cikkeket – a régieket is – folyamatosan töltjük fel. Előfizetőink a legfrissebb szám cikkeit is letölthetik.

A részletekért keressék fel honlapunkat: www.kulgzdasag.eu

TARTALOM

Kovács Attila: Politikai hálózatok az Európai Parlamentben – A Közös Agrárpolitika 2013-as reformjának hálózatelemzése	3
Vince Péter: A versenypolitika érvényesítése az Európai Unió energiaszektorában	38
Dávid Ágota – Szigetvári Tamás: Az Európai Unió és Törökország közötti tudományos együttműködés – Előnyök és lehetséges szinergiák	61
Pontet Julianna – Udvari Beáta: Költségvetés-támogatás a törékeny államokban: anomália vagy paradoxon?	88

Abstracts of the Articles	115
----------------------------------	-----

JOGI MELLÉKLET

Raffai Katalin: Köz- és magánérdek védelme a Róma I. rendeletben – néhány észrevétel az imperatív szabályok értelmezéséről	111
Koós Gábor: Az Európai Unió Bírósága ítélete a C-463/13. sz. Stanley International Betting- és a Stanleybet Malta-ügyben	130

Abstracts of the Articles	152
----------------------------------	-----

Köszönetnyilvánítás

A jogszabály adta lehetőségekkel élve sokan utalták át 2014. évi személyi jövedelemadójuk 1 százalékát a Kopint Konjunktúra Kutatási Alapítvány javára. A kapott összeg 71 663 forint.

Köszönetet mondunk mindazoknak, akik Alapítványunkat támogatásra érdemesítették.

Az Alapítvány kuratóriuma

**A folyóirat példányonként megvásárolható
a szerkesztőségben.**

**A Magyar Közgazdasági Társaság,
valamint a Magyar Közgazdaságtudományi Egyesület tagjai számára
a szerkesztőség előfizetés esetén 33 százalék kedvezményt ad.**

A szerkesztőség címe: 1112 Budapest, Budaörsi út 45.

Telefon: 309-2642, 309-2695

Fax: 309-2647

E-mail cím: kulgzadasag@kopint-tarki.hu

Munkatársaink elérhetősége:

Landau Edit főszerkesztő telefonszáma: 309-2642

e-mail címe: edit.landau@kopint-tarki.hu

Rózsás Erika szerkesztőségi titkár telefonszáma: 309-2695

e-mail címe: erika.rozsas@kopint-tarki.hu

Papp Erika szerkesztőségi titkár telefonszáma: 309-2642

e-mail címe: erika.papp@kopint-tarki.hu

A KOPINT Konjunktúra Kutatási Alapítvány

Külgazdaság honlapja:

www.kulgzadasag.eu, illetve www.kopintalapitvany.hu

A szerkesztésért felel: Landau Edit. A szerkesztőség címe: 1112 Budapest, Budaörsi út 45. Telefon: 309-2642, 309-2695. E-mail cím: kulgzadasag@kopint-tarki.hu. Kiadja a Kopint Konjunktúra Kutatási Alapítvány, 1065 Budapest, Nagymező utca 37–39. A kiadásért felel: Palócz Éva, a Kuratórium elnöke. Előfizetésben terjeszti a Magyar Posta Rt. Üzleti és Logisztikai Központ (ÜLK). Előfizetés: Budapesten a Postaigazgatóság kerületi ügyfélszolgálati irodáinál, a hírlapkézbesítőknél és a Hírlapelőfizetési Irodában (HELIR) Budapest, VIII. Orczy tér 1. Levélcím: HELIR 1900, e-mail: hirlapelofizetes@posta.hu. Vidéken a postáknál és a kézbesítőknél. Külföldön terjeszti a Batthyány Kultúr-Press Kft. 1014 Budapest, Szentháromság tér 6. Tel.: 201-8891, e-mail: batthyany@kultur-press.hu. Előfizetési díj 1 évre: 10800 Ft, fél évre 5400 Ft, összevont számok ára 1800 Ft.

Megjelenik kéthavonta összevont számok formájában. HU ISSN 0324-4202

Tördelés: Király és Társai Kkt.

Cégvezető: Király Ildikó

Készült a *mondAt Kft.* nyomdájában • www.mondat.hu

Ügyvezető igazgató: Nagy László

Politikai hálózatok az Európai Parlamentben A Közös Agrárpolitika 2013-as reformjának hálózatelemzése

KOVÁCS ATTILA

Az Európai Unió döntéshozatalát mind ez idáig már számos nézőpontból elemezték. A társadalmi kapcsolati háló elemzésének módszereit azonban az EU jogalkotási folyamataiban, különösen az Európai Parlament vonatkozásában még csak korlátozottan alkalmazták. A cikk célja, hogy feltárja és bemutassa az Európai Parlament képviselői közötti kapcsolatokat a Közös Agrárpolitika 2013-as reformja jogszabályainak kidolgozása során. Az EP-képviselők által alkotott hálózatot az EP képviselőcsoportjai, valamint az EU tagállamai által alkotott hálózatként elemzi a szerző. A kutatás újszerűsége abban rejlik, hogy összekapcsolja a hálózatelemzést az EP jogszabályi módosító javaslatainak vizsgálatával. Az elemzés eredményei azt mutatják, hogy az EU-15, valamint a nettó befizető tagállamok egyrészt aktívabbak, másrészt egymással gyakrabban alakítanak ki kapcsolatot a hálózatban. Emellett az egymással szorosabb gazdasági kapcsolatban lévő tagállamok is gyakrabban működnek együtt a jogalkotási folyamatban. Ami az EP képviselőcsoportjait illeti, az Európai Néppárt frakciója a legaktívabb a hálózatban, míg az Európai Konzervatívok és Reformerek képviselőcsoportja játssza a legjelentősebb szerepet az egyes frakciók közötti közvetítőként.

Journal of Economic Literature (JEL) kód: Q18, D85, N54.

Bevezetés

Jelen cikk az Európai Parlamentnek a Közös Agrárpolitika 2013-as reformja során betöltött szerepét a hálózatelemzés módszereivel vizsgálja.

*Kovács Attila, a Budapesti Corvinus Egyetem Agrárközgazdasági és Vidékfejlesztési Tanszékének PhD-hallgatója és a Külügyi és Külgazdasági Intézet kutatója.
E-mail cím: attila.kovacs4@uni-corvinus.hu*

Az Európai Unió Közös Agrárpolitikája (KAP) a legnagyobb költségvetéssel rendelkező uniós politika a KAP 1962-es indulása óta. Éppen ezért kiemelt figyelem irányul a KAP döntéshozatalára és jogalkotására nemcsak a három meghatározó EU-intézmény, hanem a civil társadalom irányából is. Az elmúlt évek kutatásai (*Crombez és Swinnen, 2011; Swinnen et al., 2012; Greer et al., 2012*) főként az együtt döntési – normál jogalkotási – eljárás bevezetésének a KAP jogalkotására, azon belül is az Európai Parlament befolyására gyakorolt hatását vizsgálták.

Az elmúlt években a hálózatelemzés a társadalomtudományokban, azon belül a politikatudományban is egyre nagyobb szerepet és figyelmet kap. Az Európai Unió döntéshozatali folyamatait az elmúlt évtizedekben már számos nézőpontból vizsgálták. A vonatkozó szakirodalom lefedi a három EU-intézmény – az Európai Bizottság, az Európai Parlament és a Tanács – döntéshozatalban és jogalkotásban játszott szerepének bemutatását. Emellett jelentős figyelem irányult az intézmények egymáshoz való viszonyának, egymással szembeni erejének, valamint az EU egyes intézményeinek a végső politikai döntésre gyakorolt hatásának elemzésére is.

Az Európai Parlamenttel foglalkozó eddig elemzések döntően az EP-nek az EU jogalkotásában betöltött szerepét tanulmányozták, főként az uniós szerződések által az EP számára biztosított többletjogosítványok tükrében. Mind ez idáig azonban nem került sor olyan elemzésre, amely az Európai Parlament jogalkotását a jogalkotási munkában részt vevő EP-képviselők hálózatának elemzésén keresztül vizsgálta volna. Az EU jogalkotásának – azon belül is az EP szerepének – és a hálózatelemzésnek az összekapcsolása tehát új kutatási terület, amely segíthet árnyaltabb képet adni az EU döntéshozataláról.

A cikkben ismertetett kutatásnak három célja van. Egyfelől beazonosítani a legfontosabb európai parlamenti képviselőcsoportokat és tagállamokat, amelyek a legaktívabbak voltak a módosító javaslatok megtétele során. Másodsorban az elemzés a tagállamok, illetve a képviselőcsoportok közötti legfontosabb, legerősebb, leggyakoribb kapcsolatokat is bemutatja. Harmadrészt a hálózatelemzés révén arra a kérdésre is választ kaphatunk, hogy mely képviselőcsoportok, illetve tagállamok játszanak kiemelt közvetítői szerepet más képviselőcsoportok, illetve tagállamok között. A kutatás fő hipotézisei egyrészt az EU-15 és a nettó befizető tagállamok EP-képviselőinek a hálózatban betöltött szerepére, az EP-képviselőcsoportok közötti kapcsolatokra, valamint az EU-tagállamok közötti kapcsolatoknak a hálózat kialakulására gyakorolt hatására vonatkoznak.

A cikk az EP módosító javaslatok elemzését kombinálja a hálózatelemzés eszközeivel. Míg az EP-döntéshozatalát vizsgáló korábbi elemzések ugyan vizsgálták

az EP-ben meglévő tagállami és pártkoalíciókat, azonban ezek az elemzések az EP plenáris szavazásainak eredményein alapultak (*CEPS-Votewatch*, 2012; *Votewatch*, 2014). Dolgozatomban ezzel szemben a tagállami és EP-képviselőcsoportok közötti koalíciókat az EP-képviselők által közösen jegyzett módosító javaslatok alapján vizsgálom. Míg a korábbi, az Európai Parlamenthez kötődő, kapcsolati hálózatokat vizsgáló munkák jellemzően a makroszintre (*Mérand et al.*, 2011) és a mezoszintre (*Patz*, 2011b, 2012) koncentráltak, jelen dolgozat a mikroszintet, az európai parlamenti képviselők – személyek – közötti kapcsolatot elemzi.

A Közös Agrárpolitikához kapcsolódó kapcsolati hálózatokat elemző tanulmányok (*Daughjerg*, 1999; *Moschitz és Stolze*, 2009) a konzultációs eljárás¹ során vizsgálták a létrejövő hálózatokat, jelen cikk a Közös Agrárpolitikára a lisszaboni szerződés 2009-es életbe lépésével kiterjesztett együttműködési eljárás keretében vizsgálja az EP-n belüli politikai hálózatokat. Végül, a kapcsolati hálózatok elemzésére az EU más szakpolitikái – így például az EU Közös Kül- és Biztonságpolitikája (*Mérand et al.*, 2011) vagy a Közös Agrárpolitika egy speciális szegmense, a biogazdálkodás (*Moschitz és Stolze*, 2009) – terén már sor került, azonban a KAP egészének hálózat-elemzése mind ez idáig még nem történt meg.

A kutatás fő eredményei megerősítették, hogy az EU-15, illetve a nettó befizető tagállamok EP-képviselői egymással gyakrabban alakítanak ki kapcsolatot a hálózatban. Az eredmények emellett azt is alátámasztották, hogy az EP-képviselőcsoportok közül az azonos politikai oldalon lévő frakciók közötti együttműködés gyakoribb. Végezetül a kapott eredmények igazolták azt is, hogy az egymással szorosabb gazdasági kapcsolatban lévő tagállamok EP-képviselői gyakrabban kapcsolódnak egymáshoz a hálózatban.

A cikk a következők szerint épül fel: A bevezetőt követően a szakmai és szakirodalmi háttérrel mutatom be. Ez két részből áll: a KAP 2013-as reformjáról szóló áttekintést a hálózatelemzés és a politikatudomány kapcsolódásáról szóló fejezet követi. A kutatási terven belül elsőként a hipotézisek megfogalmazására kerül sor, amit a kutatás adatbázisának és az alkalmazott módszertannak az ismertetése követ. A hálózatelemzés eredményeit bemutató részt követően a cikk konklúzióinak megvonalására, a kapott eredmények összegzésére kerül sor.

¹ A konzultációs eljárás során az Európai Parlament véleményét a Tanácsnak kötelező kikérnie, figyelembe vennie ugyanakkor nem kötelező.

A „zöldítés” új elemként jelent meg a közvetlen kifizetések részeként. En-

A KAP politikai vitáját megelőzően, illetve a vita során számos uniós tagállam

elkötelezték magukat, hogy a KAP 2013 után is az EU meghatározó politikája maradjon. Az újonnan csatlakozó, döntően kelet-közép-európai tagállamok – Bulgária, Ciprus, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Románia és Szlovákia – agrárminiszterei 2010 februárjában írták alá az ún. Varsói Nyilatkozatot, amelyben a közvetlen kifizetések tagállamok közötti egyenlőtlenségeinek megszüntetését sürgették. 2010 decemberében Bulgária, Ciprus, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Portugália, Románia, Svédország és Szlovákia képviselői írtak alá közös nyilatkozatot a KAP reformjáról, amelyben a közvetlen kifizetéseknek a tagállamok közötti igazságosabb elosztását és a KAP vidékfejlesztési pillérének megerősítését szorgalmazták.

Szintén a közvetlen kifizetések tagállamok közötti elosztásának kiegyenlítését szorgalmazta 2012-ben elfogadott közös álláspontjában a három balti állam is. 2012-ben a visegrádi országok – Lengyelország, Csehország, Szlovákia és Magyarország –, valamint Bulgária és Románia is közös nyilatkozatot írtak alá, amelyben az igazságosabb és piacorientált Közös Agrárpolitika mellett szálltak síkra. 2013-ban pedig ugyanezen országok Szlovéniával kiegészülve fogadták el a Budapesti Nyilatkozatot, amelyben a KAP eljárásrendjének egyszerűsítését és az Európai Parlamentnek a KAP elfogadásában való közreműködését sürgették (*Zahrnt*, 2011).

Ami az Európai Parlament egyes képviselőcsoportjai közötti, a KAP-reformot megelőzően nyilvánosságra hozott álláspontokból kiolvasható koalíciókat illeti, a következő főbb megállapításokat tehetjük. Az Európai Néppárt EP-képviselőcsoportja 2010-ben hozta nyilvánosságra álláspontját a küszöbönálló reformról. Ebben a KAP költségvetésének szinten tartásáért és a közvetlen kifizetések 100 százalékban EU által történő finanszírozásáért szálltak síkra. Az EP szocialista képviselőcsoportja szintén 2010-ben egy meglepően reformpárti állásponttal rukkolt elő a KAP jövőjét illetően. Ebben a KAP környezeti teljesítményének – a környezeti közjavak előállításának – növelését és a vidéki térségek felzárkóztatásának fontosságát hangsúlyozta. Szükségesnek tartják az agrártámogatások átcsoportosítását a legversenyképesebb mezőgazdasági üzemektől a leginkább rászorulóknak irányába. A szocialisták álláspontja szerint a KAP vidékfejlesztési pillérének megerősítésével a vidéki munkahelyteremtést kell a középpontba állítani. A liberális képviselőcsoport nem fogadott el előzetesen meghatározott és egységes álláspontot a KAP jövőjéről. Az EU költségvetésének jövője kapcsán hangsúlyozták, hogy a KAP-nak is hozzá kell járulnia az EU 2020 céljainak eléréséhez, ugyanakkor a KAP összköltségvetésének csökkentését is elképzelhetőnek tartották. A liberális képviselőcsoport világossá tette, hogy nem támogatja a nagygazdaságokra hátrányos szabályok bevezetését. Az EP zöld

képviselőcsoportja, amely általában a kisgazdaságok és a biogazdaságok szempontjait helyezi előtérbe, ezúttal is a KAP környezeti teljesítményének növelését állította programjának középpontjába, kifejezve egyúttal aggályait a KAP piaci orientációját és a tervezett strukturális változások realitását illetően (Zahrnt, 2011). A leírtak alapján láthatjuk, hogy néppárti-szocialista-zöld koalíció alakult ki a KAP-reformot megelőzően a környezeti teljesítmény növelését illetően. Emellett egy liberális-néppárti koalícióról beszélhetünk a nagygazdaságok védelmét, illetve szocialista-zöld koalícióról a leginkább rászoruló kistermelők támogatásának növelését illetően.

Hálózatelemzés a politikatudományban

A „hálózat” kifejezést a különböző típusú szereplők klasztereinek, csoportjainak jellemzésére használják, mely szereplők a politikai, társadalmi vagy gazdasági életben kapcsolódnak egymáshoz. A politikai hálózatok képesek az információk továbbítására, illetve elősegíthetik a közös cselekvést is (Peterson, 2004). Börzel [1997, 1. o.] definíciója szerint a politikai hálózat „viszonylag stabil, nem hierarchikus és független kapcsolatok összessége, amelyek közös politikai érdekekkel rendelkező politikai szereplőket kötnek össze és amelyek erőforrásokat cserélnek ezeknek az érdekeknek az elérése céljából és elismerik, hogy az együttműködés a közös célok elérésének legjobb módja”. Schneider [1992] két fő tulajdonságát határozta meg a politikai döntések hálózati elemzésének: a világos hierarchiával nem rendelkező döntéshozatali rendszerek jellemzésére szolgálnak; a szereplők közötti kapcsolatok jellemzőinek leírására alkalmazhatók.

Marsh és Rhodes [1992] kiemelik, hogy a politikai kapcsolati háló struktúrája a politikai napirendet is meghatározza, továbbá a politikai vita végeredményére is hatással van. Rhodes [1997] szerint három fő tényező befolyásolja az ilyen hálózatok tulajdonságait: 1. mennyire stabil a hálózat tagsága; 2. mennyire elszigetelt a hálózat; 3. a hálózat tagjai mennyire függenek egymás erőforrásaitól. A politikai kapcsolati hálózatok elemzésének számos előfeltétele is van, Wasserman és Faust [1999] négy követelményt jelölt meg. Egyrészt, a hálózat tagjai egymással legyenek függőségi viszonyban. Másrészt a hálózat tagjai közötti kapcsolatok egyben anyagi vagy nem anyagi erőforrások (például pénz, információ, politikai támogatás) átvitelére szolgáló csatornák legyenek. Harmadrészt, a hálózat struktúrája támogassa vagy korlátozza a hálózat szereplőit. Végül, a hálózat struktúrája, a szereplők közötti kapcsolatok legyenek tartósak.

Az Európai Unió intézményi-kormányzati rendszerében található politikai kapcsolati hálók már korábban is tudományos érdeklődés tárgyai voltak. Nem véletlen, hiszen az Európai Unió többszintű kormányzati struktúrája, az állami és nem állami szereplők közötti informális koordinációs mechanizmusok ideális terepet biztosítanak a politikai kapcsolati hálók tanulmányozására (*Kaiser*, 2009). Ezt erősíti meg *Besussi* [2006] is, aki kiemeli, hogy az EU politikai döntései olyan közegben születnek, amelyet a regionális, nemzeti, szupranacionális kormányközi és transznacionális kapcsolatokba beágyazott egyéni szereplők sokszínű hálózata alkot. A politikai kapcsolati hálók elemzésének létjogosultságát számos érv támasztja alá. *Peterson* [2004] három fő indokot jelölt meg. Elsőként, az EU olyan politikai képződmény, amelyben a döntéshozatal szabályai és a döntéseket hozó, valamint az azokra legnagyobb hatással lévő szereplők nagyban különböznek az egyes szakpolitikai területeken. Másodsorban, az EU politikai döntéshozatala nagyban függ az általában a magánszféra szereplői által biztosított szakmai tudástól, amely a politikai döntéshozatal folyamatának túlzottan szakmai síkra történő terelésének veszélyét hordozza magában. Harmadrészt, az EU politikai döntéshozatalában a bizottsági formációk nagy szerepet játszanak a döntési opciók kialakításában azt megelőzően, hogy a politikai testületek – a Biztosok Kollégiuma, a Tanács vagy az Európai Parlament – meghoznák a végső politikai döntést. Azoknak az elemzéseknek, amelyek az EU döntéshozatalában a politikai kapcsolati hálózatok elemzésére szolgáló módszereket alkalmazták, a célja a végső politikai döntés megmagyarázása vagy várható kimenetelének meghatározása. *Peterson* [2004] érvelésében tehát a politikai hálózatelemzés egy hatásos módszertani eszköz az EU döntéshozatalának vizsgálatára. Hangsúlyozza ugyanakkor azt is, hogy a politikai hálózatelemzés számos fontos, az EU kormányzásával kapcsolatos kérdésre nem tud választ adni, mivel az uniós döntéshozatali folyamatokat gyorsan változó és sokszínű érdekeket képviselő szereplők határozzák meg. Ez megakadályozza a stabil politikai hálózatok kialakulását és működését. Mindezt *Richardson* [2000] is megerősíti, aki szerint az EU kormányzását a gyorsan változó hálózatok és koalíciók jellemzik, és ez megkérdőjelezi azt, hogy az EU döntéshozatalában léteznek-e egyáltalán stabil politikai hálózatok.

Az Európai Unió intézményei közül néhányat már vizsgáltak politikai hálózati elemzéssel. *Patz* [2011a] az Európai Bizottság mellett működő szakértői csoportok és alcsoporthoz közötti kapcsolatokat elemezte 84 szakértői csoport hálózatain keresztül. Állítása szerint a szakértői csoportok közötti kapcsolatok sokat elárulnak az egyes szakpolitikai területek kapcsolódásáról, valamint rámutatnak arra is, hogy a szakértői csoportokat mely szervezet kapcsolja össze, tehát mely szervezetek játszanak a

hálózatban közvetítői szerepet. Az Európai Parlament vonatkozásában *Patz* [2011b] az EP 28 frakcióközi munkacsoportjának kapcsolatait is vizsgálta. Fő megállapítása, hogy az EP-képviselők hálózatai a jobboldali-baloldali ideológiai törésvonal szerint megosztottak: a jobboldalon a konzervatív, a néppárti, a független és a Szabadság és Demokrácia Európáért képviselőcsoporthoz tartozó, míg a baloldalon a szocialista, a zöld és az Egyesült Baloldal képviselőcsoporthoz tartozó EP-képviselők között szorosabb a kapcsolat. *Patz* [2012] szintén elemezte az EP szakbizottságai közötti hálózatokat. Ennek eredményeként egyik fő megállapítása az volt, hogy az EP Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Bizottsága közvetítő szerepet játszik a Közlekedési és a Regionális Fejlesztésért felelős Bizottság között.

A politikai hálózatok elemzésére az EU több szakpolitikája terén sor került már. *Mérand et al.* [2011] az EU Közös Biztonság- és Védelempolitikája terén alkalmazott hálózatelemzést. Fő konklúziója az volt, hogy a Közös Biztonság- és Védelempolitika szereplőinek hálózatában erős kapcsolat alakult ki a tagállami és az uniós kormányzati apparátus szereplői között. *Patz* [2013] az EU döntéshozatalában meglévő információs csatornákat és hálózatokat elemezte az EU Közös Halászati Politikájának 2012-es reformját követően, amelyben megállapította, hogy az EU Közös Halászati Politikájához kapcsolódó tanácsadói bizottságok hálózata bár Brüsszellel koncentrálnak, az európai szereplők jóval szélesebb körét foglalja magába. *Patz* [2013] megjegyzi, hogy az egyes uniós szakterületeken működő szakmai bizottságok, ad hoc koalíciók, ernyőszervezetek, valamint szakmai konferenciák a hálózatelemzés alapját jelenthetik, és ezek vizsgálata révén lehetséges az EU-szintű hálózatok feltérképezése. A kapcsolati hálókra vonatkozó információk birtokában a döntéshozatal információs csatornáit egyre jobban érthetővé válnak, és ezzel megbízhatóbb képet alkothatunk az EU politikai folyamatainak működéséről.

Az EU Közös Agrárpolitikájához kapcsolódó politikai hálózatok terén végzett kutatások száma igen alacsony. *Daughjerg* [1999] a Közös Agrárpolitika szereplőinek hálózatát, illetve a hálózatnak az 1992-es MacSharry-reformra gyakorolt hatását elemezte, és azt találta, hogy a KAP politikai hálózatának központi tagjai a KAP céljait illetően ugyanazt az álláspontot képviselik. Ez azt is mutatja, hogy ez a politikai kapcsolati hálózat magas szintű belső kohézióval rendelkezik. *Daughjerg* kiemeli, hogy a politikai reformok folyamatában is rendkívül fontos szerepük van a politikai hálózatoknak. A vizsgált MacSharry-reform mérsékelt reform volt, mivel a magas belső kohézióval rendelkező politikai hálózatok csökkentik a radikális reformok lehetőségét. Az ilyen típusú hálózatok tagjai pedig a változásnak ellenálló koalíciót alkotnak.

Az EU agrárpolitikájának hálózata olyan politikai közösség, amelyben a döntéshozatal megosztott az EU-tisztségviselők hálózata és a Mezőgazdasági Tanács között (Peterson, 2004). Az Európai Bizottság és a Tanács Titkársága kulcsszerepet játszik a KAP politikai hálózatának tagjai közötti információáramlás biztosításában. Peterson szerint a Közös Agrárpolitika példája megerősíti azt a feltételezést, miszerint a politikai döntéshozatal nemzetközi szintre helyeződésével a politikai döntésekre jelentős hatással bír, szakértők által dominált szupranacionális hálózatok jelennek meg. Közös Agrárpolitika kontextusában Moschitz et al. [2009] 11 EU-tagállam nemzeti hálózatát elemezte a biogazdálkodás terén, és azt találta, hogy az EU nettó befizető tagállamai esetében a politikai hálózatok sűrűsége nagyobb, ezen országok tehát a hálózatban közelebb állnak egymáshoz.

A kutatás menete

Hipotézisek

A kapcsolódó korábbi kutatások megállapításai, eredményei alapján a következő hipotéziseket teszteljük a cikkben.

Tagállamok hálózatai

Az egyes EU-tagállamoknak az agrárpolitikában betöltött szerepét elemezve Moschitz és Stolze [2009] konklúziója az volt, hogy a régi tagállamok aktívabbak, mint az új tagállamok. Ennek tartalmi magyarázata az lehet, hogy a régi tagállamok – EP-képviselői – esetében az EU döntéshozatalát illetően felhalmozódott tapasztalat, a régebb óta meglévő kapcsolati háló több közös módosító javaslat megtételét teszi lehetővé. Ez alapján a H1. hipotézis a következő:

H1.: Az EU 15 tagállamából² származó EP-képviselők a legaktívabbak a kapcsolati hálóban.

A kormányközi kapcsolatok hálózatát elemző cikkünkben Thurner és Binder [2009] azt a következtetést vonták le, hogy a döntően északi, nettó befizető tagállamok egymással formáltak hálózatot: e tagállamok közötti kapcsolatok a vizsgált hálózatban gyakoribbak voltak. Ennek tartalmi magyarázataként az szolgálhat, hogy a nettó befizető tagállamok – lévén ők finanszírozzák az EU közös politikáit – általában befolyásosabbnak tekinthetők az EU döntéshozatalában, ezért e tagállamok

² Az Európai Unió alapító tagállamai, valamint az EU-hoz 2004-et megelőzően csatlakozott tagállamok alkotják az EU-15 tagállamokat.

EP-képviselői jogszabályi módosító javaslataik elfogadásának valószínűségét növelhetik azáltal, ha azokat más nettó befizető tagállamból származó EP-képviselővel közösen teszik. Mindezek alapján a H2. hipotézis a következő:

H2.: A nettó befizető tagállamból³ származó EP-képviselők közötti kapcsolat gyakorisága a hálózatban magasabb és a nettó befizető tagállamból származó EP-képviselők a vizsgált kapcsolati hálóban gyakrabban alakítanak ki egymással kapcsolatot, mint nem nettó befizető tagállammal.

Ami az EU-15 tagállamokat illeti – összhangban a „mag-Európa” és a „koncentrikus körök Európája” koncepcióval (Stubb, 1996) –, a várakozások szerint az EU alapító tagállamaiból, illetve az EU-ba a 2004-es bővítés előtt belépett tagállamokból származó EP-képviselők gyakrabban lépnek kapcsolatba egymással, mint a 2004 óta belépett tagállamokkal (EU-12). Ez alapján a H3. hipotézis a következő:

H3.: Az EU-15 tagállamokból származó EP-képviselők gyakrabban alakítanak ki kapcsolatot egymással a hálózatban, mint a nem EU-15 tagállamból származó EP-képviselőkkel.

Thurner és Binder [2009] állítása szerint a hosszú távú, stabil gazdasági és politikai kapcsolatok két ország közötti együttműködés esetén alacsonyabb tranzakciós és koordinációs költséget jelentenek. Ez alapján az egymással szorosabb gazdasági kapcsolatban – függésben – álló EU-tagállamok EP-képviselői gyakrabban kerülnek kapcsolatba egymással az EP jogalkotása, a módosító javaslatok megtétele során, a H4. hipotézis tehát a következő:

H4.: Az egymással szorosabb kétoldalú gazdasági kapcsolatban lévő EU-tagállamok EP-képviselői gyakrabban alakítanak ki kapcsolatot egymással a hálózatban.

EP-képviselőcsoportok hálózatai

A Votewatch⁴ rendszeresen közli az egyes EP-képviselőcsoportok aktivitási rátáját. Az EP plenáris szavazásai alapján az Európai Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége képviselőcsoport (ESZD) és az Európai Néppárt (Kereszténydemokraták) képviselőcsoport (ENP) EP-képviselői a legaktívabbak (Vote-watch, 2014:12). Ezek alapján feltételezhető, hogy a jogalkotási folyamatban is ez a két frakció a legaktívabb, így a H5. hipotézisünk a következő:

³ Nettó befizető tagállamok: Ausztria, Belgium, Ciprus, Dánia, Finnország, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Olaszország, Svédország, Nagy-Britannia, Németország (Európai Bizottság, 2012).

⁴ Lásd: www.votewatch.eu

H5.: Az EP két legnagyobb képviselőcsoportjából – a Szocialisták és Demokraták, valamint az Európai Néppárt frakciójából – származó EP-képviselők a legaktívabbak az EP jogalkotása során: e képviselőcsoportok tagjai tesznek leggyakrabban közös jogszabályi módosító javaslatot.

A CEPS-Votewatch [2012] elemzése alapján az uniós jogszabálytervezetek 70 százaléka esetében a szocialista és a néppárti képviselőcsoport egymással megegyezően szavaz. Ezek alapján valószínűsíthető, hogy a két képviselőcsoport tagjai a jogszabályi módosító javaslatok előterjesztésénél is a legnagyobb gyakorisággal működnek együtt. Patz [2011b] álláspontja szerint az EP képviselőcsoportjai – illetve azok tagjai – ugyanazon politikai oldalon gyakrabban működnek együtt egymással. Ennek értelmében a néppárti képviselőcsoport tagjai a Szabadság és Demokrácia Európája képviselőcsoporttal (SZDE) és a független képviselőkkel a jobboldalon, míg a politikai paletta baloldalán a szocialisták a zöldekkel és az Egyesült Baloldal képviselőivel közösen tesznek gyakrabban jogszabályi módosító javaslatokat. Fentiek alapján a H6. (1.) és (2.) hipotézisek a következők:

H6. (1.): Az ESZD és az ENP képviselőcsoportok közötti kapcsolat a leggyakrabban a vizsgált hálózatban. (2.) A hálózatban az ugyanazon a politikai oldalon – a kétosztatú, jobb- és baloldali politikai mezőben – található EP-képviselőcsoportok képviselői egymással gyakrabban alakítanak ki kapcsolatot.

A közvetítő szerep ebben a kontextusban azt jelenti, hogy a kapcsolati háló valamely szereplője két, a hálózatban közvetlenül nem kapcsolódó szereplőt összekötő úton fekszik. Ezek a közvetítők a gyakorlatban egyfajta „hídszerepet” töltenek be a másik két szereplő között.

Thurner és Binder [2009] konklúziói alapján valószínűsíthető, hogy az EP zöld frakciója tölti be a közvetítő szerepet. Ezzel ellentétben a CEPS-Votewatch [2012] eredményei alapján valószínűsíthetően az EP liberális képviselőcsoportja tölti be a közvetítő szerepet az EP képviselőcsoportjai között, mivel az EP plenáris szavazások esetén a liberálisok a leggyakoribb partnerei mind a szocialista, mind a néppárti frakciónak. Ezt az álláspontot támasztja alá a Votewatch [2014] elemzése is, amely az EP-frakciók szavazási koalíciói – melyik EP-frakció melyik másik frakcióval közösen szavaz – alapján mutatja be, hogy a liberális EP-frakció szerepel leggyakrabban a nyertes koalíciókban. Ezek alapján a H7. (1.) és (2.) hipotéziseket a következőképp definiáljuk:

H7.: Az EP képviselőcsoportjai közötti közvetítő szerepet a (1.) zöld [Zöldek–Európai Szabad Szövetség képviselőcsoport (ESZSZ)] vagy a (2.) liberális (LDSZ) képviselőcsoport tölt be.

Ideológiai és földrajzi törésvonalak mint hálózatformáló erők

Az ideológiai különbségek – amelyek ebben a kontextusban a különböző EP-képviselőcsoportokhoz tartozásban öltenek testet – ellenére az EP-képviselők jobban hajlandók egymással együttműködni a jogszabályi módosító javaslatok megtétele során. Ezt erősíti meg a *CEPS-Votewatch* [2012] elemzése is. A tagállami különbségek és az ebből fakadó érdekellentétek sokkal inkább akadályozzák az EP-képviselők együttműködését. *Mérand et al.* [2011] elemzésének egyik fő megállapítása szintén az volt, hogy az EU-szintű struktúrák – amelyeket jelen elemzésben az EP képviselőcsoportjai testesítenek meg – a kapcsolatok számát tekintve a vizsgált hálózatokban sokkal inkább központi szerepet játszottak, mint a nemzeti, tagállami struktúrák. Mindezek alapján a H8. hipotézis a következő:

H8.: Az ideológiai különbségek kevésbé jelentenek az EP-képviselők között törésvonalat, mint a nemzeti, tagállami érdekkülönbségek. A különböző EP-frakcióhoz tartozás tehát kevésbé akadály a hálózaton belüli együttműködésnek, a közös jogszabályi módosító javaslat megtételének, mint az eltérő nemzetiség és az ebből fakadó eltérő tagállami érdek.

Thurner és Binder [2009] cikkének következtetései alátámasztják azt a várákozást, hogy az egymáshoz földrajzilag közelebb elhelyezkedő – sok esetben szomszédos – EU-tagállamok EP-képviselői gyakrabban terjesztenek elő közös jogszabályi módosító javaslatokat. Ennek lehetséges magyarázata az lehet, hogy az egymáshoz közeli EU-tagállamokat sok esetben közös nyelvi, kulturális sajátosságok kötik össze, amelyek megkönnyítik az EP-képviselők együttműködését, valamint az egymáshoz közeli – szomszédos – országok esetén nagyobb az esélye, hogy azok az országok hasonló természeti, mezőgazdasági adottságokkal rendelkeznek, ami szintén indokolja a KAP reformja során való közös fellépést, a közös módosító javaslatok megfogalmazását. Ez alapján a H9 hipotézis a következő:

H9.: Az egymáshoz földrajzilag közelebb elhelyezkedő EU-tagállamok EP-képviselői gyakrabban kapcsolódnak egymáshoz a hálózatban.

Az adatbázis jellemzői

Az Európai Bizottság 2011 októberében tette közzé jogszabályi javaslatait a Közös Agrárpolitika 2014–2020 közötti jogi kereteire vonatkozóan. A 2014–2020-as hétéves pénzügyi keretidőszakra vonatkozó jogszabályi javaslatok a közvetlen kifi-

zetések, a vidékfejlesztés, az egységes közös piacszervezés, valamint a horizontális rendelkezések terén fogalmazták meg az Európai Bizottság elképzeléseit. Az Európai Bizottság jogszabályi javaslatok az következők voltak:

- Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról;⁵
- Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a mezőgazdasági termékpiacon közös szervezésének létrehozásáról (az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet);⁶
- Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról;⁷
- Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és nyomon követéséről.⁸

A cikk megírásához felhasznált adatbázis tehát a felsorolt jogszabályi javaslatokhoz tett azon EP szövegszerű módosító javaslatokat tartalmazza, amelyeket egynél több EP-képviselő közösen jegyzett. A jogalkotási eljárás során az Európai Bizottság jogszabálytervezetéhez az EP szövegszerű módosító javaslatokat tesz. Az EP belső eljárási szabályai szerint elsőként az adott jogszabálytervezet EP-n belüli megvitatásáért felelős jelentéstevő tesz módosító javaslatokat, majd ezt követően valamennyi EP-képviselő számára megnyílik a lehetőség azok előterjesztésére. Ez utóbbi az úgynevezett nyílt javaslatlételi fázis. Az ebben a fázisban tett módosító javaslatokat nyílt módosító javaslatoknak is nevezik.

Jelen elemzés a felsorolt négy jogszabálytervezethez tett nyílt módosító javaslatokat dolgozza fel. A vizsgált adatbázis összesen mintegy 7000 nyílt módosító javaslatot tartalmaz, amelyet az EP képviselők a négy bizottsági jogszabálytervezethez tettek. Az adatbázisban azonban a módosító javaslatot jegyző európai parlamenti képviselők neve helyett egyrészt a képviselők EP-frakcióját, másrészt tagállamát tüntették fel. Ezáltal lehetővé vált a vizsgált jogszabályi módosító javaslatokban tesztet öltő, az EP-képviselőcsoportok, valamint a tagállamok közötti hálózatok elemzése (lásd az *1. táblázatot*). Az Európai Parlament képviselőcsoportjai a KAP 2013-as reformja során az EP 7. ciklusában a következők voltak:

⁵ Lásd: COM(2011) 625 /2, 2011/0280 (COD), Brüsszel, 2011. 10.19.

⁶ Lásd: COM(2011) 626 /2, 2011/0281 (COD), Brüsszel, 2011. 10.19.

⁷ Lásd: COM(2011) 627 /2, 2011/0282 (COD), Brüsszel, 2011. 10.19.

⁸ Lásd: COM(2011) 628 /2, 2011/0288 (COD), Brüsszel, 2011. 10.19.

- Európai Néppárt (Kereszténydemokraták) képviselőcsoport (ENP)
- Európai Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége képviselőcsoport (ESZD)
- Európai Konzervatívok és Reformerek képviselőcsoport (EKR)
- Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért képviselőcsoport (LDSZ)
- Egységes Európai Baloldal/Északi Zöld Baloldal képviselőcsoport (EEB–ÉZB)
- Zöldek/Európai Szabad Szövetség képviselőcsoport (Zöldek–ESZSZ)
- Szabadság és Demokrácia Európája képviselőcsoport (SZDE)

1. táblázat

A vizsgált adatbázis az EP képviselőcsoportjai szerinti bontásban

EP-képviselő-csoport	Az egy EP-képviselő által jegyzett jogszabályi módosító javaslatok száma	Az ugyanahhoz az EP-képviselőcsoport-hoz tartozó képviselők által közösen jegyzett jogszabályi módosító javaslatok száma	Az eltérő EP-képviselőcsoport-hoz tartozó képviselők által közösen jegyzett jogszabályi módosító javaslatok száma
EEB–ÉZB	115	180	
EKR	289	375	
ENP	1458	939	
ESZD	674	652	
LDSZ	478	257	
SZDE	39	0	
Zöldek–ESZSZ	469	3	
Független	134	0	
Összesen	3656	2406	687
Mindösszesen			6749

A 2. táblázatban látható, hogy mely EU-tagállamok európai parlamenti képviselői tettek módosító javaslatot a vizsgált jogszabálytervezetekhez.

2. táblázat

A vizsgált adatbázis tagállamok szerinti bontásban

Tagállam	Az egy EP-képviselő által jegyzett jogszabályi módosító javaslatok száma	Az ugyanazt a tagállamot képviselő képviselők által közösen jegyzett jogszabályi módosító javaslatok száma	Az eltérő tagállamot képviselő képviselők által közösen jegyzett jogszabályi módosító javaslatok száma
Ausztria	113	0	
Belgium	103	2	
Bulgária	150	0	
Csehország	168	0	
Dánia	88	26	
Észtország	9	0	
Finnország	14	53	
Franciaország	352	118	
Görögország	538	110	
Hollandia	140	2	
Írország	116	68	
Lengyelország	81	143	
Lettország	49	0	
Litvánia	63	1	
Luxemburg	42	0	
Magyarország	66	0	
Nagy-Britannia	464	492	
Németország	538	110	
Olaszország	312	213	
Portugália	246	22	
Románia	157	49	
Szlovákia	8	0	
Szlovénia	5	0	
Spanyolország	327	707	
Svédország	31	29	
Összesen	3656	2406	687
Mindösszesen			6749

Jelen cikkben „aktivitás” alatt mindig csak a bemutatott adatbázisokban szereplő közös módosító javaslatok megtételében testet öltő aktivitás, tehát mindig csak az együttműködés eredményeképp létrejött aktivitás értendő.

Az alkalmazott módszertan

A társadalmi kapcsolatháló-elemzést – a továbbiakban hálózatelemzés –, valamint annak módszereit és alkalmazási lehetőségeit jelentős tudományos érdeklődés kísérte az elmúlt évtizedekben. A kapcsolatháló-elemzés mind statisztikai célú, mind leíró jellegű használata a társadalomtudományi statisztikai elemzésektől eltérő megközelítést tesz szükségessé és lehetővé (*Wasserman és Faust, 1994*). *De Nooy* [2003] szerint a hálózatelemzés olyan módszertan, amely a társadalmi térben lévő formális és informális kapcsolatok tulajdonságait térképezi fel. A kapcsolatháló-elemzés tudományterületeken átívelő elemzési módszer. A hálózatelemzés kifejezetten a társadalmi egységek egymáshoz való kapcsolódását állítja az elemzés középpontjába (*Wasserman és Faust, 1994*).

A kapcsolatháló – rövidítve „háló” – véges számú szereplőből és a közöttük lévő kapcsolatokból áll. A szereplők közötti kapcsolatok megléte kulcsfontosságú, ez a hálózatok definíciójának alkotó eleme: a szereplők közötti kapcsolatok nélkül nem létezik hálózat. A „kapcsolat” a csoport tagjai – a társadalmi egységek – közötti köteléket, azok összességét jelenti. A kapcsolatháló-elemzés keretében a „kapcsolat” bármely, a szereplők, egységek között meglévő viszonyt jelentheti. A kapcsolatháló vizuális megjelenítése döntően két- vagy háromdimenziós ábrákkal történik. A háló vizuális megjelenítése lehetővé teszi a hálózatok rejtett tulajdonságainak feltérképezését is (*Wasserman és Faust, 1994*). A kapcsolatháló alkotóelemei a pontok és a kapcsolatok. A gráfelméletben a pontokat másképpen kapcsolati pontnak vagy szereplőnek is nevezik, míg a kapcsolatokat élnek vagy vonalnak. Az irányítatlan gráf a társadalmi kapcsolatháló-elemzés olyan modellje, amelyben a szereplők közötti kapcsolatok nem irányítottak. Ezzel szemben az irányított gráfban az élek iránya is meghatározott. Az irányított gráfban tehát a kapcsolati pontokból vagy a kapcsolati pontokba is mutathatnak az irányított vonalak (*Wasserman és Faust, 1994*). A hálózatelemzés során leggyakrabban használt mutatószámok a következők.

- Fok, fokszám: egy kapcsolati pont foka megegyezik a ponttal kapcsolatban lévő más kapcsolati pontok számával. Egy kapcsolati pont fokszáma tehát megmutatja, hogy az adott kapcsolati pont hány másik kapcsolati ponttal van kapcsolatban. Azt a kapcsolati pontot, amelynek fokszáma nulla, izolált kapcsolati pontnak nevezzük (*Wasserman és Faust, 1994*). A súlyozott fokszám meghatározásakor a kapcsolatokhoz súlyokat, jellemzően a kapcsolat gyakoriságának számát rendelik hozzá. A fok, fokszám, súlyozott fokszám mutatókat alkalmazzuk a H1., H5. és H6. (1.) hipotézisek tesztelésére.

- Sűrűség: egy gráf sűrűsége megegyezik a lehetséges és a valós kapcsolatok hányadosával. Ez a mutatószám tehát a kapcsolati hálóban lévő vonalak számának és a maximális lehetséges vonalak számának a hányadosa (*Wasserman és Faust, 1994*). Egy kapcsolati pont sűrűsége megegyezik a pont lehetséges és valós kapcsolatainak hányadosával. A sűrűségmutatókat a H2., H3. és a H6. (2.) hipotézis vizsgálatára alkalmazzuk.
- Közöttiség-központiség: A kapcsolati háló két, közvetlenül nem kapcsolódó szereplője közötti kapcsolat nagyban függ a hálózat azon szereplőitől, amelyek a két, közvetlenül nem kapcsolódó szereplőt összekötő úton helyezkednek el. Ezeknek a „közbenső” szereplőknek egyfajta ellenőrző szerepük van a két, közvetlenül nem kapcsolódó szereplő közötti kapcsolat felett (*Wasserman és Faust, 1994, 189. o.*). A közöttiség-központiség a háló egy szereplőjének azt a potenciálját mutatja meg, hogy információbrókerként, közvetítőként járjon el a hálózat két, közvetlenül nem kapcsolódó szereplője között (*Moschitz, 2009*). A cikkben a közöttiség központiség mutatót a H7. hipotézis tesztelésére alkalmazzuk.
- QAP-korreláció (*Quadratic Assignment Program*): két mátrix közötti hasonlóság vagy különbözőség nagyságának a mérésére, illetve a két mátrix közötti korreláció szignifikanciájának tesztelésére szolgál. A QAP-korreláció egy nem-parametrikus elemzési módszer, amely első lépésben meghatározza a két – ugyanazon szereplőket tartalmazó, azonos méretű – mátrix valamennyi párja közötti *Pearson*-korrelációt, majd egy permutációs eljárással teszteli, hogy a kapott korreláció szignifikáns-e (*Borgatti, 2002*). A QAP-korreláció jellemzően arra a kérdésre ad választ, hogy a szereplők között valamely változó tulajdonság szerint meglévő hasonlóság korrelál-e a köztük lévő kapcsolat erősségével (*Borgatti et al., 2002*). A QAP-korrelációt egyrészt a H4. hipotézis – az EP-képviselők jogalkotásban meglévő kapcsolatainak és az országaik közötti gazdasági kapcsolatok közötti korreláció –, másrészt a H9. hipotézis – az EP-képviselők jogalkotásban meglévő kapcsolatainak és tagállamaik földrajzi közelsége közötti korreláció – tesztelésére alkalmazzuk.
- Homofília (*homophily*): a homofília elve azt mondja, hogy a szereplők valamely tulajdonság szerint meglévő hasonlósága előidézi a köztük történő kapcsolat kialakulását. Más megfogalmazásban: az egymással kapcsolatban lévő egyének – valamely tulajdonságukban – hasonlítanak egymásra, illetve egymáshoz hasonló egyének lépnek kapcsolatba egymással. Az egyének

kapcsolati hálója tehát homogén a társadalmi, demográfiai, viselkedési, vagy éppen a személyes tulajdonságok tekintetében. A homofília értelmében tehát egymással hasonló egyének – aktorok – közötti kapcsolat gyakorisága magasabb, mint az egymástól különböző egyéneké, aktoroké (*McPherson et al.*, 2001). A homofília fogalmát elsőként *Lazarsfeld* és *Merton* [1954] használták. *Golub et al.* [2011] elemzésükben rámutattak, hogy a homofília jelentősen befolyásolja az információk áramlását a hálózatban. A társadalmi kapcsolatháló elemzésben a homofília mutatószámai megegyezőnek tekinthetők a modularitás vagy klaszterképződés mérőszámaival. A modularitás a hálózat egyes közösségeinek, klasztereinek erősségét méri. A modularitás a hálózatok azon általános tulajdonságán alapszik, hogy a hálózatok aktorai közösségi struktúrákba csoportosulnak, amelyen belül az aktorok kapcsolódása sűrű és gyakori, míg az egyes közösségek, klaszterek közötti kapcsolatok számossága alacsony (*Newman et al.*, 2004). A cikkben a modularitás mérőszámát a H8. hipotézis tesztelésére alkalmazzuk.

A hálózatelemzés eredményei

A megfogalmazott hipotéziseket a hálózatelemzés vonatkozó mutatószámainak a használatával teszteljük. Az alkalmazott hálózatelemzési mutatószámok a következők:

- foksám,
- súlyozott foksám,
- közöttség-központiség,
- a gráf sűrűsége,
- QAP-korreláció,
- homofília-indexek, modularitás.

Ugyan a foksámon alapuló hálózatok leegyszerűsített megközelítést jelentenek, tartalmi értelemben azonban használatuk indokolt: az EP döntéshozatalában ugyanis nemcsak a szereplők közötti kapcsolatok gyakoriságának van fontos tartalmi mondanivalója, hanem pusztán annak is, hogy az egyes szereplők – képviselők, tagállamok, EP-képviselőcsoportok – hány másik szereplővel lépnek kapcsolatba a hálózatban. A kutatás adatbázisában az EP képviselőcsoportjai, valamint a tagállamok közötti kapcsolatok nem irányított kapcsolatok, mivel az egyes szereplők nem gyakorolnak hatást egymásra; csak a szereplők között meglévő kapcsolatok ténye

jelenti a vizsgálat tárgyát. Ebben az elemzésben a kapcsolati pontok az egyes EP-képviselőcsoportok, illetve tagállamok, míg a közöttük lévő kapcsolatot a közös jogszabályi módosító javaslat megtétele jelenti.

Az elemzést megelőzően fontos elmondani, hogy a hálózatelemzés során a „befolyás”, „erő”, „hatalom” definíciója legalább kétfajta lehet. A hálózat egy adott szereplője befolyásosnak – meghatározónak, központinak – tekinthető, ha sok szereplőhöz kapcsolódik, illetve sok kapcsolattal rendelkezik a hálózatban. Emellett azonban az a szereplő – az úgynevezett bróker – is meghatározó, befolyásos szereplőnek tekinthető a kapcsolati hálóban, amely összeköti a hálózat egymással közvetlen kapcsolatban nem álló szereplői közül a lehető legtöbbet (Mérand et al., 2011, 129. o.).

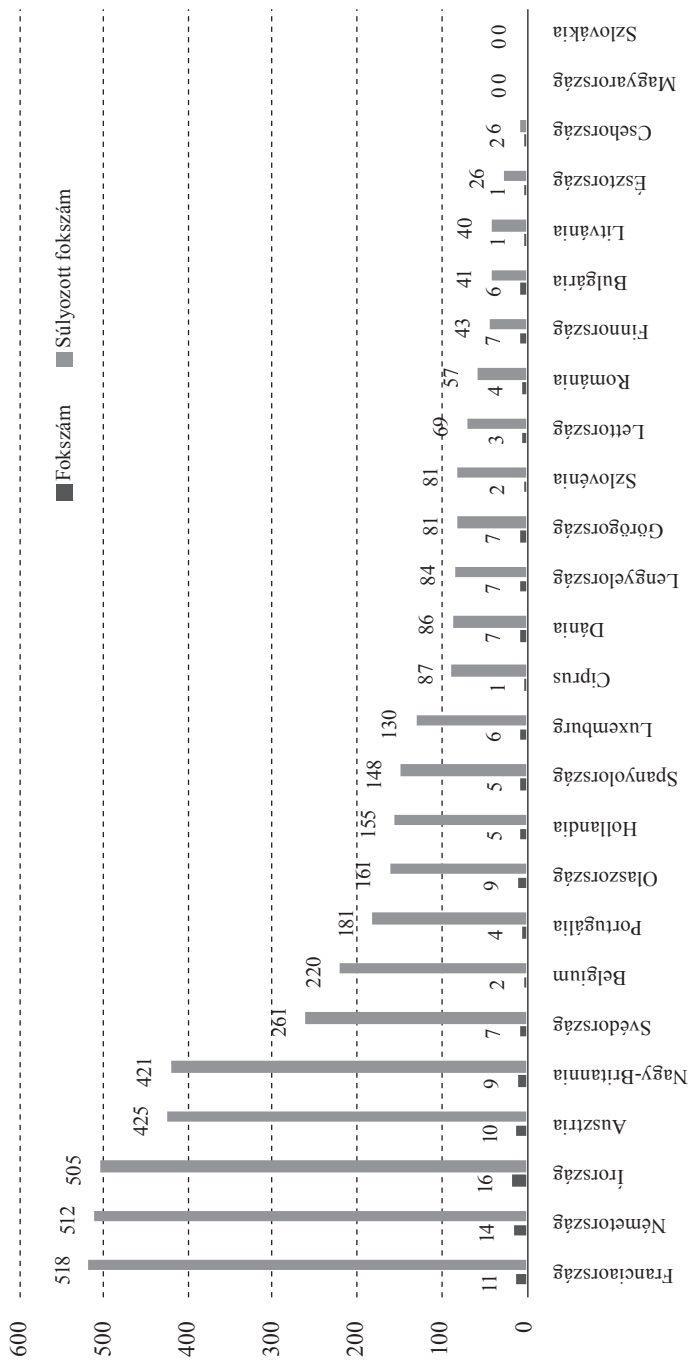
A jelen cikkben bemutatott hálózatelemzés főként a Gephi szoftver⁹ segítségével készült. A QAP-korrelációt az UCINET 6. szoftverrel, míg a modularitás mérőszámait a Python 2.7 programmal számítottuk ki. Az EP képviselőcsoportjainak kapcsolati hálójában az egyedi kapcsolati pontok száma 8: ennyi képviselőcsoporthoz – beleértve a független képviselőket, akiket az elemzés szempontjából egy csoportként kezeltek – tartozó EP-képviselő tett valamely más képviselőcsoporthoz tartozó EP-képviselővel közös jogszabályi módosító javaslatot. A hálózatban az EP-képviselőcsoportok közötti kapcsolatok száma 13. A 13 kapcsolat összesen 1086 egyedi kapcsolódást takar.

Az EP-képviselőcsoportok kapcsolati hálója esetén az átlagos fokszám 3,25, ami azt jelenti, hogy egy EP-képviselőcsoport átlagosan ennyi más képviselőcsoporttal van kapcsolatban. Az átlagos súlyozott fokszám 271,5, melynek jelentése, hogy egy EP-képviselőcsoport átlagosan ennyi kapcsolattal rendelkezik más képviselőcsoportok irányába. A tagállamok kapcsolati hálójában az egyedi kapcsolati pontok száma 26, míg a tagállamok közötti összes kapcsolat száma 73. Ennek értelmében 26 tagállam EP-képviselői tettek valamely más EP-képviselővel közös jogszabályi módosító javaslatot, illetve a 26 tagállam EP-képviselői között 73 kapcsolat alakult ki. A tagállamok közül két tagállam csak azonos tagállambeli EP-képviselővel tett közös jogszabályi módosító javaslatot. A 73 kapcsolat összesen 2169 egyedi kapcsolódást takar. Ami a tagállamok kapcsolati hálóját illeti, az átlagos fokszám 5,62, tehát egy tagállam átlagosan ennyi más tagállammal áll kapcsolatban a vizsgált hálózatban. Az átlagos súlyozott fokszám 166,85, aminek értelmében egy tagállam átlagosan ennyi kapcsolattal rendelkezik más tagállamok irányába.

⁹ Lásd: <http://gephi.github.io/>

1. ábra

Az EP-képviselők aktivitása tagállami bontásban



Forrás: Saját számítás.

Tagállamok hálózatai

A H1. hipotézis értelmében az EU-15 tagállamokból származó EP-képviselők a legaktívabbak a kapcsolati hálóban, vagyis a jogszabályi módosító javaslatok megtétele során. Hálózatelemzési módszerekkel az EP-képviselők aktivitását leginkább a fokszaám és a súlyozott fokszaám mutatók fejezik ki. A tagállamok közül Franciaország és Németország végzett a lista élén a súlyozott fokszaám – a más tagállamokkal kialakított kapcsolatok átlagos száma – tekintetében, míg a fokszaámot – a kapcsolatba bevont tagállamok átlagos számát – tekintve Írország és Németország áll a lista élén. A súlyozott fokszaám tekintetében a lista első 12 helyén csak EU-15 tagállamok állnak (lásd az 1. ábrát).

A javaslattevő EP-képviselők tagállamaira vonatkozó leíró statisztikák is megerősítik, hogy az EU-15 tagállamokból származó EP-képviselők aktívabbak voltak a hálózatban (lásd a 3. táblázatot). Mindezek alapján a H1. hipotézist elfogadottnak tekinthetjük.

3. táblázat

Az EU-15 és EU-12 tagállamok kapcsolatainak leíró statisztikái

Országcsoporthok	Javaslattevő tagállamok száma	Kapcsolatok				
		Száma	Átlaga	Minimum	Maximum	Szórása
EU-15 tagállamok	15	3847	256,5	43	518	171,2
EU-12 tagállamok	9	491	54,6	6	84	28,3
Összesen	24	4338	180,75	6	518	167,6

Forrás: Saját számítás.

A H2. hipotézis szerint a nettó befizető tagállamból származó EP-képviselők a vizsgált kapcsolati hálóban gyakrabban alakítanak ki egymással kapcsolatot, mint nem nettó befizető tagállammal. Ez tehát azt jelenti, hogy a nettó befizető tagállamok EP képviselői gyakrabban működnek együtt jogszabályi módosító javaslataik megtétele során (lásd a 4. táblázatot).

Nettó befizető tagállamok kapcsolatainak leíró statisztikája

	Kapcsolatok				
	Száma	Átlaga	Minimum	Maximum	Szórása
Nettó befizető tagállamokkal kialakított kapcsolatok	2247	187,3	16	435	133,4
Nettó haszonélvező tagállamokkal kialakított kapcsolatok	772	64,3	0	288	80,7
Összesen	3019	251,6	0	435	124,7

Forrás: Saját számítás.

A leíró statisztikák mutatják, hogy a nettó befizető tagállamokból származó EP-képviselők kapcsolataik döntő hányadát szintén nettó befizető tagállamból származó EP-képviselőkkel alakítják ki. A hipotézist emellett a csoporton belüli és a csoportok közötti sűrűségmutatók meghatározásával teszteljük (lásd az 5. táblázatot).

Tagállami sűrűségmutatók nettó befizető és nettó haszonélvező bontásban

	Nettó befizető tagállamok közötti kapcsolatok	Nettó befizető és nettó haszonélvező tagállamok közötti kapcsolatok	Nettó haszonélvező tagállamok közötti kapcsolatok	Teljes hálózat
Maximális/potenciális kapcsolatok száma	66	168	91	325
Létrejött kapcsolatok száma	31	26	16	73
Csoporton belüli sűrűség	0,47	0,15	0,18	0,22

Forrás: Saját számítás.

Mivel a nettó befizető tagállamok közötti kapcsolatok sűrűségmutatója a legmagasabb a hálózatban, ezért a H2. hipotézist elfogadjuk.

A H3. hipotézis szerint az EU-15 tagállamok EP-képviselői a kapcsolati hálóban gyakrabban alakítanak ki kapcsolatot egymással, mint nem EU-15 tagállam EP-kép-

viselőivel. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy az EU-15 tagállamok EP-képviselői gyakrabban jegyeznek egymással közös jogszabályi módosító javaslatokat (lásd a 6. táblázatot).

6. táblázat

EU-15 tagállamok kapcsolatainak leíró statisztikája

	Kapcsolatok				
	Száma	Átlaga	Minimum	Maximum	Szórása
EU-15 tagállamokkal kialakított kapcsolatok	3459	230,6	43	486	148,0
EU-12 tagállamokkal kialakított kapcsolatok	388	25,9	0	104	37,4
Összesen	3847	256,5	0	486	148,6

Forrás: Saját számítás.

A leíró statisztikából látszik, hogy az EU-15 tagállamok átlagosan mintegy tízszer annyi közös módosító javaslatot jegyeztek egymással, mint az EU-12 tagállamokkal. Emellett azonban ezt a hipotézist a csoporton belüli és csoportok közötti sűrűségmutatók kiszámításával is igazolhatjuk (lásd a 7. táblázatot).

7. táblázat

Tagállami sűrűségmutatók EU-15 és EU-12 szerinti bontásban

	EU-15 tagállamok közötti kapcsolatok	EU-15 és EU-12 tagállamok közötti kapcsolatok	EU-12 tagállamok közötti kapcsolatok	Teljes hálózat
Maximális/potenciális kapcsolatok száma	105	165	55	325
Létrejött kapcsolatok száma	51	17	5	73
Csoporton belüli sűrűség	0,49	0,10	0,09	0,22

Forrás: Saját számítás.

Mivel az EU-15 tagállamok közötti kapcsolatok esetén a legnagyobb a csoporton belüli sűrűségmutató értéke, ezért a H3. hipotézist elfogadottnak tekinthetjük.

A H4. hipotézis szerint azon EU-tagállamok EP-képviselői, amelyek egymással szorosabb kétoldalú gazdasági kapcsolatot ápolnak, gyakrabban alakítanak ki kapcsolatot a kapcsolati hálóban, tehát gyakrabban működnek együtt a jogszabályi módosító javaslatok megtétele során. Két ország vonatkozásában a közöttük lévő gazdasági kapcsolat szorosságát – az ún. gazdasági függés mértékét – leginkább a kétoldalú kereskedelem értékének az adott ország összkereskedelmi értékéhez viszonyított aránya mutatja meg. A gazdasági kapcsolatok szorosságának – a gazdasági függésnek – meghatározása az ENSZ nemzetközi kereskedelmi statisztikáján alapszik.¹⁰ A hipotézis tesztelésének első lépéseként az aktorok – EP-képviselők – két attribútuma közötti statisztikai kapcsolatot vizsgálom, függetlenül az aktorok hálózatban elfoglalt helyétől, szerepétől. Ennek keretében az EU-tagállamok közötti kapcsolat súlyozott fokszáma és a gazdasági kapcsolat szorossága közötti *Pearson*-korrelációs koefficienszt számítottuk ki. A kapott eredmény azt mutatja, hogy még 1 százalékon sem utasíthatjuk el a súlyozott foksám és a gazdasági kapcsolat szorossága között meglévő pozitív kapcsolatot. A kapott eredményeket természetesen megerősítik a regressziós modell eredményei is. Az eredmények azt mutatják, hogy két tagállam között, a nagyobb gazdasági függésben lévő tagállam másikba irányuló exportjának 1 százalékpontos növekedése a közösen megtett módosító javaslatok számának 1,79-dal való növekedésével jár együtt.

A hipotézis tesztelésének második lépéseként a QAP-korreláció számítását végzem el. Ehhez meghatároztam a 24 tagállam¹¹ kapcsolatának nem szimmetrikus mátrixát mind a gazdasági függés – export aránya az összes exportvolumenben –, mind a közösen tett módosító javaslatok – közös módosító javaslatok aránya az adott tagállam által tett összes módosító javaslathoz képest – vonatkozásában. Az UCINET 6. programmal elvégzett QAP-korreláció eredménye 5000 permutációt követően a következő: *Pearson*-korreláció: 0,3502, *p*-érték: 0,0002, tehát 1 százalékon szignifikáns. Az alacsony szignifikancia azt mutatja, hogy annak valószínűsége, hogy a két mátrix független egymástól, alacsony. A korreláció pozitív értéke a két változó közötti – ugyan nem túl erős – egyenes arányosságot mutatja. Ezek az eredmények megerősítik a H4. hipotézist, tehát az egymással szoros gazdasági kapcsolatban álló EU-tagállamok EP-képviselői nagyobb valószínűséggel

¹⁰ Lásd: United Nations (UN) International Trade Statistics UN Comtrade database (UNSD 2013).

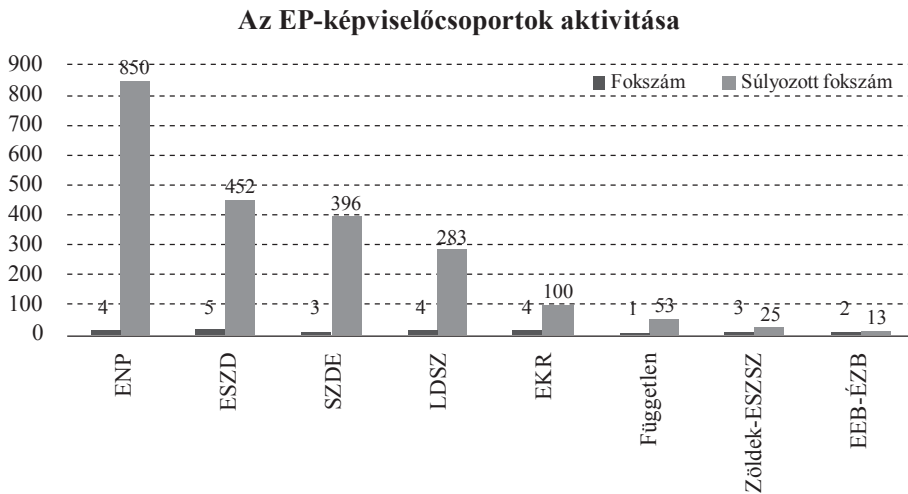
¹¹ Ennyi tagállamból tettek EP-képviselők más tagállam EP-képviselőivel közös módosító javaslatokat a vizsgált jogszabálytervezetekhez.

alakítanak ki kapcsolatot egymással a kapcsolati hálóban: gyakrabban működnek együtt a jogszabályi módosító javaslatok megtétele során.

EP-képviselőcsoportok hálózatai

A H5. hipotézis értelmében az EP nagy képviselőcsoportjainak – a szocialista, valamint a néppárti EP-frakciónak – a tagjai a legaktívabbak a kapcsolati hálóban (lásd a 2. ábrát).

2. ábra



Forrás: Saját számítás.

A 3. ábra összegzi a kapcsolati háló egyes szereplőinek – az EP frakcióinak – aktivitását leginkább kifejező fokszám – kapcsolatba bevont szereplők száma –, illetve súlyozott fokszám – más szereplőkkel való kapcsolatok száma – mutatókat. Az eredményekből kiolvasható, hogy az Európai Néppárt EP-képviselőcsoportja a legaktívabb a súlyozott fokszám tekintetében. Őket a szocialista EP-frakció követi. A fokszám tekintetében azonban a szocialisták állnak az élen, őket követi holtversenyben a néppárti, a liberális és a konzervatív EP-frakció.

EP-képviselőcsoportok kapcsolatainak leíró statisztikája

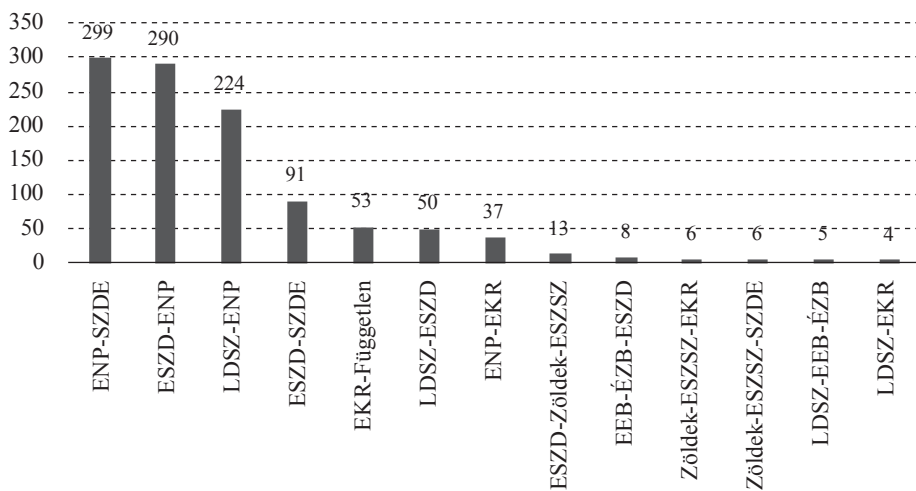
	Kapcsolatok				
	Száma	Átlaga	Minimum	Maximum	Szórása
Összes EP-képviselőcsoport	2172	271,5	13	850	289,7
Nagy képviselőcsoportok (ENP + ESZD)	1302	651	452	850	281,4
Egyéb képviselőcsoport	870	145	13	396	157,7
Azonos politikai oldalon lévő képviselőcsoportok	638	91,1	4	299	119,6
Ellentétes politikai oldalon lévő képviselőcsoportok	448	74,7	5	290	110,9

Forrás: Saját számítás.

3. ábra

Az EP-képviselőcsoportok közötti kapcsolatok

(Súlyozott foksám)



Forrás: Saját számítás.

Az EP-képviselőcsoportok kapcsolatainak leíró statisztikája is mutatja, hogy az EP néppárti és szocialista képviselőcsoportja – illetve annak tagjai – által tett módosító javaslatok számának átlaga több mint négyszeresen meghaladja a többi képviselőcsoport által tett módosító javaslatok számának átlagát. Mindezek alapján a H5. hipotézist elfogadjuk. A H6. (1.) hipotézis értelmében az EP két legnagyobb képviselőcsoportja, a szocialista és a néppárti frakció közötti kapcsolat a leggyakoribb. Ezt a hipotézist a hálózat szereplői közötti kapcsolatok számának meghatározásával tesztelhetjük (lásd a 3. ábrát).

A 4. ábrán látható eredmények azt mutatják, hogy az EP néppárti frakciója és az SZDE képviselőcsoport közötti kapcsolat a leggyakoribb a vizsgált hálózatban. A listában a második helyen szerepel a néppárti-szocialista kapcsolat. Ezek alapján a H6. (1.) hipotézist nem tudjuk megerősíteni. A H6. (2.) hipotézis állítása szerint az ugyanazon a politikai oldalon álló EP-képviselőcsoportok közötti kapcsolat gyakoribb. Az EP-képviselőcsoportok kapcsolatainak leíró statisztikája mutatja, hogy az azonos politikai oldalon álló képviselőcsoportok közötti kapcsolatok száma és átlaga is magasabb. Emellett ezt a hipotézist is a csoporton belüli és a csoportok közötti sűrűségmutatók meghatározásával célszerű tesztelni (lásd a 9. táblázatot).

9. táblázat

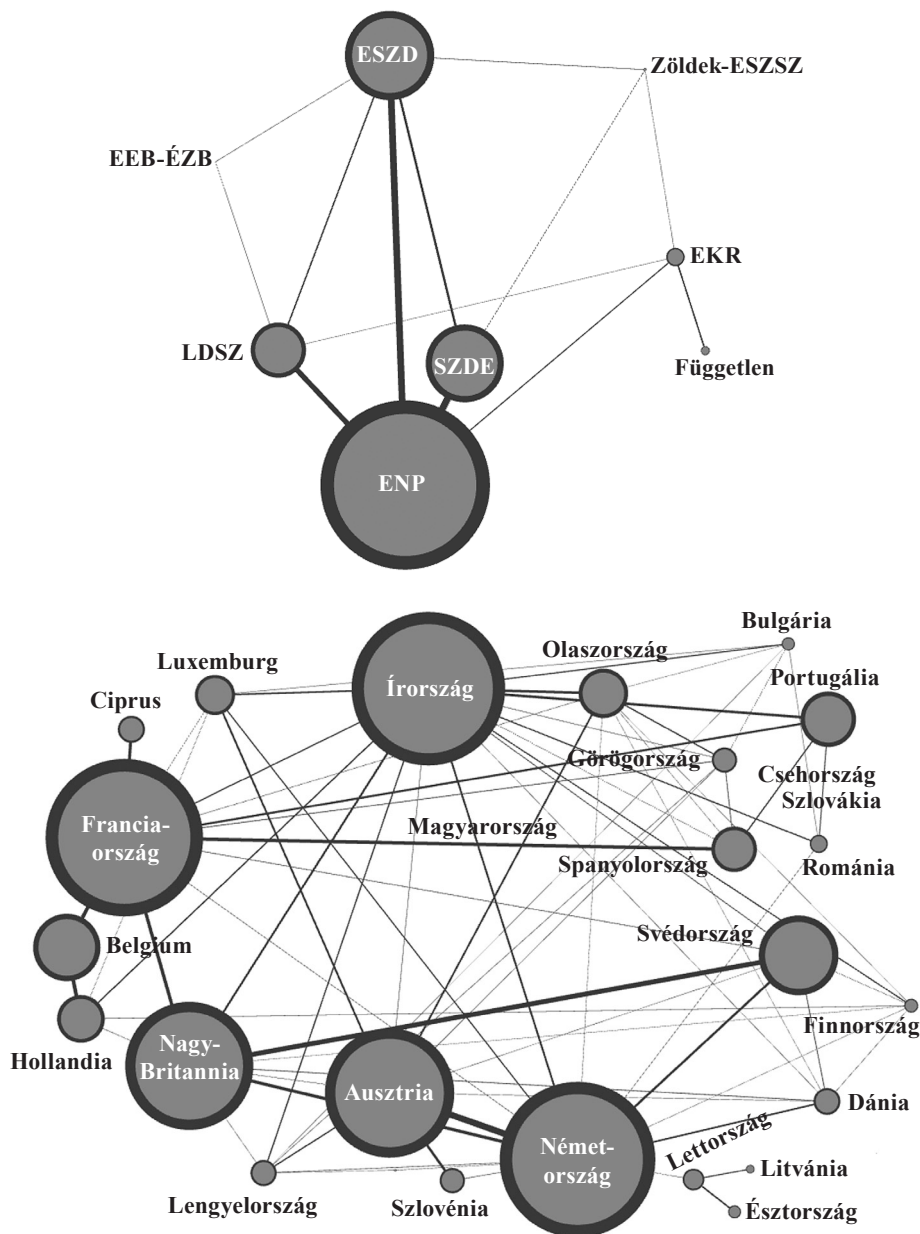
EP-képviselőcsoportok sűrűségmutatói politikai oldalak szerint

	Azonos politikai oldalon belüli kap- csolatok	Ellentétes politikai oldalak közötti kap- csolatok	Teljes hálózatra
Maximális/potenciális kapcsolatok száma	13	15	28
Létrejött kapcsolatok száma	7	6	13
Csoporton belüli sűrűség	0,54	0,4	0,46

Forrás: Saját számítás.

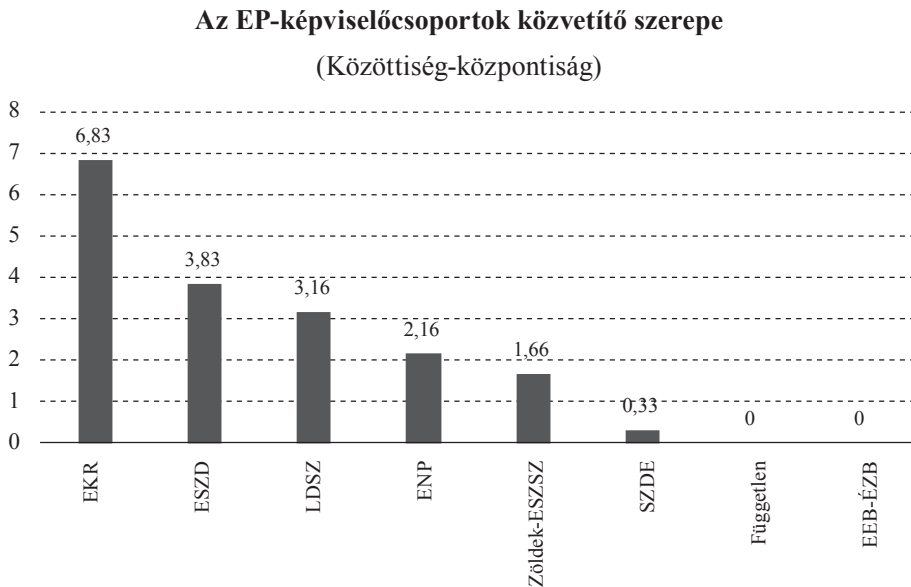
A kapott eredmények értelmében a lehetséges kapcsolatok közel 54 százaléka jött létre a hálózatban az azonos politikai oldalon lévő EP-képviselőcsoportok között, ami a legmagasabb érték, így a H6. (2.) hipotézist elfogadjuk.

Az EP-képviselőcsoportok, valamint az EU-tagállamok hálózata a súlyozott fokszám alapján



A H7. hipotézis értelmében az EP zöld vagy liberális képviselőcsoportja játszza a meghatározó szerepet az EP képviselőcsoportjai közötti közvetítésben. A hipotézis a közöttség-központiség indexének egyes EP-képviselőcsoportokra vonatkozó kiszámításával tesztelhető. A kapott eredményeket az 5. ábra összegzi.

5. ábra

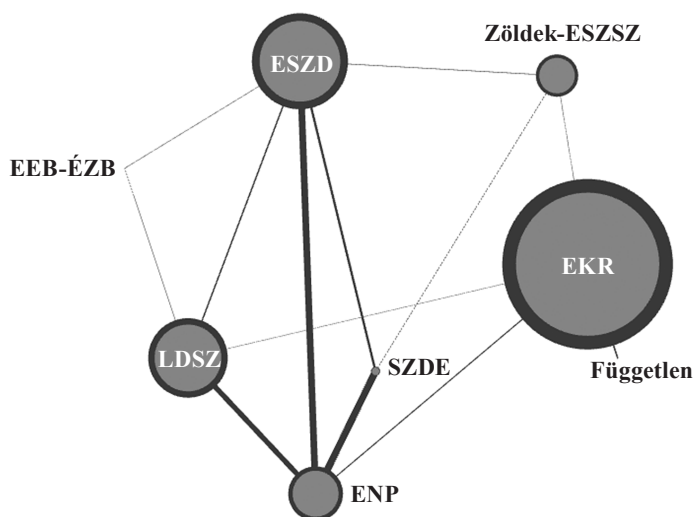


A bemutatott eredmények alapján elutasítjuk a H7. hipotézist, a H7. (1.) és H7. (2.) hipotézist egyaránt. Ugyanis nem az EP liberális vagy zöld frakciója, hanem az Európai Konzervatívok és Reformerek képviselőcsoport (EKR) tölti be a legjelentősebb közvetítő szerepet az egyes EP-frakciók között. Ez azt jelenti, hogy a képviselőcsoportok hálózatában az EKR szerepel leggyakrabban a valamely két, közvetlenül nem kapcsolódó EP-frakciót összekötő legrövidebb úton. Fontos megjegyezni azonban, hogy az EKR ezt a kiemelt szerepét döntően annak köszönheti, hogy a független képviselőket becsatornázza a jogszabályi módosító javaslatok megtételének folyamatába, tehát összekapcsolja a független képviselőket és más, azokkal közvetlen kapcsolatban nem lévő EP-képviselőcsoportokat. Mivel a közöttség-központiség alacsony értéke perifériális szerepet tükröz a hálózatban, ezért kijelenthe-

tő, hogy az EEB-ÉZB és az SZDE képviselőcsoportok tagjai, valamint a független EP-képviselők marginális szerepet játszanak a KAP jogszabályi módosító javaslatait jegyző EP-képviselők kapcsolati hálójában. Ezeket az eredményeket a 6. ábra mutatja. Az ábrán a csúcsok nagysága azzal arányos, hogy az adott csúcs – EP-képviselőcsoport – hány, közvetlenül egymáshoz nem kapcsolódó EP-képviselőcsoport között játszik közvetítő szerepet. Az élek vastagsága a kapcsolat intenzitását – súlyozott fokszám szerint – mutatja.

6. ábra

Az Európai Parlament képviselőcsoportjainak kapcsolódása a hálózatban a közöttség-központiség alapján



Ideológiai és földrajzi törésvonalak mint hálózatformáló erők

A H8. hipotézis értelmében az ideológiai különbségek – az eltérő pártállás – kevésbé jelenti akadályát a kapcsolati hálóban létrejövő kapcsolódásnak – a jogszabályi módosító javaslatok megtétele során történő együttműködésnek –, mint a különböző tagállam képviselete, az eltérő tagállami érdek. Másképpen megfogalmazva, a tagállami különbségek, a tagállami érdekelletetek az EP-képviselők közötti kapcsolatfelvételt, együttműködést jobban gátló tényezőknek tekinthetők.

A hálózatelemzés eszközeivel ez a hipotézis leginkább a homofília-mutatókkal, például a modularitás vizsgálatával tesztelhető. A modularitás vizsgálata során jelen esetben a képviselői szintű adatbázis és hálózat alapján a képviselők kéttípusú kategorizálására – modulokra, klaszterekre bontására – került sor: az elemzés egyik részében a képviselőkhez az EP-képviselőcsoportjukat (1–8-ig kategorizálva), másik részében a tagállamukat (1–25-ig kategorizálva) rendeltük hozzá. Ezt követően a meglévő kapcsolatok tesztelésére került sor: mennyiben határozta meg a pártállás, illetve tagállami hovatartozás a kapcsolatok kialakulását ahhoz képest, mintha véletlenszerűen kapcsolódtak volna egymáshoz az EP-képviselők a vizsgált hálózatban. A számítások elvégzésére a Python 2.7 programmal, a Networkx 1.9 használatával került sor. A számítások eredményeként a vizsgált hálózat modularitása az EP-képviselőcsoportok szerint particionálva 0,613, míg a tagállamok szerint particionált hálózat modularitása 0,581. Mindkét hálózat modularitása szignifikáns 5 százalékon (az aktorok véletlenszerű kapcsolódásával szemben), és 5 százalékon szignifikáns a két modularitás közötti különbség is. Mint az eredményekből látható, az EP-képviselőcsoportok szerint osztott hálózat modularitása, homofíliája magasabb. Ennek értelmében az EP-képviselők nagyobb valószínűséggel működnek együtt a politikai, ideológiai kategóriák szerint, tehát a H8. hipotézist elfogadjuk.

A H9. hipotézis értelmében az egymáshoz földrajzilag közelebb elhelyezkedő EU-tagállamok EP-képviselői gyakrabban kapcsolódnak egymáshoz a hálózatban. A hipotézis tesztelésére QAP-korrelációt alkalmaztunk. Ehhez meghatároztuk a 24 tagállam kapcsolatának mátrixát mind a tagállamok fővárosainak földrajzi távolsága, mind a közösen tett módosító javaslatok – közös módosító javaslatok aránya az adott tagállam által tett összes módosító javaslatához képest – vonatkozásában. Az UCINET 6. programmal elvégzett QAP-korreláció eredménye 5000 permutációt követően a következő: Pearson-korreláció $-0,151$, p -érték $0,001$, tehát 1 százalékon szignifikáns. A korreláció negatív értéke a két változó közötti – ugyan nem túl erős – fordított arányosságot, ellentétes irányú kapcsolatot mutatja. Mindezek alapján a H9. hipotézist elfogadni nem tudjuk.

Konklúziók, összegzés

Jelen cikk az Európai Parlamentnek a Közös Agrárpolitika 2013-as reformja során a jogalkotásban betöltött szerepét a hálózatelemzés eszközeivel vizsgálja. A cikk egyik fő konklúziója, hogy az EP-nek az EU jogalkotásában betöltött szerepe vizsgálható a hálózatelemzés eszközeivel, mutatószámaival, és ezek az eredmények

valós környezetben is értelmezhetők. Az eredmények lehetővé teszik, hogy jobban megértsük az Európai Parlament, illetve az EP képviselőcsoportjainak szerepét az EU döntéshozatalában, valamint, hogy ezt a szerepet az EP-képviselők politikai hovatartozása, illetve nemzetisége hogyan befolyásolja.

Ami a több EP-képviselő által közösen jegyzett jogszabályi módosító javaslatokban meglévő hálózatot illeti, a tagállami hálózat elemzése megerősíti azt a hipotézist, hogy az EU-15 tagállamból származó EP-képviselők a legaktívabbak a hálózatban. Mindez megerősíti *Moschitz* és *Stolze* [2009], valamint *Lampkin* et al. [1999] cikkeinek következtetéseit. A tagállami hálózat elemzése megerősíti továbbá, hogy a nettó befizető tagállamból származó EP-képviselők gyakrabban működnek együtt a jogszabályi módosító javaslatok megtétele során. A 15 leggyakoribb, EP-tagállamok közötti kapcsolatból 10 esetben kizárólag nettó befizető tagállam szerepelt a kapcsolatban. Ezek az eredmények alátámasztják *Thurner* és *Binder* [2009] konklúzióit. Ami a képviselők közötti együttműködést illeti, az elemzés eredményei alátámasztják, hogy az EU-15 tagállamok EP-képviselői a kapcsolati hálóban gyakrabban alakítanak ki kapcsolatot egymással, mint az EU-12 tagállamok EP-képviselőivel, így *Stubb* [1996], valamint *Thurner* és *Binder* [2009] állításait az eredmények alátámasztják.

A tagállami hálózat eredményei igazolják *Thurner* és *Binder* [2009] azon megállapítását is, hogy az egymással szorosabb gazdasági kapcsolatban lévő EU-tagállamok EP-képviselői gyakrabban működnek együtt egymással. Mindezt a tagállamok közötti kétoldalú gazdasági kapcsolatot – függést – tükröző mutatószámok és a hálózatban meglévő kétoldalú kapcsolatot jellemző súlyozott fokszám – a kétoldalú kapcsolat gyakorisága – regressziós modelljének, valamint a QAP-korrelációnak az eredményei mutatják. A kutatás eredményei azonban a hipotézissel ellentétben nem igazolták vissza, hogy az egymáshoz földrajzilag közelebb elhelyezkedő EU-tagállamokból származó EP-képviselők gyakrabban működnek együtt egymással a jogszabályi módosító javaslatok megtétele során.

Ami az EP képviselőcsoportjainak hálózatát illeti, az elemzés eredményei nem erősítik meg azt a hipotézist (*Votewatch*, 2014), miszerint a néppárti és szocialista EP-frakció tagjai a legaktívabbak a kapcsolati hálóban. A kutatás eredményei igazolják *Patz* [2011b] korábbi eredményeit, nevezetesen, hogy az azonos politikai oldalon álló EP-frakciók közötti együttműködés a leggyakoribb. A kutatás eredményei nem erősítik meg azonban *Thurner* és *Binder* [2009], valamint a *CEPS-Votewarch* [2012] és *Votewatch* [2014] konklúzióit, mivel nem az EP liberális vagy zöld

képviselőcsoportja, hanem a konzervatív EP-frakció játszotta a legjelentősebb közvetítő szerepet a képviselőcsoportok között.

Végül, az elemzés eredményei alátámasztják, hogy az EP-képviselők – illetve képviselőcsoportok – közötti ideológiai különbségek kevésbé jelentenek az együttműködés útjában álló akadályt, mint a tagállami vélemény- és érdekkülönbségek: az EP-képviselők nagyobb valószínűséggel működnek együtt a politikai, ideológiai vonalak szerint. Mindezek egybeesengenek *CEPS-Votewatch* [2012] megállapításaival, és részben összhangban van *Mérand et al.* [2011] konklúzióival is.

Az írásomban bemutatott elemzés a Közös Agrárpolitika 2013-as reformja során az Európai Parlament jogszabályi módosító javaslataiban meglévő kapcsolatokat, az ezen kapcsolatok által alkotott hálózatot vizsgálja egyrészt hálózatelemzési, másrészt statisztikai módszerekkel. Noha az elmúlt években néhány elemzés az európai uniós döntéshozatalt, azon belül az EP szerepét már vizsgálta a hálózatelemzés szempontjából és eszközeivel, az EP jogszabályi módosító javaslatai alapján történő hálózatelemzés új kutatási területnek számít.

A mostani kutatás a jövőben kibővíthető az elfogadott EP módosító javaslatokban testet öltő kapcsolatok elemzésével, amelynek révén lehetőség nyílik a „nyertes” kapcsolati hálózat elemzésére és a jelen cikkben bemutatott hálózatokkal történő összehasonlítására. Emellett az elemzés más olyan szakpolitikai területekre is kiterjeszthető, amelyek esetén az Európai Parlament módosító javaslatokat tesz az Európai Bizottság jogszabályi javaslatához. Ez lehetővé tenné az EU különböző szakterületein meglévő európai parlamenti hálózatok összehasonlítását is.

Felhasznált irodalom

- Besussi, E.* [2006]: Policy networks: conceptual developments and their European applications. UCL Working Papers Series, Paper 102., március.
- Borgatti, S. P.* [2002]: A Statistical Method for Comparing Aggregate Data Across A Priori Groups. *Field Methods*, 14(1), 88–107. o.
- Borgatti, S. P. – Everett, M. G. – Freeman, L. C.* [2002]: UCINET 6 for Windows, Software for Social Network Analysis, User's Guide, 1999–2002. Analytic Technologies, Inc. Harvard, MA., Egyesült Államok.
- Börzel, T. A.* [1997]: What's so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying European governance. *European Integration Online Papers*. Letölthető: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1997-016.pdf>
- CEPS-Votewatch* [2012]: Mid-term Evaluation of the 2009–2014 European Parliament: Legislative Activity and Decision-making Dynamics. CEPS Special Report, No. 63.

- Crombez, C. – Swinnen, J. F. M. [2011]: Political Institutions and Public Policy: The Co-Decision Procedure in the European Union and the Reform of the Common Agricultural Policy. LICOS Discussion Paper, 286/2011.
- Daughjerg, C. [1999]: Reforming the CAP: Policy Networks and Broader Institutional Structures. *Journal of Common Market Studies*, 37(3), 407–428. o.
- De Nooy, W. [2003]: Fields and Networks: Correspondence Analysis and Social Network Analysis in the Framework of Field Theory. *Poetics*, 31., 305–327. o.
- Fertő, I. – Kovács, A. [2014]: Analysis of the European Parliamentary Amendments to the Legislative Proposals of the 2013 CAP Reform. Centre for European Policy Studies, Brüsszel, Belgium.
- Golub, B. – Jackson, M. O. [2011]: How Homophily Affects the Speed of Learning and Best-Response Dynamics. *The Quarterly Journal of Economics*, 127(3), 1287–1338. o.
- Greer, A. – Hind, T. [2012]: Inter-institutional decision-making: the case of the common agricultural policy. *Politics and Society*, 31(4), 331–341. o.
- Kaiser, W. [2009]: Introduction: Networks in European Union Governance. *Journal of Public Policy*, 29., 131–133. o.
- Kreppel, A. [2002]: Moving Beyond Procedure, An Empirical Analysis of European Parliament Legislative Influence. *Comparative Political Studies*, 35(7), 784–813.
- Lazarsfeld, P. – Merton, R. K. [1954]: Friendship as a Social Process: A Substantive and Methodological Analysis. In: *Freedom and Control in Modern Society*. Van Nostrand, New York, Egyesült Államok.
- Lucic, S. [2004]: The Power of the European Parliament in Cooperation Legislative Procedure. UDK 341.018 (4), Bibliid 0025-8555, 56 (2004) Vol. LVI. 1-23.
- Marsh, D. – Rhodes, R. A. W. [1992]: *Policy Networks in British Government*. Clarendon Press Oxford, Nagy-Britannia.
- McPherson, M. – Smith-Lovin, L. – Cook, J. M. [2001]: Birds of a Feather: Homophily in Social Networks. *Annual Review of Sociology*, Vol. 27., 415–444. o.
- Mérand, F. – Hofmann, S. C. – Irondelle, B. [2011]: Governance and State Power: A Network Analysis of European Security. *Journal of Common Market Studies*, 49(1), 121–147. o.
- Moschitz, H. – Stolze, M. [2009]: Organic farming policy networks in Europe: context, actors and variation. *Food Policy*, 34., 258–264. o.
- Newman, M. E. J. – Girvan, M. [2004]: Finding and evaluating community structure in networks. Letölthető: <http://arxiv.org/pdf/cond-mat/0308217.pdf> (2015. június 15.)
- Patz, R. [2011a]: Open data activism, political science and network visualisation of EU expert groups. Letölthető: <http://polscieu.ideasoneurope.eu/2011/07/27/open-data-activism-political-science-and-network-visualisation-of-eu-expert-groups/>
- Patz, R. [2011b]: Making use of opendata: EP Intergroups and the network of UK MEPs. Letölthető: <http://polscieu.ideasoneurope.eu/2011/10/25/making-use-of-opendata-ep-intergroups-and-the-network-of-uk-meps/>
- Patz, R. [2012]: The structure of EU politics: Story-telling about European Parliament committees. Letölthető: <http://polscieu.ideasoneurope.eu/2012/10/21/the-structure-of-eu-politics-story-telling-about-european-parliament-committees/>
- Patz, R. [2013]: Information flows in the context of EU policy-making Affiliation networks and the post-2012 reform of the EU's Common Fisheries Policy. PhD. Dissertation, Department of Economic and Social Sciences, University of Potsdam, Németország.
- Peterson, J. [2004]: Policy Networks. In: *Wiener, A. – Diez, T.: European Integration Theory*. Oxford University Press, Oxford, Nagy-Britannia.
- Rhodes, R. A. W. [1997]: *Understanding Governance*. Buckingham, Open University Press.
- Richardson, J. [2000]: Government, Interest Groups and Policy Change. *Political Studies*, 48., 1006–1025. o.

- Schneider, V.* [1992]: The structure of policy networks. A comparison of the ‘chemicals control’ and ‘telecommunications’ policy domains in Germany. *European Journal of Political Research*, 21(1–2), 109–129. o.
- Stubb, A. C.* [1996]: A Categorization of Differentiated Integration. *Journal of Common Market Studies*, 34(2), 283–295. o.
- Swinnen, J. F. M. – Knops, L.* [2012]: CAP Reform: Will the European Parliament take the bull by the horns? CEPS Commentaries, Center for European Policy Studies, Brussels.
- Tsebelis, G. – Kalandrakis, A.* [1999]: The European Parliament and Environmental Legislation: The Case of Chemicals. *European Journal of Political Research*, 36(1), 119–154. o.
- Thurner, P. W. – Binder, M.* [2009]: European Union transgovernmental networks: The emergence of a new political space beyond the nation-state? *European Journal of Political Research*, 48(1), 80–106. o.
- Votewatch* [2014]: Voting in the 2009–2014 European Parliament: How do MEPs Vote after Lisbon? *Votewatch*, Third Report, Letölthető: http://www.votewatch.eu/blog/wp-content/uploads/2011/01/votewatch_report_voting_behavior_26_january_beta.pdf
- Wassermann, S. – Faust, K.* [1994]: *Social Network Analysis: Methods and Applications (Structural Analysis in the Social Sciences)*. New York, Cambridge University Press.
- Wassermann, S. – Faust, K.* [1999]: *Social Network Analysis: Methods and Applications*, New York: Cambridge University Press.
- Zahrnt, V.* [2011]: A Guide to CAP Reform Politics: Issues, Positions and Dynamics. *ECIPE Working Paper*, No. 03/2011.

A versenypolitika érvényesítése az Európai Unió energiaszektorában

VINCE PÉTER

*Az Európai Unió belső energiapiacát szabályozó három irányelv megteremtette az energiaszektorban a piacnyitás feltételeit. A piacnyitás, a liberalizáció érvényesülésének útjában álltak azonban a vállalati versenytorzító helyzetek és magatartások, valamint a tagállamok piacszavaró beavatkozásai. Az Európai Bizottság a versenypolitika eszköztárának alkalmazásával, az egyedi versenykorlátozó helyzetek megszüntetésére indított eljárásaival és határozataival segítette elő, hogy a piacnyitás feltételei az irányelvekben kialakított piacsabályozás szerint valósuljanak meg. A verseny érvényesülésének érdekében indított korábbi uniós eljárásokban a vállalatok piaci versenyhelyzetét közvetlenül érintő ügyek domináltak, amelyek a cégek magatartásával, erőviszonyával és az állami támogatásokkal függtek össze. A piaci verseny érvényesülését zavaró helyzetek feltárásának szempontjait az utóbbi években újabb – környezet- és klímavédelmi – megfontolások is kiegészítik, amelyek függetlenek a vállalatok piaci versenyhelyzetétől. Az energiapiaci verseny érvényesülését elősegítő uniós eljárásokban azonban e szempontok érvényesítésének összhangba kell kerülnie az egységes belső piac megerősítésének követelményével.**

Journal of Economic Literature (JEL) kód: D21, L12, L4.

Az Európai Unió energiapiacának megteremtésére közel két évtizede az Európai Bizottság kezdeményezései és az Európai Parlament döntései eredményeképpen folyamatosan, több lépésben került sor. Az egymástól elszigetelten működő nemzeti villamosenergia-, illetve földgázpiacok összekapcsolásáról 1996 óta három európai parlamenti és tanácsi irányelv rendelkezett (EC, 1997, 1998, Európai Parlament,

* A cikk a K 105435 számú OTKA-projekt (Közgazdaságtan a jogalkalmazásban. A jogalkalmazási közgazdaságtan helye a piac- és vállalatelméletben és a jogi, hatósági eljárásokban) támogatásával készült.

2003, 2004, 2009a, 2009b). Ezek közös alapgondolata az volt, hogy az egységesülő európai energiapiacnak biztonságos energiaellátással és versenyképes árakkal kell elősegítenie a tagországok gazdasági növekedését és jólétének gyarapodását. Az egymást követő irányelvek szerint az uniós tagországok összekapcsolódó energiapiacán fokozatosan érvényesül – a korábbi országokként eltérő szabályozással szemben – a nemzeti piacok működésének összehangolása. Ez megteremti a kínálati oldal szereplői között az országhatárokat is átlépő verseny kialakulásának a feltételeit. A verseny hozza létre továbbá az energiaszektor teljes vertikumában, a kínálati és keresleti oldalán egyaránt azokat a változásokat, amelyek hozzájárulnak az árak csökkenéséhez, a magasabb szolgáltatási színvonalhoz, az energiafelhasználás javuló hatékonyságához, a felhasználók piaci pozícióinak erősödéséhez és mindezek eredményeképpen a tagországok javuló versenyképességéhez.

Az energiapiaci liberalizáció általánosan megfogalmazott céljait, az Európai Unió energiapolitikájának három legfontosabb elemének érvényesülését – a fenntarthatóságot, a versenyképességet, valamint az ellátás biztonságát – a versenypolitika is szolgálja. A piacnyitás részletszabályainak kialakítása – az energiapiacok liberalizálásának uniós szinten meghatározott és egymást követő szakaszai – ugyanis önmagában nem volt képes biztosítani a liberalizálás megvalósítását, a meghatározott célok érvényesülését. Az energiapiac működése általános szabályainak megalkotása és életbe léptetése létrehozta ugyan a liberalizálás keretfeltételeit, de a szabályozás érvényesülését korlátozták az örökölt strukturális adottságok, így az egyedi vállalati versenytorzító helyzetek és magatartások, a piacok koncentrálttsága a termelésben és a nagykereskedelemben, továbbá a tagországokat összekötő hálózatok, az infrastruktúra szűk keresztmetszetei, valamint a tagállamok piaczavaró beavatkozásai.

Az EU az egységes európai energiapiac kialakulásának akadályait 2007-es felülvizsgálatában vette számba (Európai Bizottság, 2007). A felülvizsgálat legfontosabb megállapítása úgy összegezhető, hogy „...a nem kielégítő működésű és drága gáz- és villamosenergia-piacok komoly hátrányokat okoznak mind a fogyasztóknak, mind a vállalkozásoknak” (EU Press, 2007). Az EU-ban a gáz- és villamosenergia-piacok a tagországok többségében továbbra is nemzeti piacként működtek, így azokon csak korlátozottan érvényesülhet a verseny. Ezt a negatív helyzetértékelést egy sor problémának a feltárása támasztotta alá (Európai Bizottság, 2008, 2009a). A leglényegesebbek ezek közül a következők voltak: a szerkezeti problémák, amelyek körébe a nemzeti (nagy- és kiskereskedelmi) piacok koncentrálttsága, az energiaszektor vertikálisan integrált vállalatainak erőfölénye, domináns, esetenként monopolhelyzete, valamint – ezzel összefüggésben – a rendszerirányítók és a hálózatüzemeltetők

tulajdoni függetlenségének a hiánya. Az energiapiacok működési zavarainak további forrásai a nemzeti hatóságok piacszavaró beavatkozásai voltak.

E felülvizsgálat eredményeképpen 2011-ben életbe lépett a sorban harmadik irányelv (az ún. harmadik energiacsomag), amely az energiapiacok és az energiaszektor működésének általános szabályait, a piacnyitás következő szakaszának, a nemzeti piacok összekapcsolásának a lépéseit határozta meg (Európai Parlament, 2009a, 2009b). Az energiapiacok liberalizációjának elősegítésére az Európai Bizottság nemcsak az ágazati piacsabályozás továbbfejlesztéséről, hanem a versenypolitikai eszköztár alkalmazásáról is döntött. A feltárt „problémák megoldása érdekében a bizottság a versenyszabályok alá tartozó esetekben (azaz a trösztellenes, összefonódás-ellenőrzési és állami támogatási ügyekben) egyedi nyomon követési intézkedéseket kíván tenni, továbbá módosítani kívánja az energiapiaci liberalizáció jogszabályi kereteit” (EU Press, 2007).

A versenyszabályozás eszközeinek felhasználása – szemben az energiacsomagokban kialakított ágazati piacsabályozással – egyedi ügyekben, a működés során feltárt piactorzító tényezők meghatározása után, ex post módosítja az energiapiaci liberalizálás útjában álló, az egyes vállalatok magatartásával és a piac szerkezeti adottságaival összefüggő feltételeket. A versenyszabályozás, vagyis a trösztellenes, az összefonódási és az állami támogatásokra vonatkozó szabályozás alkalmazását az indokolta, hogy érvényesültek olyan versenyszabályokat sértő vállalati törekvések, fennálltak olyan egyedi versenykorlátozó piaci helyzetek (vertikális és horizontális koncentráció a termelői és nagykereskedelmi piacokon), amelyek nem voltak orvosolhatók az ún. második energiacsomag, az energiapiacok 2003–2004-ben elfogadott átfogó szabályozásának eszköztárával. A versenyszabályokat alkalmazó eljárások¹ ezért kiegészítették az energiaszektor szabályozását. A versenyszabályozás tehát az ágazati piacsabályozás hatókörébe nem tartozó ügyek kezelésére biztosított további jogosítványokat a bizottság számára (Európai Bizottság, 2011, Európai Bizottság, 2013).

Az EU-tagországok energiaszektoraiban ez alapján az Európai Bizottság sok eljárást indított meg a kétezres évek első évtizedében, amelyek célja a piacon bent lévő (inkumbens), vertikálisan integrált cégek erőfölényének, piactorzító magatartásának a visszaszorítása, megszüntetése volt. Az eljárások nyomán sor került tulajdonosi szétválasztásokra, az egyes tevékenységi körök eladására, a vállalatok piaci maga-

¹ A lefolytatott eljárásokról a következő helyeken találhatók információk: http://ec.europa.eu/competition/index_en.html, http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/cases_en.html, <http://ec.europa.eu/competition/elojade/iseef/index.cfm>

tartásának meghatározására a verseny intenzitásának erősítése érdekében. Ezek az eljárások nem csupán az eljárás alá vont vállalatok erőfölényét korlátozták, hanem átalakították az érintett energiapiacok egészének a szerkezetét is, mivel új versenytársak belépését tették lehetővé, ezzel elősegítették az energiapiacok liberalizálását, kiszélesítették a felhasználók választási lehetőségeit.

A versenyszabályok alkalmazását váltották ki azok a piaczavaró helyzetek is, amelyek nem a vállalatok, hanem a tagállamok működéséhez kapcsolódtak. Ilyenek voltak például a közösségi szabályozás nemzeti átültetésének késedelmei, valamint a nemzeti hatóságoknak az árszabályozással, a tiltott állami támogatások folyósításával összefüggő jogsértései (EU Press, 2009a, 2010).

Az energiapiaci verseny akadályairól és az Európai Unió ezekre adott válaszairól adott áttekintést *Vince* [2011] a második energiacsomag életbe lépése utáni, 2010-ig terjedő időszakra vonatkozóan. A jelenlegi kutatás az újabb fejleményekkel foglalkozik: a 2010 utáni időszak néhány versenykorlátozással, erőfölénnyel való visszaéléssel, vállalati összefonódásokkal, valamint tiltott állami támogatásokkal összefüggő ügyével, a versenyszabályokat érvényesítő uniós eljárásokkal, amelyek azt tárták fel, hogy fennálltak-e *versenytorzító* vállalati helyzetek és piacszerkezeti problémák.

Ezek az ügyek betekintést engednek az Európai Bizottságnak a versenyügyi eljárások során érvényesített megfontolásaiba és az ezeket az egyes esetekben érvényre juttató gyakorlatának sajátosságaiba. A cikk elsősorban az Európai Bizottság (és néhány példával az Európai Bíróság) vállalati versenyhelyzeteket átalakító néhány döntésének ismertetésével kívánja bemutatni, hogy azok mögött milyen megfontolások húzódtak meg. Az európai energiaipari cégek piaczavaró működése feltárásának közgazdasági megfontolásaiban, majd e helyzetek megszüntetésére kialakított eljárásokban érvényesített uniós szempontokat vesszük tehát számba. Az elemzésben bemutatott esetek, ügyek túlnyomó többsége a 2010-et követő évekből származik, vagyis az energiapiaci felülvizsgálat eredményeképpen a piaczavaró vállalati helyzetek miatt aktívabbá vált eljárások idejéből. A kutatás forrásai között meghatározó szerepe van az Európai Unió Bírósága és az Európai Bizottság dokumentumainak, valamint az e kérdéseket feldolgozó elemzéseknek.

Az ügyek típusairól

Az uniós eljárások versenyszabályokat érvényesítő, *egyes tagországokat* vagy *vállalatokat* érintő ügyeinek típusai változatosak voltak. A következőkben olvasható esetek nem fedik le a típusok teljes körét, hiszen minden ügynek sok volt az egyedi jellegzetessége, de néhány példán keresztül mégis bepillantást engednek az eljárások meghatározó vonásaiba, a bizottság által érvényre juttatott megfontolásokba.

Az ügyek egyik fő csoportjába azok az esetek tartoznak, amelyeket összefoglalóan a *versenykorlátozó* vállalati magatartás jellemez. A versenykorlátozó vállalati magatartás, az erőfölény érvényesítése igen változatos formákban jelenik meg, a megindított uniós eljárások olyan ügyeket érintettek, mint a vállalatok közötti meg egyezések, az erőfölénnyel való visszaélés esetei (például a piaclezárás, az áralapú versenykorlátozás, a piacok és partnerek közötti megkülönböztetés, a kizárólagos megállapodások). Az Európai Bizottság döntései a *vállalati versenykorlátozó magatartások több esetét* különböztették meg, és ezek megszüntetésére az egyes eljárásokban változatos eszköztár alkalmazását írták elő. Az *eljárások négy fő csoportba* sorolhatók. Ezek a *trösztellenes eljárások*, a *kartellügyek*, a *vállalati összefonódásokkal* és az *állami támogatással összefüggő* esetek.²

Az előzményt az Európai Unió belső gáz- és villamosenergia-piacá megnyitásának helyzetét felmérő 2006. évi jelentés következtetései alapján megindult eljárások jelentették. Ezek közül kiemelkednek a legnagyobb uniós energetikai cégek versenykorlátozó tevékenységének feltárása és megszüntetése érdekében megindított és lefolytatott felülvizsgálatok (Európai Bizottság, 2007, 2008). Az Európai Bizottság ezekben az ügyekben élni kívánt „...a trösztellenes szabályokban (EK-szerződés 81., 82. és 86. cikke), az összefonódás-ellenőrzési szabályokban (139/2004/EK-rendelet) és az állami támogatás ellenőrzésére vonatkozó szabályokban (EK-szerződés 87. és 88. cikke) megállapított hatáskörével” (EU Press, 2007).³ Olyan cégeket vont be az Európai Bizottság a 2006 és 2009 között lefolytatott eljárásokba, mint például az E.ON a Ruhrgas, a GDF, az EDF, az ENI, a RWE, a Distrigas. Az eljárások minden esetben az érintett vállalatok erőfölényét korlátozták, piaci magatartását módosították, átalakították a vállalatok és az érintett energiapiacok egészé-

² Az egyes ügytípusok lezárt eseteinek száma 2010 és 2015 júliusa között a következőképpen alakult. 10 trösztellenes, egy kartell- és 127 összefonódási ügyben, továbbá 174 esetben állami támogatással összefüggésben zajlott le eljárás.

Az eljárások megtalálhatók: http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/cases_en.html

³ 2008-tól az eljárások az EUMSZ 102. cikke alapján folytatódtak (EUMSZ, 2008).

nek a szerkezetét, új versenytársak belépését tették lehetővé, vagyis a felhasználók számára kedvezőbb feltételek kialakítását indították el (*Vince*, 2011).

A jogviták rendezésének menetéről

Az egyes ügytípusok bemutatását megelőzően a jogviták lefolytatásának néhány vonását ismertetjük. A vállalatok és a tagállamok, valamint az Európai Bizottság közötti jogviták két szinten zajlanak le. Az első a bizottság által lefolytatott eljárás, a második az ennek eredményét felülvizsgáló bírósági szakasz.

Az Európai Bizottságnak a vállalati piacszavaró, versenykorlátozó helyzetek ügyében indított eljárásai többnyire nem folytatódnak az Európai Bíróság előtt. Ezek az eljárások ugyanis gyakran a bizottság és a vállalat(ok) megegyezésével, így határozathozatal nélkül zárultak le. Ez azzal függött össze, hogy ez a megoldás mindkét oldalnak kínált előnyöket. A vállalatok maguk kezdeményezték tevékenységük, magatartásuk olyan módosításait, amelyeket alkalmasnak tartottak arra, hogy a bizottság elfogadja az általa feltárt versenykorlátozó helyzet orvoslására. A vállalatok számára előnyös, hogy a bizottsággal lefolytatott egyeztetés keretében – jogsértés megállapítása nélkül – *kötelezettségvállalásukkal* mentesülnek egy versenykorlátozást kimondó határozat előre nehezen jelezhető, bizonytalanul körvonalazható és a vállalat számára esetleg súlyos terhekkel járó következményei alól.

Az Európai Bizottság számára is előnyökkel jár az, hogy a megindított eljárások a vállalatok kötelezettségvállalásaival zárulnak le. Ha az ügyek nem kerülnek bíróság elé, akkor rövidebb idő alatt lehet felszámolni a versenykorlátozó vállalati helyzeteket, emellett nem kell számolni azzal, hogy az eljárás folytatásakor a bírósági ítélet módosíthatja a bizottsági határozatot. (Ennek lehetőségére a későbbiekben bemutatunk két példát.) Az Európai Bizottság által indított, vállalatokat érintő eljárások jelentős része tehát ezért megegyezéssel zárult le, nem kerül sor a vita bírósági szakaszára.

Az energiaszektorral kapcsolatban az Európai Bíróság⁴ elé kerülő ügyek túlnyomó részben nem is vállalati, hanem tagállami *kötelezettségsszegési eljárásokkal*

⁴ The General Court (GC), valamint The European Court of Justice (ECJ) energiaszektor is érintő tevékenységéről lásd: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7033/presentation, valamint <http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/>

Az egyes ügyek részleteit lásd: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?pro=&nat=&oqp=&dates=&lg=&language=hu&jur=C%2CT&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&td=ALL&pcs=O&avg=&page=1&mat=ENER%252Cor&etat=clot&jge=&for=&cid=717465>

kapcsolatosak, vagyis a tagállamok és az Európai Bizottság közötti vitákat zárják le. Az ügyek 2014-ig leggyakrabban azzal voltak kapcsolatosak, hogy egyes tagországok nem tartották be a harmadik energiacsomag, illetve más szabályozások átültetésének, bevezetésének határidejét, ezért a bizottság az Európai Bíróság elé vitte a jogvitát. Az eljárások megindítása felgyorsította az uniós szabályozások nemzeti átültetését, az ítéletekig ezek az esetek nem jutottak el.

Az Európai Bíróság az eléje került összefonódási ügyek mindegyikében megerősítette az Európai Bizottság döntését, 2004 óta nem változtatta meg azokat. Ez összefügg azzal, hogy ezzel az ügytípussal kapcsolatos jogvitákat jóval ritkábban vitték az érintett cégek bíróság elé, mint például a tiltott állami támogatásokat megállapító bizottsági határozatokat. A vállalatok és az Európai Bizottság ugyanis meg tudtak egyezni az összeolvadások módosításának feltételeiről, amelyek kialakításának kezdeményezője a bizottság volt. (*Mosso*, 2014).

Trösztellenes eljárások

A következőkben bemutatott ügyek közül elsőként két *trösztellenes eljárással* foglalkozunk, amelyek 2010-ben értek véget és a kétezres évek második felének a legnagyobb európai energetikai cégeket érintő ügyek sorát zárták le. Ezeket követően a 2010 utáni ügyekkel foglalkozunk.

Az *Electricité de France (EDF)* ügyében több vizsgálatra is sor került a kétezres évek második felében, amelyek közül ez az eljárás 2010-ben fejeződött be. Az Európai Bizottság [2010a] megállapítása szerint a francia villamosenergia-piacon domináns helyzetű EDF az ipari nagyfogyasztókkal kötött hosszú távú, kizárólagossági előírásokat (viszonteladási megszorításokat) is tartalmazó áramvásárlási szerződéseiben visszaélt erőfölényével, mert azok korlátozták a felhasználók áramvásárlási és -értékesítési lehetőségeit (ezzel a fogyasztókat kizárták a piacról), valamint akadályozták más szolgáltatók bejutását a piacra. Ez a helyzet az uniós szabályozás szerint *piaclezárásnak*⁵ minősült.

A kötelezettségvállalási eljárásban az EDF *versenykorlátozó magatartását* érintő határozat született. Az EDF vállalta, hogy szerződéses kapcsolatainak átalakításával megnyitja a verseny előtt a villamos energia nagykereskedelmi piacát: a vil-

⁵ A versenyellenes piaclezárás kifejezés olyan helyzet leírására vonatkozik, „...amelyben egy erőfölényben lévő vállalkozás magatartása megakadályozza vagy kizárja a tényleges vagy potenciális versenytársak tényleges hozzáférését a beszerzési forrásokhoz vagy piacokhoz, ami által az erőfölényben lévő vállalkozás valószínűleg olyan helyzetben van, hogy nyereségesen emelhet árat a fogyasztók kárára” (Európai Bizottság, 2009b).

lamos energia 65 százalékát a piacon a továbbiakban nem maga értékesíti, hanem továbbadja azt más szolgáltatóknak, vagyis lehetővé teszi versenytársak belépését. Emellett szűkíti a nagyfogyasztókkal kötött kizárólagos megállapodások körét is, ennek következtében a nagykereskedelmi piac liberalizálása versenyélénkítő hatással jár majd.

A másik korábban megindított *trösztellenes* vizsgálat a svéd villamosenergia-rendszer irányítója, a *Svenska Kraftnät* ellen indult *erőfölénnyel való visszaélés* ügyében. A svéd rendszerirányító állami tulajdonban van és az átviteli hálózat működtetése is a feladata. A Svenska Kraftnät az Európai Bizottság szerint a villamos energia nemzetközi forgalmának szabályozásában élt vissza erőfölényével: a határkeresztező kapacitásokon keresztüli exportszállításokat korlátozta. Ezzel megkülönböztette a hazai és a külföldi piacokat, előnyben részesítette a hazai felhasználókat, így nem kezelte egységes piacként a különböző földrajzi helyen lévő felhasználókat. Az exportkapacitások korlátozását a rendszerirányító azzal indokolta, hogy ezzel tudja mérsékelni a hazai hálózaton időnként fellépő túlterhelést (EU Press, 2009c).

Az Európai Bizottság az eljárás során az uniós villamosenergia-piac integrációjának erősítése érdekében olyan *piacnyitást* várt el a svéd rendszerirányítótól, amely a hazai hálózat túlterhelésének a gondját nem az exportkapacitások korlátozásával kezeli (EU Press, 2009c). A Svenska Kraftnät azt a kötelezettséget vállalta, hogy a hazai villamosenergia-piacot több egységre (ajánlati zónára) osztja. A zónákat úgy alakítja ki, hogy azok rugalmasan tudjanak alkalmazkodni a terhelés változásaihoz. Így a jelentkező túlterheléseket nem az export korlátozásával, hanem a zónák eltérő árszabásával szabályozza (European Commission, 2010).

A román villamosenergia-tőzsde esetében is sor került 2012-ben *trösztellenes* eljárás⁶ megindítására (European Commission, 2014b). Az *erőfölénnyel történt visszaélés* és versenykorlátozó magatartás ügyében lefolytatott vizsgálat a román villamosenergia-tőzsdét üzemeltető OPCOM-ot (és anyacégét, a Transelectricát) érintette. A jogsértés lényege az volt, hogy az OPCOM *hátrányos megkülönböztetést* alkalmazott a villamos energia azonnali, nagykereskedelmi piacán működő, nem hazai székhelyű cégekkel szemben. A külföldi kereskedőket ugyanis akkor engedte belépni az azonnali ügyletek piacára, ha a román általános forgalmi adó fizetéséhez szükséges adóazonosítóval is rendelkeznek – a letelepedési helyükön, más tagállam-

⁶ Az uniós trösztellenes szabályok érvényesítésének új terepe lett az új tagállamok energiaszektorára. Ez összefüggött azzal, hogy a csatlakozás az Európai Unióhoz és a piacnyitást kezdeményező energiacsomagok átvétele teljesen új és a korábbi gyakorlattól gyökeresen eltérő követelményeket támasztott az érintett országok energiaszektorának szerkezeti-szervezeti, irányítási rendszerével és vállalati magatartási tradícióival szemben.

ban korábban már regisztrált mellett. Ezt a jelentős többletköltséggel járó regisztrációt nem az uniós vagy a román törvények, hanem az OPCOM írta elő a romániai adófizetésre egyébként nem kötelezett uniós kereskedők számára. Ennek indokaként az szolgált, hogy az OPCOM fedezetet akart teremteni – e cégek befizetéseivel – a rajta keresztül folyó, a külföldi és hazai szolgáltatók közötti ügyletek után befizetendő forgalmi adó megelőlegezésére, finanszírozására mindaddig, amíg azt vissza tudja igényelni.

Az Európai Bizottság határozata megállapította, hogy az OPCOM eljárása erőfölénnyel való visszaélésnek, azaz a cégek letelepedési hely szerinti hátrányos megkülönböztetésének minősül és így versenykorlátozó hatású. Az uniós kereskedők piaci belépését továbbá az is megnehezítette, hogy más beszerzési forrás nem állt rendelkezésre az OPCOM 100 százalékos piaci súlya miatt. A közel öt évig folytatott gyakorlat miatt az OPCOM-ra és anyavállalatára kiszabott bírság 1 millió euró volt és fel kellett hagynia a jogsértő gyakorlattal.

A trösztellenes eljárások sorában a következő *piaclezárási* ügy szintén az egyik új tagállamot érintette. Az Európai Bizottság a 2011-ben megindított eljárásban azt vizsgálta, hogy a cseh ČEZ visszaélt-e erőfölényével a villamos energia termelésének és nagykereskedelmének piacán (European Commission, 2013a). Az állami tulajdonban lévő, vertikálisan integrált inkumbens cégnek domináns pozíciója volt a cseh piacon a villamos energia termelésében (a kapacitások 60 százalékát birtokolta 2011-ben), elosztásában és kereskedelmében.

A piaclezárást a vállalat azzal hozta létre, hogy kapacitásokat kötött le a villamos energia átviteli rendszerében lignit- és földgáztüzelésű erőművei termelésének átvételére. Ezzel megelőzte, a gyakorlatban megakadályozta a potenciális versenytársak piacra lépését, mert számukra nem maradt kapacitás a rendszerben. A bizottság már a vizsgálat kezdetekor abból a feltevésből indult ki, hogy a ČEZ nem is tudta volna kihasználni a lekötött kapacitásokat, ugyanakkor azonban elérte a potenciális versenytársak kizárását a piacról.

Az Európai Bizottság megállapította a jogsértést és elfogadta a ČEZ *kötelezettségvállalását* arra vonatkozóan, hogy 800–1000 MW erőművi kapacitását értékesíti, ezzel csökkenti piaci túlsúlyát. A bizottság e kapacitások leválasztását, értékesítését a versenytárs(ak)nak alkalmasnak minősítette a vállalat versenyjogot sértő magatartásának korrekciójára.

Egy *versenykorlátozó*, versenyt kizáró *megállapodás* ügyében 2010-ben indult uniós vizsgálat két vállalatot érintett. A Siemens AG és az Areva SA atomerőművek tervezésével, gyártásával, létesítésével foglalkozó közös vállalata (Areva NP) 2001-

ben jött létre és a Siemens 2009-ben eladta részesedését partnerének (European Commission, 2012a). A közös vállalat tulajdonosai között érvényben volt egy megállapodás versenytilalmi kötelezettségvállalásról, amelynek érvénye a közös vállalat megszűnése, a Siemens kilépése után is fennmarad még 8-11 évig. (Ezt az időtartamot később egy választott bíróság 4 évre csökkentette.) A verseny tilalma nemcsak a Siemensnek az Areva NP profiljába tartozó termékeivel versenyző, hanem a közös vállalaton kívüli, azzal nem versenyző atomerőművi tevékenységi körére is vonatkozott.

A bizottság vizsgálata abból indult ki, hogy a közös vállalat megszűnése után a versenytilalmi kötelezettség – időtartama és hatálya, valamint a termékkör átfogó meghatározása miatt – sérti az uniós versenyszabályozást. Az időtartamot illetően a bizottság szerint az üzleti információk védelme három évig indokolt, a verseny tilalma pedig csak azokon a piacokon érvényesülhet, amelyeken az Areva NP saját gyártmányaival van jelen, és nem vonatkozhat a Siemensnek az egykori közös vállalattal nem versenyző saját termékeire.

A bizottság a versenytilalmi kötelezettség eszközét is vizsgálta abból a szempontból, hogy van-e kevésbé versenykorlátozó módszer, amely alkalmas arra, hogy védje az Areva NP-t a Siemenssel szemben. Az Európai Bizottság szerint mind az üzleti, mind a műszaki jellegű információk más, kevésbé versenykorlátozó módon is megvédhetők, ugyanakkor a Siemens önálló piaci megjelenését sem teszi lehetetlenné. Ez a közös vállalatnál életbe léptetett és a megszűnés után is hatályos ún. titoktartási záradék, amely szintén biztosítja, hogy a közös vállalkozás idején keletkezett információkat a Siemens ne tudja felhasználni, de ugyanakkor nem zárja ki későbbi piacra lépését sem. Ezért a bizottság szerint a versenytilalmi kötelezettség fenntartása versenyellenes.

A két cég ez alapján kötelezettségvállalást tett a versenytilalmi kötelezettség érvénytelenítésére, valamint arra, hogy lehetővé teszik a Siemens belépését arra a piacra, amelyen az Areva NP versenytársa lehet. A Siemens bizonyos korlátozások három évig tartó érvényét is elfogadta.

Egyetlen *kartellügy* került a bizottság elé az áttekintett időszakban. Két áramtőzsde, a francia *EPEX Spot* és a finn–norvég–svéd *Nord Pool Spot* esetében a bizottság megállapította, hogy *kartellnek minősülő megállapodást* kötöttek (European Commission, 2014a). A bizottság egy 2012 februárjában – mindkét tőzsde telep helyein végrehajtott – előre be nem jelentett helyszíni vizsgálat nyomán gyűjtötte össze a két cég *versenyellenes tevékenységére*, megállapodásának részleteire vonatkozó információkat. A két tőzsde közötti megállapodás hatálya az Európai Gazdasági Tér-

ségen is túlterjedt és az azonnali villamosenergia-kereskedelemre vonatkozott. A cél az egymás közötti verseny kiiktatása, a hagyományos piaci pozícióik megőrzése volt, és az, hogy az új piacokon a terjeszkedést piaci erőviszonyuk megőrzésével hajtják végre. A megállapodás sok területet ölelt fel, így például a tevékenységek földrajzi megosztását és azt is, hogy nem versenyeznek egymással a másik fél hazai piacán, továbbá nem indulnak egymással szemben tendereken, nem versenyeznek egymással vállalatfelvásárlásokban. A legalább hét és fél hónapig fennálló versenyellenes megállapodás miatt a szankció (5,98 milliárd euró) büntetés kiszabása volt.

A trösztellenes eljárások sorában legutoljára az orosz Gazprom ellen 2012-ben megindított, és – a kézirat lezárásakor – 2015 őszén még folyamatban lévő ügy érdemmel figyelmet. Az eljárásra azért került sor, mert az Európai Bizottság szerint a Gazprom nyolc kelet-közép-európai ország földgázpiacán visszaélt *erőfölényével*, ezzel akadályozta a verseny érvényesülését és Európa más régióihoz képest magasabb földgázárakat eredményezett (European Commission, 2012b). A Gazprom piaci túlsúlyát, meghatározó pozícióját az mutatja, hogy az érintett országok földgázpiacain jóval 50 százalék feletti részesedést ért el, esetenként pedig az egyedüli szállító volt. A nyolc tagállamnak a földgázbeszerzésben fennálló függősége indokolja, hogy bemutassuk ebben az ügyben felmerült jogsértés lehetőségét.

A bizottság kifogásközlése szerint a Gazprom megsértette az unió trösztellenes szabályait azzal, hogy a régió gázpiacait elkülönítette, leválasztotta (European Commission, 2015a). Ezzel akadályozta az egységes uniós gázpiac szerkezetére, működésére vonatkozó előírások érvényesülését, amelyek szerint az országokon belüli és a közöttük lezajló kereskedelemben átláthatóan és egységes szabályok szerint, megkülönböztetés nélkül kell a piacoknak működniük. A lehetséges jogsértés három területre terjed ki. Az első az a korlátozás, hogy a vevők más országban nem adhatják el a földgázt. A területi korlátozások, a rendeltetési helyre vonatkozó kikötések változtatások voltak, ilyen volt az export tilalma, a végfelhasználó megjelölése, illetve a kikötésektől való eltéréshez a Gazprom engedélyére volt szükség. E megkötések mindegyike akadályozza a földgáz szabad kereskedelmét, határokon átnyúló forgalmát, így más és kedvezőbb áron elérhető források igénybevételét.

A bizottság szerint a jogsértés második lehetséges területe az árak tisztességtelen megállapítása, vagyis a költségeknél és a referenciaáraknál magasabb földgáz-értékesítési árak megállapítása öt ország (Bulgária, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia) esetében. Az eljárás kiterjed annak mérlegelésére is, hogy a magasabb árakhoz hozzájárulhatott-e a Gazpromnak kedvező, az olajárhoz kötött (ún. olajárindexált) számítási mód alkalmazása is.

A bizottság szerint az erőfőlény érvényesítésének harmadik lehetséges esete az, hogy a lengyel és a bolgár szállítási szerződések a vevők olyan kötelezettségvállalásait is előírták, amelyek az értékesítéstől független ügyekre vonatkoztak, vagyis többletjogokat biztosítottak a Gazprom számára. Olyan előírások kerültek be a szerződésekbe, mint a Gazprom bekapcsolódása a bolgár hálózat működésének ellenőrzésébe, illetve az, hogy a lengyel vevő vállalta kapcsolódó hálózati beruházások megvalósítását.

A 2012 óta tartó eljárás következő, a kifogásközlést követő szakaszában a bizottság és a Gazprom közötti egyeztetésekre, a cég védekezésére kerül sor a döntést megelőzően.

Összefonódási tranzakciók

Az Európai Bizottság 2013-ban jóváhagyta azt, hogy a Gazprom részesedést szerezzen két holland cég ellenőrzésében, illetve kizárólagosan ellenőrizzen két német vállalatot. Ezek a cégek földgáz- és kőolaj-kitermeléssel, földgázszállítással és -tárolással foglalkoznak. Az ügylet a német, az osztrák és a cseh földgázpiacot érintette (European Commission, 2013b). A bizottság döntése szerint a tranzakciók következtében a Gazpromnak nem alakul ki erőfőlénye sem a földgáz szállításában, sem tárolásában, az ügylet nem rontja a felhasználók választási lehetőségét a rendelkezésre álló alternatív beszerzési lehetőségek miatt.

Ezzel az ügylettel nem a felvásárlás speciális vonásai⁷ miatt érdemes foglalkozni, hanem azért, mert a vállalatfelvásárlások elbírálása, jóváhagyása során a bizottság továbbfejlesztette az összefonódások által érintett földrajzi piac meghatározásának gyakorlatát egy, ebben az ügyletben érintett részpiacon (Mosso, 2014, European Commission, 2013c, para 35., 36., 37.). A korábbi eljárásokban ugyanis azt vették számításba, hogy a földgáz szállítását, tárolását érintő ügyleteknek milyen a hatása a nemzeti vagy a regionális piacokon érvényesülő versenyre.⁸ A piac meghatározása szempontjából új helyzetet teremtett a nemzeti hálózatok összekötését középpontba állító harmadik energiacsomag életbe lépése. Ez ugyanis felgyorsította a piacok földrajzi dimenzióiban már folyamatban lévő változásokat, vagyis kitágította a vállalatok közötti összefonódási ügyletek földrajzi hatókörét is.

⁷ A bizottság a Gazpromnak ezt a terjeszkedését a kelet-közép-európai földgázpiaci szerepe miatt indított trösztellenes eljárástól függetlenül bírálta el.

⁸ Egy 2005-ös, a magyar földgázpiacot érintő – E.ON-Mol – ügyben is kizárólag a belső, nemzeti piacon érvényesülő versenyhelyzet alakulását mérlegelve hozott döntést az Európai Bizottság (Európai Bizottság, 2005).

Az Európai Bizottság a vizsgált (a Gazprom és a Wingas közötti) ügylet versenyre gyakorolt hatásait így a korábbiaktól eltérően, földrajzilag jóval szélesebb sugarú körre vonatkozóan bírálta el. Emellett a döntésben megfogalmazta azt is, hogy a liberalizáció kiszélesedése miatt a földrajzi piac határát az országhatártól függetlenül kell meghúzni, e határokat a piaci és szabályozási feltételek változásaihoz kell igazítani.

A világ legnagyobb energetikai gépgyártó cégei közé tartozó két multinacionális vállalat, a General Electric (GE) és az Alstom közötti tranzakció miatt az eljárás azt követően indult meg, hogy a GE ajánlatot tett az Alstom energetikai gépgyártó üzletágának a megvásárlására (European Commission, 2015b). Az Európai Bizottság az eljárás során olyan észrevételeket fogalmazott meg, amelyek szerint az ügylet eredeti formában történő lebonyolítása a verseny szempontjából negatív következményekkel járna. Az észrevételek szerint az energetikai berendezések egyik részpiacán, a nagy teljesítményű erőművi gázturbinák piacán az ügylet – a versenytárs felvásárlása – miatt csökkenne a verseny intenzitása. Az európai piacon e berendezéseknek három legnagyobb szállítója (a GE, a Siemens, az Alstom) versenyzett, és az ügylet közülük kettőt érintene, így a vevők a következőkben csak két szereplő kínálata közül választhatnának. Emiatt megnövekedne annak kockázata, hogy nőnek az árak, az innovációs kényszer gyengül, a vevők (az erőművek) választási lehetősége szűkül. A versenytárs felvásárlása azzal a – versenytől független – következménnyel is járna, hogy az ügylet az Alstom kínálatában szereplő, a klímaváltozás lassítását elősegítő, környezetbarát berendezések piacát érintené, a kínálatot szűkíthetné. Az Európai Bizottság ugyanakkor az energetikai berendezések más részpiacainak szempontjából nem találta kifogásolhatónak az üzletet, mert azokon nem voltak egy- más versenytársai.

A bizottság észrevételeire a GE azt a kötelezettségvállalást ajánlotta fel, hogy nem veszi meg a gázturbina-üzletágot. Azt javasolta, hogy azt az Alstom az olasz Ansaldo-nak értékesítse, amely cégnek addig csupán kis részesedése volt ezen a piacon. A gázturbina-üzletág leválasztásával, az Alstom helyébe lépő új vállalat színre lépésével e berendezések beszerzési forrásai nem szűkülnek, így a verseny intenzitása nem csökkenne. A bizottság elfogadta ezt a kötelezettségvállalást, és a leválasztás realizálását követően hagyja jóvá a felvásárlás lebonyolítását.

Az állami támogatással összefüggő ügyek

*Az állami támogatások*⁹ a szabályozott tarifákkal, az adózással, esetenként az energiavásárlási szerződésekkel összefüggésben fordulhattak elő, de egyes – köztük energiahatékonysági – beruházások, a kibocsátáskereskedelem, a megújuló energiaforrások támogatásával kapcsolatos vizsgálatok is arra irányultak, hogy feltárják a nemzeti hatóságok által alkalmazott eljárások esetleges jogsértő vonásait. (Igen gyakori ügytípus volt ez, 2010 óta 174 eset került az Európai Bizottság elé.) A következő két ügyben a kialakult jogvitában az Európai Bíróság mondta ki a végső szót.

Kapott-e a Mol Nyrt. tiltott állami támogatást? Hogyan zárta le az Európai Bíróság a bizottság és a Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt. (Mol Nyrt.) közötti jogvitát? A Mol Nyrt.-t érintő ügy az Európai Bíróság elé került, a cég és a bizottság közötti vita nem vezetett megegyezéshez. Az esetet azért érdemes röviden bemutatni, mert az Európai Bíróság felülbírálta a bizottság döntését.

A bizottság a Mol Nyrt. esetében tiltott állami támogatás folyósítását állapította meg és annak visszafizetéséről hozott határozatot. A bizottság a határozatát megelőző eljárásban nem fogadta el a vállalat védekezését, ellenérveit. Az egyeztetés a vállalat szempontjából nem hozott eredményt, így az Európai Bírósághoz fordult a végső szó kimondása érdekében.

Az Európai Bizottság 2010-ben meghozott határozata szerint a Mol Nyrt. számára tiltott állami támogatást folyósított a magyar állam 2008–2009-ben (Európai Bizottság, 2010a).¹⁰ A 2009-ben elindított vizsgálat (EU Press, 2009b) alapja az volt, hogy a Mol Nyrt.-nek a szénhidrogén hazai kitermelése után fizetett bányajáradéka változatlan marad 2020-ig (egy 2005-ben a kormánnyal kötött megállapodás alapján), miközben a bányászati törvény 2008 után a korábbinál magasabb bányajáradékot írt elő. A 2005-ös megállapodással azonban a Mol Nyrt. mentesült a bányajáradék egy részének, a növekménynek a befizetése alól, amíg azt másoknak meg kell fizetniük, mivel nem kötöttek korábban a kormánnyal hasonló szerződést. Az Európai Bizottság megállapította, hogy „...[az] értékelés tárgyát képező támoga-

⁹ Az állami támogatásokra vonatkozó ügyek dokumentumait lásd: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/

¹⁰ Az Európai Bizottság által a Magyarországot érintő tiltott állami támogatások miatt indított eljárások közül ez nem volt sem a legelső, sem a legnagyobb volumenű ügy. Jól nagyobb összegű tiltottnak minősített állami támogatást tartalmaztak például az MVM és az erőművek közötti hosszú távú áramvásárlási szerződések, vagy akár a MALÉV finanszírozása, és külföldi cégek és államok kapcsolatában is sűrűn állapítja meg az Európai Bizottság ugyanezt a jogsértést. Az unió versenyhatósága az esetek gyakorisága és erőteljes versenytorzító hatása miatt követi kiemelt figyelemmel ezeket az ügyeket.

tás tehát összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősül” (Európai Bizottság, 2010a, 106. pont) és rendelkezett a 2008–2009. évi különbözetek (30,3 milliárd forintnak, valamint kamatainak) visszafizetéséről az állam javára. A határozat szerint a cég szelektíven mentesült a megemelt bányajáradék befizetése alól, ami előnyben részesítette versenytársaival szemben, ám ez a közös piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősül. A bizottság az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ, 2008) alapján az állami támogatás négy feltétele¹¹ közül az egyik fennállásából indult ki a határozatában, mégpedig abból, hogy az állam a vállalatot szelektív előnyben részesítette.

A Mol Nyrt. az Európai Bírósághoz fordult és az Európai Bizottság határozatának megsemmisítését kérte (Vince, 2013). A 2015-ben másodfokon lezárult ügyben az Európai Bíróság megerősítette az elsőfokú, a Mol Nyrt. keresetének helyt adó ítéletet: elrendelte a befizetett összeg visszatérítését a bizottság határozatának teljes megsemmisítésével (Európai Unió Bírósága, 2013, 2015a, 2015b, Bruxinfo, 2015). Az ítélet szerint a bizottság nem tudta alátámasztani azt, hogy a vállalat szelektív előnyben részesült,¹² olyan kedvezményhez jutott volna, amilyenhez a versenytársak nem férhettek hozzá. Az Európai Unió Bírósága [2015b] ítélete azt döntötte el, hogy a szóban forgó állami intézkedés általános jellegű előnyt biztosított, nem

¹¹ A négy feltétel a következő „...állami beavatkozásról vagy állami forrásból történő beavatkozásról kell hogy szó legyen; e beavatkozásnak alkalmasnak kell lennie arra, hogy érintse a tagállamok közötti kereskedelmet; a kedvezményezettjét szelektív előnyben kell részesítenie, végül pedig torzítania kell a versenyt vagy a verseny torzításával kell fenyegetnie” (Európai Unió Bírósága, 2015b, 2. o.).

¹² A szelektív támogatás biztosításának elvetését a következők indokolták (Európai Unió Bírósága, 2015b, 2. o.):

1. „...az a pusztán tény, hogy a magyar hatóságok törvényben meghatározott és korlátozott mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek a meghosszabbítási járadék mértékének a meghatározására, nem elegendő annak bizonyításához, hogy bizonyos vállalkozások ezáltal szelektív előnyben részesülhetnek. E mérlegelési mozgástér ugyanis a gazdasági szereplőkre háruló további teher kiegyensúlyozására szolgál annak érdekében, hogy figyelembe vegye az egyenlő bánásmód elvéből eredő követelményeket, vagyis különbözik azon esetektől, amelyben az ilyen mozgástér gyakorlása egy meghatározott gazdasági szereplő javát szolgáló előny biztosításához kötődik”.

2. „...a 2005. évi megállapodásban rögzített mértékek a Mol és a magyar hatóságok közötti tárgyalás eredményei, nem elegendő ahhoz, hogy e megállapodást szelektív jellegűvé tegye. A magyar hatóságok a bányajáradék mértékének meghatározásával kapcsolatos mérlegelési mozgásterükkel ugyanis objektíven és hátrányos megkülönböztetéstől mentesen éltek, vagyis a Mol-t nem részesítették előnyben a versenytársaikhoz képest.”

3. „...a Törvényszék helyesen jutott arra a következtetésre, hogy a magyar hatóságoknak azzal kapcsolatban biztosított mérlegelési mozgástere, hogy kössenek-e meghosszabbítási megállapodást vagy sem, nem tette lehetővé a Mol számára, hogy bármilyen szelektív előnyben részesüljön. A bányászati törvényben a meghosszabbítási megállapodás megkötésének alapjául meghatározott kritériumok ugyanis objektívek, és minden, e kritériumoknak megfelelő potenciálisan érdekelt gazdasági szereplőre alkalmazandók, ami által a 2005. évi megállapodás e törvény alapján történő megkötése a Mol-t nem részesítette előnyben a versenytársaikhoz képest.”

csupán egy vállalat számára nyújtott kedvezményt, bár más piaci szereplő nem élt a lehetőséggel.

A következő, a francia *Électricité de France* (EDF) állami támogatásával kapcsolatos jogvitának is az előbbihez hasonló volt a kimenete. Az Európai Bizottság 2003-as tiltott állami támogatás folyósításáról hozott döntését az Európai Bíróság ebben az esetben is megsemmisítette. Az ügy alapja az a jogvita volt, hogy nyújtott-e a francia állam tiltottnak minősülő támogatást adókedvezmény formájában a (túl-nyomó részben állami tulajdonban lévő) EDF-nek (Invest in EU, 2015).

A jogvita egy állami tőkejuttatás megítélése körül forgott. A bizottság szerint az EDF úgy kapott adókedvezményt 1986 és 1997 között hálózati beruházásaihoz, hogy az állam saját tőke-hozzájárulásává minősítette át a társaság bizonyos kötelezettségeit, és ezt nem is adóztatta meg. E tőkeinjekciót – a bizottság értékelése szerint – a befektetés alacsony hozama nem indokolta, ezért azt állami támogatásnak kell minősíteni. Az EDF ezzel az állami támogatással pedig versenytársaihoz képest kedvezőbb helyzetbe került. Az Európai Bizottság számítása szerint a be nem fizetett adó (a kamatokkal együtt) 1,3 milliárd eurót tett ki, amit a cégnek utólag pótolnia kell.

Az Európai Bíróság 2012-ben másodfokon is hatályon kívül helyezte a bizottság döntését (Európai Unió Bírósága, 2012). Az érvelés azt tartalmazta, hogy a nélkül minősítette a bizottság kedvezőtlen hozamú állami befektetésnek – ami után a vállalat adókedvezményben részesült – az EDF kötelezettségeinek átalakítását, hogy megvizsgálta volna: hasonló jövedelmezőségi feltételekkel magánbefektető vállalkozott volna-e ugyanekkora beruházásra. Így a támogatás tiltott, gazdaságilag alá nem támasztható jellege nem volt bizonyítható, ezért a kirótt befizetést a francia államnak vissza kell térítenie a cég számára.

Értékelés a versenypolitika érvényesítésének hatásairól

Az előzőekben bemutatott néhány trösztellenes, összefonódással és állami támogatással kapcsolatos eljárás versenyhelyzet torzulását orvosló hatásáról, célszerűségéről, hatékonyságáról nem áll rendelkezésre információ. Az uniós versenypolitika érvényesítése tapasztalatainak egy feldolgozása (Ilzkovitz–Dierx, 2015)¹³ azonban áttekinti nagyszámú összefonódási, valamint trösztellenes és kartellügyben lefoly-

¹³ A tanulmány irodalomfeldolgozás keretében áttekinti, összegzi a versenyhatóságok közzétett tapasztalatait és a tudományos közlemények megállapításait.

tatott eljárás hatásait. A tanulmány sokféle makro- és mikroökonómiai hatást mutat be, ez utóbbiak közül azokat emeljük ki, amelyek a cikkben elemzett egyedi ügyek általánosítható vonásait is összegzik.

Az összefonódásokkal, valamint az erőfölénnyel történő visszaéléssel kapcsolatos eljárások hatásait elemző irodalom szerint a piactorzító helyzetek megszüntetésére alkalmazott eszközök közül a strukturális, azaz a vállalati és/vagy a piacszerkezetet átalakító döntések hatékonyabbak, mint a vállalati magatartás megváltoztatására vonatkozó előírások.

A versenykorlátozó magatartást érintő határozatok előírhatják a jogsértő vállalat által kötött szerződések módosítását, vagy akár ezek megszüntetését. Emellett a bizottság kezdeményezhet piaci kínálatot bővítő akciókat, továbbá szűk keresztmetszet feloldását szolgáló beruházásokat. *A szerkezetátalakító határozatok* a vállalatok számára az előbbieknél súlyosabb következményekkel járnak, mivel a vertikális vagy a horizontális koncentráció csökkentése érdekében a tevékenységi és/vagy a tulajdonosi szerkezet megváltoztatását írhatják elő. A határozatok rendelkezhetnek egyes részlegek feldarabolásáról, a tevékenységek szervezeti szétválasztásáról, egyes vállalatrészek vagy tevékenységek részleges vagy teljes körű eladásáról (*Hancher–de Hauteclouque, 2010*).

Egy másik megállapítás szerint az egyedi ügyekben hozható – a vállalatok szempontjából kedvezőtlen – versenyhatósági döntések mellett erős a szabályozás visszatartó ereje is a versenytorzító hatásának minősíthető összefonódások kezdeményezésétől. Becslések szerint az összefonódások szabályozásának a költségeit felülmúlja a versenypolitika érvényesítése miatt nem realizálódó – felhasználókat sújtó – költségnövekmény, amely egyébként az ügyletek realizálását követő versenytorzító helyzetek következményeként lépne fel.

Az irodalmi áttekintés következő megállapítása szerint az összefonódások 2004 óta hatályos uniós szabályozása (Európai Unió Tanácsa, 2004) jelentősen csökkentette a téves uniós döntések meghozatalának valószínűségét, így a versenykorlátozó ügyletek engedélyezését és a verseny szempontjából kedvező tranzakciók megakadályozását.

A trösztellenes ügyekben, az erőfölénnyel történő visszaélés eseteiben az a tanulság körvonalazódott, hogy nem a szabályozásnak, hanem az egyes ügyekben indított eljárásoknak van döntő szerepük a versenytorzító helyzetek megszüntetésében. Ezen belül nem a kiszabható büntetések vagy az eljárások vállalatokat terhelő költségei a meghatározók, hanem az a negatív hatás, amit az elmarasztaló döntés a cég hírnevére gyakorol.

Az uniós versenyeljárások a *kartellügyekben* bizonyultak a legkevésbé eredményesnek. Ennek módszertani okai vannak, hiszen a megegyezések – jellegüknél fogva – láthatatlanok. A kartellek hatásainak felmérése ezért sok bizonytalansággal jár. Becslések szerint az ilyen típusú ügyek négyötöde rejtve maradt. Egy másik számítás szerint a kartellek okozta költségemelkedés igen jelentős: a benchmarkárhoz képest európai szinten átlagosan 15-20 százalékos túlárzás lehet jellemző ezekben az esetekben. (Bár az Európai Unió északi és nyugati régióiban a túlárzás alacsonyabb lehet, mint máshol.) Ugyanígy bizonytalan eredménnyel jár a kartellező cégek által realizált haszon felmérése. A megoldási javaslatok egyrészt a szabályozás finomítására, a módszertan fejlesztésére, másrészt a büntetési tételek emelésére vonatkoznak.

Újabb hangsúlyok az energiaszektor versenyfeltételeinek alakításában

Az Európai Unió versenyképességének erősítéséhez az energiaszektor is hozzájárul. Olyan hosszú távú célok megvalósításában vesz részt, mint a környezeti hatások kezelése, a széndioxid-kibocsátás mérséklése, a fenntartható fejlődés biztosítása és az éghajlatváltozás lassítása. Ezek mellett olyan – rövidebb távon is lényeges – szempontokkal is számolni kellett, mint az energiaimporttól való függőség lazítása, a gáz- és villamosenergia-hálózatok nemzetközi léptékű összekapcsolása, az ellátás biztonságának a fenntartása és a beruházások ösztönzése, valamint a 2010-es évek elején az uniós energiaárak – nemzetközi trendeket felülmúló – szintjének és növekedésének a mérséklése. E szerteágazó célok megvalósításának az egyik legfontosabb eszköze az energiaszektorban az egységes piac létrehozása (az elkülönült nemzeti piacok összekapcsolása).

A bizottság a versenypolitika eszköztárát is igénybe veszi a célok megvalósítása érdekében. Az egyes eljárásokat így nemcsak az ügyek típusai, hanem az energiaszektorban feltárt feszültségek kezelésében betöltött szerepük szerint is lehet csoportosítani (European Commission, 2014c).

Állami támogatás folyósítása miatt indított eljárások változatos ügyekben indultak és a bizottságnak mérlegelnie kellett ezek versenytorzító hatásait, illetve a versennyel közvetlenül nem összefüggő, így a környezetvédelemmel, a megújuló energiaforrások hasznosításával kapcsolatos célok érvényesülését. A támogatások tiltottnak minősítésére vagy fenntartásának engedélyezésére egyaránt vannak példák. A szabályozott energiaárak indokolatlan árelőnyhöz jut-

tathattak egyes felhasználókat (például olcsóbb források igénybevételével), vagy akadályozhatták a piacnyitást éppen úgy, mint elősegíthették környezetvédelmi szempontok érvényesülését (a megújuló energiaforrások hasznosításával, a széndioxid-kibocsátás mérséklésével). Állami támogatást indokolt módon igénybe lehetett venni bizonyos beruházási célokra is, amelyek például a földgázhálózati infrastruktúra egyes – főleg az új tagállamokat jellemző – szűk keresztmetszeteinek megszüntetését vagy az energiahatékonyság javítását szolgálták.

Az *összefonódások* jóváhagyásában megfigyelhető volt: fontosnak bizonyult a tranzakciók mérlegelése során az, hogy a felvásárlással piacra lépő új szereplők feloldják-e az infrastruktúra szűk keresztmetszeteit, amelyre szükség van a verseny intenzitásának erősítéséhez, az ellátás biztonságának növekedéséhez, az új forrásokhoz (köztük a megújulókhöz) való hozzáférés lehetőségének kiszélesítéséhez. A trösztellenes eljárásokban esetenként az ellátás biztonsága is lényeges mérlegelési szempont volt. (Ez jellemezte a cikkben korábban bemutatott Gazprom-ügyet, amely az érintett nemzetgazdaságok ellátásának biztonságával is összefüggött, mivel azok más beszerzési forrásokhoz nem fértek hozzá.)

A versenypolitika eszköztára kialakításának és alkalmazásának szempontrendszere tehát kibővült, a trösztellenes fellépéssel, az összefonódásokkal és az állami támogatással kapcsolatos esetekben összetettebbé váltak az eljárásokban figyelembe vett megfontolások. Az eltérő természetű követelmények egyeztetése elsősorban az állami támogatások¹⁴ esetében jelentkezik nagy súllyal. Az egyre fontosabbá váló környezet- és klímavédelmi szempontokat, a fenntartható fejlődés által támasztott követelményeket, az ellátás biztonságának feltételeit összhangba kellett hozni az egységes belső piac megerősítésének, az energiapiaci verseny intenzitása növekedésének a követelményével, azzal, hogy az előbbi célok érvényesítése ne torzítsa el a belső piac működését. Ez kétségtől viszonylag új fejlemény, ezeknek az eltérő jellegű szempontoknak az egyidejű mérlegelése egyre gyakrabban megjelenik a verseny szabályozás érvényesülését vizsgáló eljárásokban.

Felhasznált irodalom

Bruxinfo [2015]: A Mol másodszor is pert nyert Luxembourgban. Bruxinfo, június 4. Letölthető: <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20150604-a-mol-masodszor-is-pert-nyert-luxembourgban.html>

¹⁴ Az Európai Bizottság 2014-ben szabályozta a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozóan a környezetvédelmi és energetikai célú állami támogatások rendszerét (Európai Bizottság, 2014b).

- EC [1997]: Directive 96/92/EC of 19 December 1996 concerning common rules for the internal market in electricity. *Official Journal*, január 30. L 27/20.
- EC [1998]: Directive 98/30/EC of 22 June 1998 concerning common rules for the internal market in natural gas. *Official Journal*, július 21. L 204/1.
- EU Press [2007]: Versenypolitika: a bizottság energiaágazati vizsgálata igazolta a súlyos versenyproblémák meglétét. IP/07/26, Brüsszel, január 10. Letölthető: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/26&format=HTML&aged=1&language=HU&guiLanguage=fr>
- EU Press [2009a]: A bizottság fellép a hatékony és versenyalapú európai energiapiac biztosítása érdekében. IP/09/1035, Brüsszel, június 25. Letölthető: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1035&format=HTML&aged=0&language=HU&guiLanguage=en>
- EU Press [2009b]: Állami támogatás: a Bizottság mélyreható vizsgálatot indít a Mol Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt. javára foganatosított, bányajáradék megfizetése alóli mentesség ügyében. IP/09/39. Brüsszel, január 13. Letölthető: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/39>
- EU Press [2009c]: Antitrust: Commission market tests commitments proposed by Svenska Kraftnät concerning Swedish electricity transmission market. IP/09/1425, Brussels, 6th October 2009. Letölthető: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1425&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- EU Press [2010]: Energia: a Bizottság 20 tagállamtól kéri az egységes piac szabályainak késedelem nélküli végrehajtását és alkalmazását. IP/10/836, Brüsszel, június 24. Letölthető: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/836&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- EUMSZ [2008]: Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. C 115/90, Hivatalos Lap, 2008. május 9. Letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:HU:PDF>.
- Európai Bizottság [2005]: Összefonódások: A Bizottság feltételeken jóváhagyja a Mol gáz üzletágának E.ON általi felvásárlását. IP/05/1658., december 21. Letölthető: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1658&format=HTML&aged=0&language=HU&guiLanguage=en>
- Európai Bizottság [2007]: Inquiry pursuant to Article 17 of Regulation (EC) No 1/2003 into the European gas and electricity sectors (Final Report). Communication from the Commission. COM(2006) 851 final, Európai Községek Bizottsága, Brüsszel, Letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0851:FIN:EN:PDF>.
- Európai Bizottság [2008]: A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. A belső gáz- és villamosenergia-piac létrehozása terén elért haladás. [SEC(2008) 460] Brüsszel, 2008. április 15. COM(2008) 192 végleges. Letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0192:FIN:HU:PDF>.
- Európai Bizottság [2009a]: A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. Jelentés a belső gáz- és villamosenergia-piac létrehozása terén elért haladásról. [SEC(2009) 287] Brüsszel, 2009. március 11. COM(2009) 115 végleges. Letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0115:FIN:HU:HTML>.
- Európai Bizottság [2009b]: A Bizottság közleménye – Iránymutatás az EK-Szerződés 82. cikkének az erőfölényben lévő vállalkozások versenykorlátozó visszaélő magatartására történő alkalmazásával kapcsolatos bizottsági jogérvényesítési prioritásokról. (2009/C 45/02), Az Európai Unió Hivatalos Lapja, C 45/7, 2009.2.24.
- Európai Bizottság [2010a]: A Bizottság határozata a Magyarország által a Mol Nyrt. részére nyújtott C 1/2009 (korábbi NN 69/2008) számú állami támogatásról. Brüsszel, 2010.06.09. C(2010)3553 végleges. Hivatalos Lap, L 34/35, 2011. február 9. Letölthető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/229182/229182_1113029_63_5.pdf

- Európai Bizottság [2010b]: A Bizottság határozatának összefoglalója (2010. március 17.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 102. cikke és az EGT-megállapodás 54. cikke szerinti eljárásról. (Ügyszám: COMP/39.386 – Hosszú távú szerződések, Franciaország.) 2010/C 133/05. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, C 133/5. 2010.5.22.
- Európai Bizottság [2011]: Commission staff working paper accompanying the report from the Commission on competition policy 2010. Brüsszel, COM (2011) 328 final.
- Európai Bizottság [2012]: A Bizottság jelentése. 2011. évi jelentés a versenypolitikáról. Európai Bizottság, Brüsszel, 2012.5.30., COM(2012) 253 final. SWD(2012) 141 final.
- Európai Bizottság [2013]: A Bizottság jelentése. 2012. évi jelentés a versenypolitikáról. Európai Bizottság, Brüsszel, 2013.5.7. COM(2013) 257 final, SWD(2013) 159 final.
- Európai Bizottság [2014a]: A Bizottság jelentése. 2013. évi jelentés a versenypolitikáról. Európai Bizottság, Brüsszel, 2014.5.6. COM(2014) 249 final, SWD(2014) 148 final.
- Európai Bizottság [2014b]: A Bizottság közleménye. Iránymutatás a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2014/C, 200/01, C 200/1, 28.6.2014. Letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2014:200:FULL&from=EN>
- Európai Bizottság [2015]: A Bizottság jelentése. 2014. évi jelentés a versenypolitikáról. Brüsszel, 2015.6.4. COM(2015) 247 final, SWD(2015) 113 final.
- Európai Parlament [2003]: Az Európai Parlament és a Tanács 2003/54/EK irányelve a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 96/92/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. (2003. június 26.) Hivatalos Lap, L 176, 15/07/2003 0037–0056. o.
- Európai Parlament [2004]: Az Európai Parlament és a Tanács 2003/55/EK irányelve a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 98/30/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. Hivatalos Lap, L 176. július 15., 57–78. o.
- Európai Parlament [2009a]: Az Európai Parlament és a Tanács 2009/72/EK irányelve (2009. július 13.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. Hivatalos Lap, 2009. augusztus 14. L 211/55. Letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0055:0093:HU:PDF>.
- Európai Parlament [2009b]: Az Európai Parlament és a Tanács 2009/73/EK irányelve (2009. július 13.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/55/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. Hivatalos Lap, 2009. augusztus 14. L 211/94. Letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0094:0136:HU:PDF>.
- Európai Unió Bírósága [2012]: C-124/10. P. sz. ügy. Európai Bizottság kontra Électricité de France (EDF). Határozatok Tára, EUR-Lex- 62010CJ0124. Letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/NOT/?uri=CELEX:62010CJ0124>
- Európai Unió Bírósága [2013]: A Törvényszék (második tanács) 2013. november 12-i ítélete. Mol Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt. kontra Európai Bizottság. T-499/10. sz. ügy. Letölthető: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62010TJ0499&lang1=hu&type=TEXT&ancre=>
- Európai Unió Bírósága [2015a]: Mol Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt. kontra Európai Bizottság. C-15/14. P. sz. ügy. Letölthető: http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dd3128738b0aee4a0d9d149f3b410d62e3.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuPaNf0?doclang=HU&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=161622&occ=first&dir=&cid=434783
- Európai Unió Bírósága [2015b]: A C-15/14. P. sz. ügyben hozott ítélet Bizottság kontra Mol Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt. 59/15. sz. Sajtóközlemény, Luxembourg, június 4. Letölthető: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-06/cp150059hu.pdf>
- Európai Unió Tanácsa [2004]: A Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről (az EK összefonódás-ellenőrzési rendelete) EGT vonatkozású szöveg. EUR-Lex – 32004R0139 – HU. Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 24/1, 1.29. Letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32004R0139>

- European Commission [2010]: Commission Decision of 14.4.2010 relating to a proceeding under Article 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union and Article 54 of the EEA Agreement (Case 39351 – Swedish Interconnectors).
- European Commission [2011]: Commission staff working paper accompanying the report from the Commission on competition policy 2010. European Commission, Brüsszel, COM (2011) 328 final.
- European Commission [2012a]: Commission Decision of 18/06/2012 addressed to: Areva SA – Siemens AG relating to a proceeding under Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union and Article 53 of the EEA Agreement (COMP/39736 – SIEMENS/AREVA). SG – Greffe C(2012) 4028 FINAL, Brussels, 18/06/2012.
- European Commission [2012b]: Antitrust: Commission opens proceedings against Gazprom. Press Release IP/12/937, Brussels, 4 September.
- European Commission [2013a]: Commission Decision of 10/04/2013 addressed to: CEZ, a.s. relating to a proceeding under Article 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union and Article 54 of the EEA Agreement (AT/39727 - CEZ). SG-Greffe, C(2013) 1997 FINAL, Brussels, 10/04/2013.
- European Commission [2013b]: Mergers: Commission approves acquisition of German and Dutch gas supply and storage joint ventures by Gazprom. Press Release, IP/13/1207, Brussels, 04 December.
- European Commission [2013c]: Case No COMP/M.6910 – GAZPROM/WINTERSHALL/Target Companies. C(2013) 8848 final, Brussels, 3.12.2013. Letölthető: http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m6910_20131203_20310_3618213_EN.pdf
- European Commission [2014a]: Commission Decision of 5.3.2014 addressed to: EPEX Spot, Nord Pool Spot AS relating to a proceeding under Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union and Article 53 of the EEA Agreement (AT.39952 -Power Exchanges). Brussels, 5.3.2014 C(2014) 1204 final. Letölthető: http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/39952/39952_1517_5.pdf
- European Commission [2014b]: Commission Decision of 5.3.2014 addressed to S.C. OPCOM S.A. and C.N.T.E.E. Transelectrica S.A. relating to a proceeding under Article 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) (AT.39984 – Romanian Power Exchange/OPCOM), C(2014) 1342 final, Brussels, 5.3.2014.
- European Commission [2014c]: Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on competition policy 2013. COM(2014) 249 final, SWD(2014) 148 final, Brussels, 6.5. 2014.
- European Commission [2015a]: Antitrust: Commission sends Statement of Objections to Gazprom. Fact Sheet. Press Release, MEMO/15/4829, Brussels, 22 April.
- European Commission [2015b]: Mergers: Commission clears GE's acquisition of Alstom's power generation and transmission assets, subject to conditions. Press release, IP/15/5606, 8 September.
- Hancher, L. – de Hauteclocque, A. [2010]: Manufacturing the EU Energy Markets: The Current Dynamics of Regulatory Practice. European University Institute Working Papers, RSCAS 2010/01. Letölthető: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13077/RSCAS_2010_01.pdf;jsessionid=087101E92D8971EDF26896FCBFA20D2D?sequence=1.
- Ilzkovitz, F. – Dierx, A. [2015]: Ex-post economic evaluation of competition policy enforcement: A review of the literature. European Commission, DG Competition, June.
- Invest in EU [2015]: State aid: Commission orders France to recover €1.37 billion in incompatible aid from EDF. 21 July. Letölthető: <http://www.investineu.com/content/state-aid-commission-orders-france-recover-%E2%82%AC137-billion-incompatible-aid-edf>
- Mosso, C., E. [2014]: Mergers and the Regulatory Environment. Fordham Conference on Antitrust Law and Policy, New York, 11 September. Letölthető: http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp2014_03_en.pdf

Vince Péter [2011]: Versenyélénkítés erőfölény-korlátozással – szabályozás és vállalatszerkezet-átalakítás az európai unió energiapiacán. In: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2010. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 329–353. o.

Vince Péter [2013]: Érdekek egybeesése és ütközése. Szemelvények a Mol államhoz fűződő kapcsolataiból. *Külgazdaság*, LVII. évf., 5–6. sz., 62–89. o.

MEGRENDELŐLAP

Megrendelem a KOPINT Konjunktúra Kutatási Alapítvány 2016. évi KÜLGAZDASÁG c. folyóiratát példányban, ára: 10 800 Ft/év, 5 400 Ft/félev.

Megrendelő neve:

Megrendelő címe:

Megrendelő postafiókcíme:

Megrendelő e-mail címe:

Telefon:

Telefax:

Ügyintéző neve, telefonszáma:

Fizetési mód: Csekken: ☐ Átutalással: ☐

(Számlaszámunk: 11100104-19659963-10000001)

Kérjük, hogy a 2016-os megrendelésüket az alábbi elérhetőségeken jelezzék számunkra.

Külgazdaság Szerkesztősége

1112 Budapest, Budaörsi út 45. • 1518 Budapest, Pf.: 71

web: www.kulgaszasag.eu • e-mail: kulgaszasag@kopint-tarki.hu

Tel.: 309-2695 • Fax: 309-2647

Az Európai Unió és Törökország közötti tudományos együttműködés Előnyök és lehetséges szinergiák

DÁVID ÁGOTA – SZIGETVÁRI TAMÁS

A török gazdaság az elmúlt évtizedben jelentős növekedésen ment keresztül. Jelenleg a világ 18. legnagyobb gazdasága. Gazdasági versenyképességének növelése érdekében a kutatás-fejlesztést a következő évtized kiemelt prioritási területévé tették, amit a 2023-ra kitűzött ambiciózus 3 százalékos K+F/GDP szint is tükröz. Az európai uniós csatlakozás nehézségei és ellentmondásai dacára Törökország az Európai Kutatási Térség aktív tagja. 2002 óta a K+F keretprogramok társult tagja, számos tudományos projekt, tudománypolitikai akció, mobilitási program koordinátora, illetve résztvevője, kiváló kutatói ösztöndíjak nyertese. A 2011–2016-os török Nemzeti Tudományos, Technológiai és Innovációs Stratégia három vertikális és hat horizontális célkitűzése számos olyan területet – IKT, energetika, védelempolitika, vízgazdálkodás, élelmiszer-biztonság stb. – határoz meg, amelyek az európai uniós Horizont 2020 (H 2020) programnak is fontos prioritásai. A szerzők cikkükben a prioritási területek közötti szinergiákat, a kis- és középvállalatok innovációs rendszerben betöltött szerepét vizsgálják, amelyek mind a Horizont 2020, mind a török nemzeti tudományos és technológiapolitika kiemelt területei.

Journal of Economic Literature (JEL): F42, H52, I23, O14, O32.

A cikk az Európai Unió és Törökország közötti tudományos együttműködés lehetséges területeivel foglalkozik. Az első rész a török gazdasági fejlődés nehézségeivel, a tudományos potenciál növelésének szükségességével kezdődik. Ezt követi a szélesebben értelmezett EU–török kapcsolatok mint a tudományos együttműködés

Dávid Ágota, a Regionális Információs és Fejlesztő Tudásközpont nemzetközi szakértője, a PPKE doktorandusza. E-mail cím: agota.david@rcisd.eu

Szigetvári Tamás, a PPKE egyetemi docense, és az MTA KRTK Világgazdasági Intézet tudományos főmunkatársa. E-mail cím: szigetvari.tamas@btk.ppke.hu

háttérül szolgáló keretrendszer vizsgálata. A török nemzeti tudományos és technikai rendszer áttekintése az aktuális politikák, programok bemutatásán túlmenően nemzetközi összehasonlítást és jövőbeli célkitűzéseket is tartalmaz. Végül a lehetséges előnyök és szinergiák szem előtt tartása mellett vesszük végig az együttműködési területeket, az európai uniós és a török tudományos prioritások aktuális rendszerét.

Törökország Európa feltörekvő gazdasága

A török gazdaság az elmúlt évtizedben bámulatos fejlődést produkált mind saját korábbi, mind a régió országaira jellemző teljesítményhez viszonyítva (*Öniş–Kutlay*, 2013, 1415. o.).

A 2001-es gazdasági válság következményeként mély, átfogó reformok kezdődtek. Bár a reformok végrehajtását a Nemzetközi Valutaalap (IMF) pénzügyi eszközei is támogatták, legalább ennyire jelentős szerepet játszott a 2002 utáni európai politikai támogatás, valamint a reformorientált, mérsékelt muszlim párt, az AKP (Igazság és Fejlődés Pártja) kormányra kerülése is. A válságkezelés kifejezetten eredményes volt. 2002 és 2007 között az átlagos gazdasági növekedés 6 százalék felett maradt, és 2009 után újra meghaladta ezt a szintet. A kritikusan magas inflációs ráta, a gazdasági egyensúlytalanságok egyik fő jellemzője több évtized után egy számjegyre csökkent. A stabil makrogazdasági környezet, a szorosabb európai integráció lehetősége bátorítólag hatott a külföldi tőkebefektetőkre, az éves működőtőke-befektetés 1–2 milliárd dollárról 10–20 milliárd dollárra nőtt, ami főként az exportorientált feldolgozóiparba áramlott (*Izmen–Yilmaz*, 2009, 191. o.). Az export versenyképességét az első években a török valuta leértékelése is segítette. Az export diverzifikálódott, nem csupán a termékek struktúráját, de a célországokat tekintve is. 2002 és 2007 között jellemzően az Európába irányuló export jelentősége növekedett. A válság utáni időszakban megnőtt a szomszédos régiók (Közel-Kelet, FÁK-államok, Balkán) részesedése is mind a kereskedelemben, mind a befektetések területén.

Törökország megindult a mezőgazdaságon alapuló és az olcsó munkaerőt a textiliparban hasznosító gazdaságtól egy feldolgozóiparra építő gazdaság felé vezető úton. Törökország ma Európa egyik fő gépjárműgyártó központja, világvezető a hajóépítésben, és jelentős az elektronikai és háztartási gépeket (televízió, hűtőszekrény, mosógép stb.) előállító ipar is (OECD, 2012).

Az elektronika területén különösen a háztartási gépeket előállító szektor fejlődött dinamikusán, ahol hazai gyártók (Vestel, Beko) állítják elő az export jelentős

részét. Bár a török termékek nem a legmagasabb minőséget képviselik, alacsony és középáras termékeikre mind a hazai, mind a környező régiók piacán (például a Balkánon) nagy a kereslet.

Ami a járműgyártást illeti, számos multinacionális vállalat (Ford, Renault, Fiat, Hyundai, Toyota, Honda, Opel, Mercedes, MAN) termelésének egy részét Törökországba helyezte – az EU-val kötött vámunió-egyezmény ugyanis lehetővé tette az európai egységes piacon belül a termékek szabad áramlását. A buszgyártásra a hazai márkák (Otokar, BMC, Tamsa) dominanciája a jellemző.

A 2001-es válságot követő gyors növekedés dacára Törökország nemzetközi versenyképessége még mindig elmarad a várakozásoktól (Turkish Industrial..., 2010, 12. o.). Különösen Kína és India világ gazdasági színrelépését és integrációját követően az olcsó munkaerőre építő versenyképesség-növelési stratégia Törökország számára már nem maradhatott a siker záloga. A növekvő versenyképességhez hatékony piaci mechanizmusok, vonzó befektetési környezet és intézményi struktúrák kiépítésére van szükség. A cégek túlélésének feltétele pedig a magasan képzett munkaerő (Turkish Industrial..., 2010).

A II. világháborút követő időszakban sok országnak sikerült aránylag gyorsan eljutnia a közepes jövedelmű ország kategóriájába, de végül csak nagyon kevés vált magas jövedelmű gazdasággá. Jellemzően a kezdeti gyors növekedési fázist a növekedés és termelés hirtelen lelassulása követte – ezt a jelenséget a szakirodalom „middle income trap”-ként, vagyis a közepes jövedelmű országokat fenyegető csapdaként emlegeti.¹

Törökország nagyon is tudatában van ennek a veszélynek. Ahogy a török pénzügyminiszter, Mehmet Şimşek a *Wall Street Journal*-ban megjelent cikkében (Şimşek, 2014) is hangsúlyozta, Törökország gyors fejlődése dacára még számos kihívással szembesül, még sok a teendő, ha ki akar törni a közepes jövedelmű országok köréből. A sikerhez megfelelő gazdaságpolitikára, kiegészítő strukturális reformokra és végül, de nem utolsósorban támogató nemzetközi gazdasági környezetre van szüksége. A török reform legfontosabb prioritásai a munkaerő minőségének javítása az oktatás minőségének fejlesztésével, a munkaerő-piaci flexibilitás növelése, valamint a termelékenység fokozása technológiai fejlesztések révén (Şimşek, 2014).

¹ A Világbank becslései szerint 101 közepes jövedelmű országból (1960-as adat), csupán 13 vált magas jövedelmű országgá 2008-ra (Agénor et al., 2012). Bár eme 13 ország esetében nem határozható meg a sikerhez vezető út mérföldkövei, s így az elkerülendő „csapdahelyzet” sem, mégis a middle income trap, „MIC Trap” a szakirodalomban gyakran használatos fogalom (Im–Rosenblatt, 2013).

E célok elérésében Törökország legfőbb partnere az Európai Unió. Az Európai Unió iparpolitikai irányvonalai jelentős mértékben meghatározzák a török ipari stratégiát mind tartalmát, mind módszereit tekintve. A lisszaboni stratégia és a Horizont 2020 célul tűzték ki, hogy az EU-ban kedvező beruházási és foglalkoztatási környezet alakuljon ki, valamint hogy a növekedés elsődlegesen a tudáson és az innováción alapuljon. A kérdés, amelyre cikkünk is keresi a választ, hogy ezen célok elérése érdekében Törökország és az EU hogyan tudnak egymással együttműködni.

Török–EU kapcsolatok²

A török–EU kapcsolatok meglehetősen ellentmondásosak. Törökországnak 1923-as megalakulása óta állandó célja, hogy az európai nemzetek sorába tartozzon. Számos mélyreható alkotmányos, politikai és gazdasági szerkezeti reformot vezettek be, hogy 2005-ben megkezdhesék a csatlakozási tárgyalásokat az EU-val. A tárgyalások már egy évtizede zajlanak, Horvátország ezen idő alatt csatlakozott is az EU-hoz, Törökország számára viszont még mindig nyitott a csatlakozás kérdése. A bővítés nem túl népszerű jelenleg Európában, és főleg nem, ha Törökországról esik szó. Az EU éppen ezért jelenleg nem törekszik a csatlakozási tárgyalások felgyorsítására, Törökország számára pedig egyre csökken az EU vonzereje.

Nem egyértelműen európai országgént az 1960-as években a Törökországra vonatkozó európai integrációs döntéseket inkább politikai indokok motiválták, amelyekre hatással voltak az Amerikai Egyesült Államok hidegháborús érdekei is. Az 1990-es évekre előtérbe kerültek az európai fenntartások, amikor is Törökország nem kapta meg a tagjelölt státust, valamint napjainkban, a lelassult csatlakozási tárgyalások idején is. Hosszú ideig a török csatlakozás elleni fő érveket a következőképpen foglalták össze: „Túl nagy, túl szegény és túl muszlim.”

A 2005-ben kezdődő csatlakozási tárgyalások 2010-re mondhatni holtpontra jutottak. Mostanáig 14 tárgyalási fejezetet nyitottak meg, de összesen egyet³ zártak le ideiglenesen, az összes többi esetében elakadtak a tárgyalások: nyolc esetben

² Részben Szigetvári [2014] alapján.

³ Az *acquis* 25. fejezetében – Tudomány és kutatás –, ahogyan azt lefektették a Szerződés XVIII. cikkelyében, a tagállamoknak rendelkezniük kell a szükséges végrehajtási kapacitásokkal, hogy megvalósíthassák a közösségi célkitűzéseket a kutatás- és technológiai fejlesztés területén, beleértve a megfelelő személyzeti háttérrel is. A tagállamok ugyancsak kötelesek olyan tudományos és kutatási célokat és tevékenységeket végrehajtani, amelyek a koordináció nyitott módszerével jöttek létre. Az *acquis* ebben a fejezetben nem teszi kötelezővé az EU-szabályok átvételét a nemzeti jogrendbe (*European Commission*, 2006).

az Európai Tanács fagyasztotta be a tárgyalásokat, amikor 2006-ban Törökország elzárkózott attól, hogy megnyissa kikötőit és repülőtereit a ciprusi forgalom előtt. Öt esetben Franciaország – 2007-ben –, hat esetben pedig Ciprus – 2009-ben – blokkolta a tárgyalási folyamatot.

Pedig számos indítéka lehetne Európának arra, hogy együttműködjön Törökországgal: a regionális politikai szempontokon túlmenően a változó globális környezet, Törökország gazdasági potenciálja, valamint energetikai központi szerepe is mind indokolnák a szorosabb kapcsolatokat. Természetesen a Törökországgal kapcsolatos félelmekről és kételyekről sem szabad megfeledkezni: képes lehet-e az unió egy közel 80 milliós muszlim népességű országot integrálni, amellyel kapcsolatban ráadásul az utóbbi idők politikai folyamatai, *Erdogan* elnök egyes törekvései is jogos aggodalmakat kelthetnek.

Ha 10-15 évet visszaugrunk az időben, amikor Törökország tagjelöltsége volt a kérdés, még egy másik Európai Uniót és egy másik Törökországot látunk. Az EU azt tűzte ki céljául, hogy 2010-re a világ legversenyképesebb régiójává váljon, sikeresen bevezette a közös valutát és éppen előkészítette a nagyszabású keleti bővítést. Ezzel szemben Törökország gazdasági egyensúlytalansággal, visszatérő válságokkal küzdött, gazdasága sérülékeny, politikai vezető rétege kialakulatlan, regionális pozíciója meglehetősen gyenge volt. Ehhez képest jelenleg az EU a gazdasági válság következményeivel küzd, arra keresi a választ, hogy az integráció hogyan képes megküzdenni a növekvő belső feszültségekkel és a globális kihívásokkal. Partnere pedig egy sokkal magabiztosabb, dinamikusan fejlődő Törökország.

Természetesen a török gazdaság még mindig erősen függ az európai konjunktúrától, de mind a termékpalettaját, illetve kereskedelmi partnereit illető diverzifikálódó exportstruktúrája, mind a hazai kereslet növekedése az Európától való függőség csökkenése irányába hat. Ez pedig nagyobb mozgásteret enged a török fél számára az Európával való tárgyalások során. Az, hogy Törökország részt vesz a G-20 ülésin, jól mutatja, hogy az ország regionális és globális szerepe jelentősen nőtt azóta, hogy először jelezte csatlakozási szándékát az EU felé. Ez pedig tovább erősíti azt a török igényt, hogy egyenlő partnerként tárgyalhasson az EU-val.

2012-ben az Európai Bizottság útjára indította az ún. „pozitív agenda” című programját. Ennek keretében munkacsoportokat hoztak létre, amelyek megpróbálták felgyorsítani a török nemzeti politikák és szabványok uniós normákkal való összehangolását. Ahogy *Stefan Füle* bővítési biztos hangsúlyozta: „a kezdeményezés célja, hogy életben tartsa a csatlakozási folyamatot, megfelelő pályára állítsa azt a mindkét fél számára csalódottságot okozó stagnálás időszakát követően” (European

Commission, 2012). A hivatalos álláspont szerint nem a meglévő folyamat felváltása a cél, hanem sokkal inkább az, hogy új lendületet kapjon Törökország csatlakozása (European Commission, 2012).

2013-ra a kezdeményezés pozitív eredményeket hozott, megerősítvén mindkét fél hajlandóságát a további együttműködésre. Ami a csatlakozási folyamatot illeti, a két fél meglehetősen egyenlőtlen helyzetből indul: a tagjelölt országnak kell átvennie az uniós jogrendet, az *acquis*-t, a tárgyalások során csupán átmeneti kedvezmények, derogációk kérésére van lehetősége. Ehhez képest a „pozitív agenda” két egyenrangú partner kölcsönös érdekei alapján megvalósuló folyamat.

Az EU–török kapcsolatok összetettsége dacára mindkét fél tisztában van azzal, hogy szükség van az együttműködésre. A tudományos-technológiai együttműködés olyan terület, amely mindkét fél számára előnyös lehet. Ahogyan *Máire Geoghegan-Quinn*, kutatásért, innovációért és tudományért felelős EU-biztos is kijelentette 2014. június 4-én, amikor Törökország aláírta a Horizont 2020 programhoz való csatlakozási megállapodását: „Törökország nagyra becsült partner. Dinamikus üzleti környezete alkalmassá teszi innovatív termékek és szolgáltatások fejlesztésére és alkalmazására – ezáltal kedvező helyzetbe hozva kutatókat és vállalatokat Európában és Törökországban egyaránt.”⁴

A török tudomány számokban

2014-ben 799,5 milliárd USD teljes megtermelt GDP-je alapján Törökország volt a világ 18. legnagyobb gazdasága (*Világbank*, 2015). A legtöbb tudományos statisztika⁵ ugyan azt mutatja, hogy Törökország még le van maradva az EU-hoz, illetve az OECD-hez viszonyítva, ugyanakkor 2000 óta stabil, jelentős növekedésnek lehetünk szemtanúi (lásd az *1. ábrát*).

Mind az EU, mind Törökország azt az ambiciózus célt tűzte ki maga elé, hogy a GDP-arányos K+F ráfordítás arányát (GERD/GDP)⁶ 3 százalékra növeli. Az EU ezt 2020-ra, Törökország 2023-ra kívánja megvalósítani. A legutóbbi, 2013-as adatok alapján az EU-15 kicsivel 2 százalék fölötti (2,06 százalék) értéket produkált, ezt a képet azonban lerontották az újonnan csatlakozott államok – az aggregált érték

⁴ Lásd: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-631_en.htm.

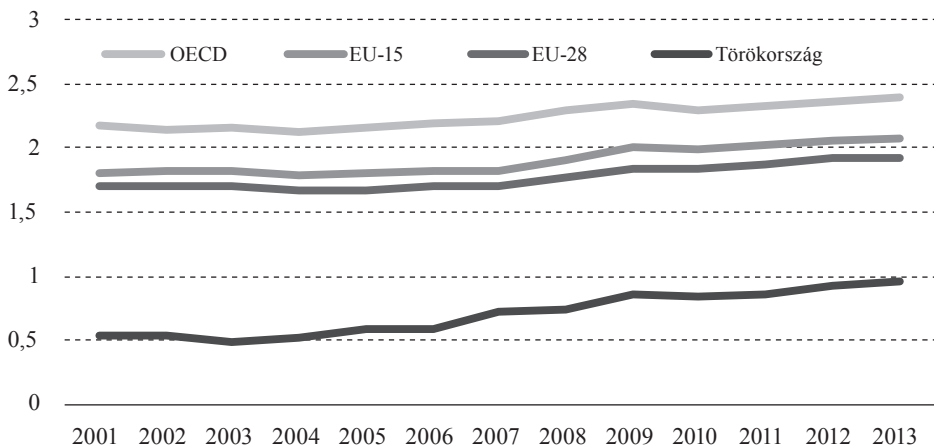
⁵ Lásd: <https://stats.oecd.org/>, Science and Technology Indicators, MSTI database, valamint <http://www.tubitak.gov.tr/en/content-national-science-technology-and-innovation-statistics-of-turkey> adatai alapján.

⁶ GERD: Gross domestic expenditure on R&D, kutatás-fejlesztésre fordított bruttó hazai ráfordítás. GERD/GDP: kutatás-fejlesztési ráfordítások a GDP százalékában.

1,92 százalék. Törökország jelenleg 0,95 százalékon áll, az éves növekedési rátája azonban magasabb – 2003 és 2013 között éves átlagban a GERD/GDP 17 százalékkal nőtt. Az ország növekvő GDP-je azonban tovább nehezíti a 3 százalékos cél elérését. Mind az EU-nak, mind Törökországnak korábban már volt egy nem teljesített célkitűzése: a lisszaboni stratégia 2010-re tervezett 3 százalékos GERD/GDP értéke és a török nemzeti Tudományos és Technológiai politika végrehajtási stratégiájában 2005–2010 között (BTP-UP-ben) 2013-ra meghatározott 2 százalék.

1. ábra

GDP-arányos K+F ráfordítás Törökországban, az EU-15, EU-28 és az OECD országokban
(Százalékban)



Forrás: <https://stats.oecd.org/>

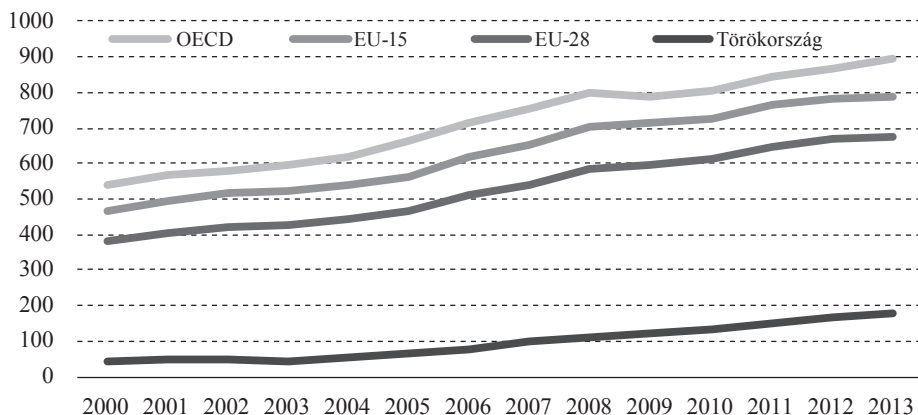
Törökország lakosainak száma magas – a 2014-es népszámlálás adatai alapján 77 695 904 fő⁷ – és állandóan növekszik. Ez a tény tovább növeli az egy főre jutó K+F ráfordítás tekintetében a török és az EU/OECD-adatok közötti különbséget. Mindazonáltal ezek a számok is stabil növekedést mutatnak (lásd a 2. ábrát).

⁷ Lásd: Török Statisztikai Hivatal, 2015. január 29-i adat.

2. ábra

Egy főre jutó K+F ráfordítás Törökországban az EU-15, EU-28 és az OECD országokban

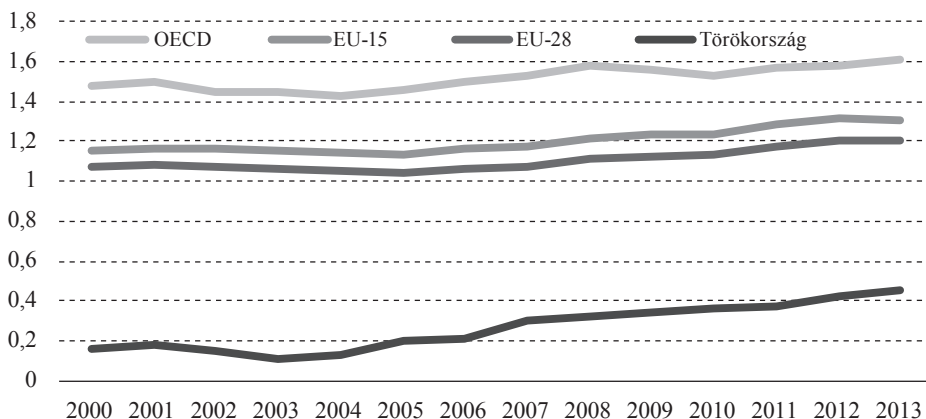
(Jelenlegi vásárlóerő-paritáson, USD)



Forrás: <https://stats.oecd.org/>

3. ábra

BERD a GDP százalékában Törökországban, az EU-15, EU-28 és az OECD országokban



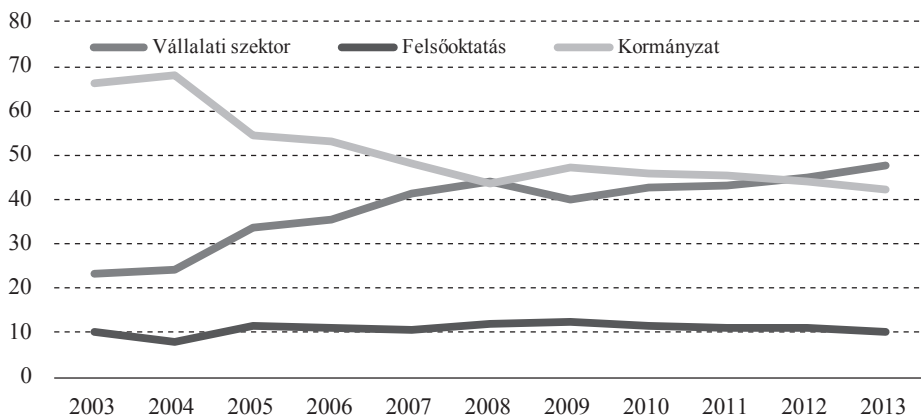
Forrás: <https://stats.oecd.org/>

Az EU és Törökország másik közös célkitűzése az ipari, vállalati szektor minél erőteljesebb bevonása a K+F tevékenységek megvalósításába és azok finanszírozásába. Az *ipari K+F ráfordítást* röviden az ún. BERD-mutatóval (business expenditure on research and development, vállalati K+F ráfordítás) írjuk le (lásd a 3. ábrát).

Mindkét esetben a BERD-mutatónak el kellene érnie a teljes K+F ráfordítás 60 százalékát, vagyis az EU 2020 és a Vízió 2023 stratégiák 3 százalék/GDP aránya alapján 2020-ra (EU) és 2023-ra (Törökország) a teljes GDP 2 százalékát. A török 0,45 százalékos adat arányilag közel van az összes K+F ráfordításra belüli 60 százalékos arányhoz, de nagyon messze van a GDP-hez viszonyított 2 százalékhöz képest. Még ha figyelembe vesszük is a jelenlegi növekedési tendenciát, akkor sem tűnik reálisnak a 2 százalékos célkitűzés. Érdekes viszont megfigyelni a vállalati és a felsőoktatási szektor közötti szerepváltást: a stabil kormányzati szereplés mellett a vállalati szféra átvette a vezető szerepet a felsőoktatástól (lásd a 4. ábrát). Elképzelhető, hogy az állam vállalati szektor számára nyújtott támogatása is hozzájárul ehhez a tendenciaváltáshoz.

4. ábra

K+F ráfordítások szektorok szerinti megoszlása Törökországban (Százalékban)

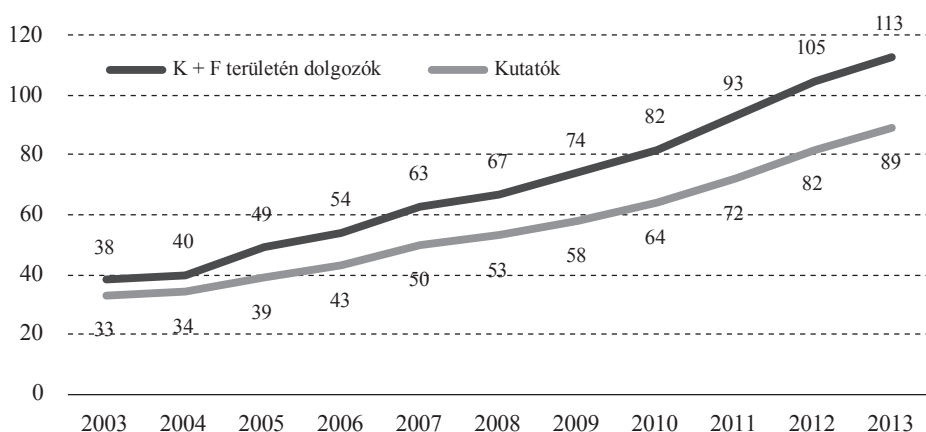


Forrás: <http://www.tubitak.gov.tr/en/content-national-science-technology-and-innovation-statistics-of-turkey>

Az emberi erőforrások tervezése ugyancsak aktuális téma a török tudománypolitikában. A Tudományos és Technológiai Tanács (SCST)⁸ által 2013-ra kitűzött célt – 150 000 teljes állású kutatói hely – módosítani kellett, ez a szám 2013-ban végül 113 000 fő volt (lásd az 5. ábrát).

5. ábra

A teljes munkaidejű dolgozókra átszámított K+F humánerőforrás + állomány
Törökországban
 (Ezer fő)

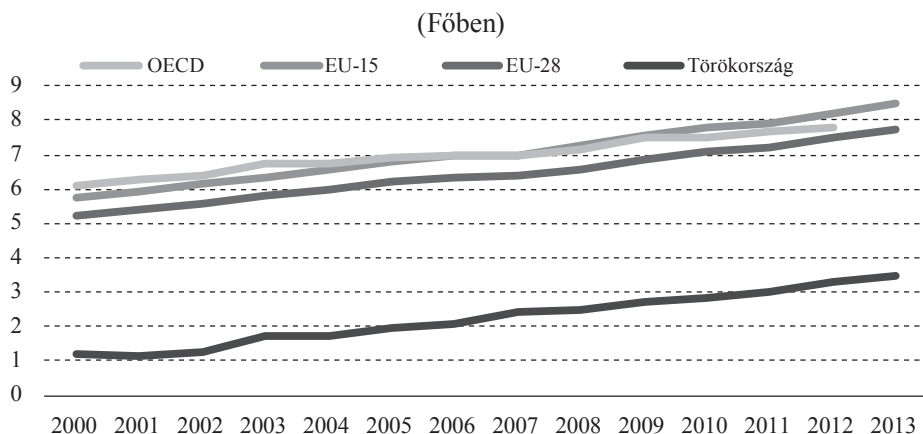


Forrás: <http://www.tubitak.gov.tr/en/content-national-science-technology-and-innovation-statistics-of-turkey>

Ha összevetjük a török és európai uniós humánerőforrás-fejlesztésre vonatkozó adatokat, akkor hasonló eredményre jutunk, mint a K+F ráfordítás vizsgálatakor: alacsonyabb kezdeti értékek és gyors növekedés jellemzi a török adatokat. A teljes munkaidejű kutatókra átszámított érték (Full Time Equivalent, FTE) 2003 és 2013 között 38 000-ről 113 000-re nőtt.

⁸ A Tudományos és Technológiai Tanács (Supreme Council for Science and Technology) a legmagasabb rangú tudománypolitikai döntéshozó és koordináló testület Törökországban, amelyet közvetlenül a miniszterelnök irányít.

Kutatók 1000 fő foglalkoztatottra vonatkoztatott száma Törökországban, az EU-15, EU-28 és az OECD országokban



Forrás: <https://stats.oecd.org/>

A kutatók foglalkoztatottakhoz viszonyított aránya alapján történő összehasonlítás (lásd a 6. ábrát) Törökország magas lakosságszáma és alacsony foglalkoztatottsági szintje⁹ okán félrevezető lehet, mindkét tényezőt mindenképpen figyelembe kell venni az adatok értelmezésekor.

Általánosságban elmondhatjuk, hogy azok az elemzések, amelyek csak a gyors növekedésre helyezik a hangsúlyt, elhallgatván az alacsony kiindulási értékeket, ugyancsak félrevezetők. Első ránézésre az Európai Unió és az OECD növekedési adatai lassabbnak tűnhetnek, ezek azonban csupán éves szinten jelentkező relatív különbségek, a valós növekedés mondhatni egyforma, így a kezdeti különbségek Törökország és a fejlett világ között alig csökkennek. Mindezek ellenére a gyors, kiegyensúlyozott növekedés mindenképpen pozitív jelenség, amely megalapozhatja Törökország stabil, innováción alapuló fejlődését.

⁹ Az Európai Unió 65,3 százalékos átlagához és az OECD 66,1 százalékos értékéhez viszonyítva Törökországban a foglalkoztatottság – 2015-ös OECD-adatok alapján – éppen csak átlépte az 50 százalékot (lásd: <http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=STLABOUR&lang=en>). Ez főleg a nők alacsony foglalkoztatottságának köszönhető, amely 30 százalékos nagyságrendjével mindössze fele az EU-28 60 százalékos átlagának, míg a férfiak esetében a török foglalkoztatottság megfelel az EU-28 átlagának (69 százalék, illetve 70 százalék).

Tudománypolitikai stratégiák Törökországban

A 10. Fejlesztési terv (2014–2018) ¹⁰

A 10. Fejlesztési terv biztosítja a tudomány-, technológia- és innovációs politika keretfeltételeit 2014 és 2018 között. A jelenlegi török helyzet bemutatását követően a terv konkrét fejlesztéseket és célkitűzéseket javasol. Ennek alapján a török K+F és innovációs politika elsődleges célja, hogy „a technológiai és innovációs tevékenységek növelésével támogassa a magánszektor, kihasználja az ezen tevékenységekkel járó előnyöket; a konkrét K+F eredményeket piacra segítse, létrehozván ezzel egy innovációalapú gazdaságot, valamint hogy saját márkás, magas hozzáadott értékű termékekkel globális szintű kompetitív előnyre tegyen szert”. (The Tenth Development Plan..., 2010, 86. o.)

Az említett cél elérését egyetemeken és állami finanszírozású kutatóintézetekben működő kutatóközpontok, technológiafejlesztési körzetek, az egyetem-ipar együttműködését elősegítő inkubátorházak, az új, versenyképes szektorokat támogató K+F+I programok, új márkák, termékek és innováció alapú klaszterek segítik majd elő.

1. táblázat

K+F és innovációs célkitűzések				
	2006	2011	2013	2018
GDP-arányos K+F ráfordítás (%)	0,6	0,86	0,92	1,8
A magánszektor részesedése a K+F ráfordításokon belül (%)	37	43,2	46	60
A kutatóhelyeken foglalkoztatottak létszáma (FTE)	54 444	92 801	100 000	220 000
Kutatók száma (FTE)	42 663	72 109	80 000	176 000
A magánszektor részesedése a K+F létszámon belül (%)	33,1	48,9	52	60

Forrás: 2006 és 2011-es adatok: TURKSTAT. 2013 és 2018-as adatok a 10. Fejlesztési terv becslött értékei.

¹⁰ The Tenth Development Plan... [2010] alapján.

A következő tervezési periódusban ugyancsak elengedhetetlen a tudományos programok és szereplők közötti koordináció, az alapos hatáselemzés. Kiemelt területté válnak a tiszta technológiák és a zöld termékek. Az alapkutatások, a társadalomtudományi kutatások és a magánszféra részvétele tovább erősítendő. A közbeszerzés is ösztönzőleg hat az innovációra és a hazai termelésre, míg a regionális és nemzetközi együttműködés a versenyképes technológiák kialakulása irányába hat.

Amint az az *1. táblázatból* is látszik, a Tudományos és Technológiai Tanács (SCST) által a 2005–2010-es nemzeti Tudományos és Technológiai (TÉT) politikákat megvalósítani hivatott stratégiában (BTP-UP) 2013-ra meghatározott célokat – GDP-arányos K+F ráfordítás: 2 százalék, kutatóhelyeken foglalkoztatottak létszáma (FTE): 150 000 – módosítani kellett. A 10. Fejlesztési terv új becsült értékeit viszont sikerült felülszárnyalni: a GERD/GDP értéke 2013-ban 0,95 százalék, a kutatóhelyeken foglalkoztatottak létszáma (FTE) pedig 113 000 volt.

Vízió 2023

A Vízió 2023-at 2004-ben Törökország akkori miniszterelnöke, jelenlegi elnöke, *Recep Tayyip Erdogan* kezdeményezte a Török Köztársaság fennállásának 100. évfordulója alkalmából. A Vízió több területet is felölel, ajánlásokat fogalmaz meg a gazdaság, az egészségügy, az energiapolitika vagy a turizmus számára is. A tudomány és technológia területén a következő célkitűzéseket fogalmazta meg: 2023-ra a GERD/GDP értékének el kell érnie a 3 százalékot, a BERD/GDP-nek a 2 százalékot. A kutatóhelyeken foglalkoztatottak tervezett létszáma (FTE) 300 000, amiből 180 000-nek a magánszektorban kellene dolgoznia.

Ha vetünk egy pillantást az Európa 2020 K+F és innovációs célkitűzéseire – amelyeket jobbra a lisszaboni stratégiától örökölt –, akkor a 3 százalékos GERD/GDP érték ott is visszaköszön. Európa 75 százalékos foglalkoztatottsági célkitűzéséhez képest (20–64 évesek körében) Törökország kevésbé ambiciózus: csak 55 százalékos foglalkoztatottságot szeretnének elérni. Az 5 százalékosra tervezett munkanélküliségi ráta már annál ambiciózusabb.¹¹ Ami a klímaváltozás és energia prioritásokat illeti: Európa a megújuló energiaforrások arányát 20 százalékra, Törökország 30 százalékra növelné; mindkét ország az energiahatékonyság területén 20 százalékos javulásra törekszik. Bár ezt a Vízió 2023 program nem említi, érdekes adat, hogy míg Európában az iskolaelhagyók száma 12,7 százalék – az Európa 2020 ezt 10 szá-

¹¹ Turkey – Vision 2023 konferencia-előadás alapján. Lásd: http://www.turkey-japan.com/business/category1/category1_70.pdf. Az eredeti Vision 2023 dokumentum csak törökül elérhető.

zalékra csökkentené –, addig ez az érték Törökországban 40 százalék körüli. Nagy a különbség a felsőfokú képzésre beiratkozók létszámát illetően is: míg Európában a tanulók 35 százaléka – 2020-ra a terv 40 százalék – iratkozik be egyetemre, főiskolára, addig Törökországban ez a szám 18 százalék. A kutatók létszámának fenntartható növekedése pedig csak megfelelő képzési rendszerrel biztosítható. Az Európa 2020 ötödik célkitűzése a szegénység elleni küzdelemtől szól (lásd a 2. táblázatot). Ez nehezen vethető össze a Vízión 2023 gazdasági célkitűzéseivel, amelyek inkább a gazdasági növekedést hangsúlyozzák. Általános célként megjelenik, hogy Törökország 2023-ra váljék a világ 10 legerősebb gazdaságának egyikévé.

2. táblázat

Az Európa 2020 célkitűzései									
	Török adatok								EU-átlag
20–64 éves korú népesség foglalkoztatottsága	48,2	48,2	48,4	47,8	50	52,2	52,8	68,4	
GERD/GDP	0,58	0,72	0,73	0,85	0,84	0,86	0,92	2,07	
Üvegházhatású gáz kibocsátás, 1990 = 100%	187	203	196	198				83	
Felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya	11,9	12,3	13	14,7	15,5	16,3	18	35,7	
Iskolai lemorzsolódás aránya (érettségi előtt)	48,8	46,9	45,5	44,3	43,1	41,9	39,6	12,7	
Szegénység, kirekesztettség által veszélyeztetettek (%)	72,4							24,8	

Forrás: European Commission [2014d]

A fejlesztés számszerűsített indikátorain túlmenően a Tudományos és Technológiai Tanács 2005-ben nyolc stratégiai fontosságú technológiaterületet határozott meg: információs és kommunikációs, bio- és gén-, energia- és környezeti, anyagtechnológiák, mechatronika, nanotechnológia, tervezési, gyártás-, folyamattechnológiák. Az általános vízió megvalósítására eddig két konkrét terv született: a Nemzeti Tét Politika Végrehajtási Terv 2005–2010 (BTP-UP) és a Nemzeti Tudományos, Technológiai és Innovációs Stratégia 2011–2016 (UBTYS).

Nemzeti Tudományos, Technológiai és Innovációs Stratégia (UBTYS) 2011–2016

A Nemzeti Tudományos, Technológiai és Innovációs Stratégiát a Tudományos és Technológiai Tanács 2010-ben fogadta el. Alapvető stratégiai dokumentum, amely tartalmazza Törökország tudánypolitikai vízióját, prioritásait és fő célkitűzéseit a 2011–2016-os időszakra. Fő területei a multilaterális és multidiszciplináris K+F+I kultúra terjesztése, szektorális és regionális K+F+I ösztönzése, kis- és középvállalatok olyan irányú támogatása, hogy a nemzeti innovációs rendszer erős szereplőivé válhassanak, valamint a kutatási infrastruktúrák tudásteremtő kapacitásának hatékony kihasználása. A Nemzeti Tudományos, Technológiai és Innovációs Stratégia három vertikális és hat horizontális tengely szerint épül fel, ahol a horizontális prioritások támogatják a vertikálisakat (lásd a 7. ábrát).

7. ábra

A Nemzeti Tudományos, Technológiai és Innovációs Stratégia keretterve

Küldetésorientált megközelítés			Szükségletorientált megközelítés			Alulról építkező megközelítés
Erős K+F és innovációs kapacitás			Társadalmi szükségletek			Alap-, alkalmazott és felderítő ¹ kutatás
Autóipar	Gépgyártás	IKT	Védelem	Űrkutatás	Egészség	
			Energia	Víz	Élelmiszer	
K+F humán erőforrás fejlesztése						
Kutatási eredmények termékekké és szolgáltatásokká alakítása						
Többszereplős és multidiszciplináris K+F együttműködési kultúra terjesztése						
Kis- és középvállalatok nemzeti innovációs rendszerben betöltött szerepének erősítése						
Kutatási infrastruktúrák tudásteremtő képességének hasznosítása						
Nemzetközi tudományos együttműködésben rejlő lehetőségek országos érdekek alapján történő kiaknázása						

¹ Angolul: frontier research: új jelenségek megismerésére vonatkozó kutatás.

Forrás: <https://www.tubitak.gov.tr/en/about-us/policies/content-national-sti-strategy-2011-2016>

Ahogy a 7. ábrán látszik, a három függőleges tengely három különböző megközelítést tükröz: az első, küldetésorientált megközelítés magába foglalja az autóipart, a gépgyártást és az információs és kommunikációs technológiákat. A második, szükségletorientált megközelítés többnyire a társadalmi igényekre koncentrál az energia, a vízügy, az élelmiszer, az egészség, a védelem/biztonság és az űrkutatás területein. Az energia-, víz- és élelmiszer-kutatással kapcsolatos kérdésekre három

munkacsoportot hoztak létre, amelyek felelősek voltak az adott terület K+F+I stratégiájának a kidolgozásáért. Ezeket a stratégiákat a Tudományos és Technológiai Tanács már el is fogadta. A harmadik megközelítés az alulról építkező kezdeményezéseket támogatja, legyen az alap kutatás, alkalmazott vagy felderítő kutatás.

A horizontális területek a humán erőforrás-fejlesztés, a kutatási eredmények termékekké és szolgáltatásokká alakítása, a többszereplős és multidiszciplináris K+F együttműködési kultúra terjesztése, a kis- és középvállalatok nemzeti innovációs rendszerben betöltött szerepének erősítése, a kutatási infrastruktúrák tudásteremtő képességének hasznosítása, valamint a nemzetközi tudományos együttműködésben rejlő lehetőségek országos érdekek alapján történő kiaknázása.

*Tudományos és Technológiai Humán Erőforrás Stratégia
és Akcióterv 2011–2016¹²*

A Nemzeti Tudományos, Technológiai és Innovációs Stratégia első horizontális pilléréhez kapcsolódóan a Tudományos és Technológiai Tanács 2010-ben fogadta el a Tudományos és Technológiai Humán Erőforrás Stratégiát. A stratégia víziója, hogy Törökország a tudományos és technológiai humán erőforrás területén a nemzetközi közösség versenyképes szereplőjévé váljék.¹³ A stratégia célja, hogy a TÉT területen aktív humán erőforrás mind minőségét, mind mennyiségét tekintve növekedjen. Ezt a kedvező kutatási környezetet a kutatók képességeinek fejlesztésével és mobilitási programokkal kívánják elérni.

Bár a nemzeti Tudományos és Technológiai (TÉT) politikákat megvalósítani hivatott stratégiába (BTP-UP) 2013-ra tervezett célját, a 150 000 fős kutatóintézeti állományt nem sikerült megvalósítani, a Vízió 2023 még ambiciózusabb célokat fogalmaz meg: 300 000 fős teljes állású kutatóintézeti létszámot, amelynek 60 százaléka az iparban dolgozik. Ennek fényében a stratégiának nem csupán a kutatói létszám növelésén kell fáradoznia, hanem a humán erőforrás szektorális és foglalkozáshelyi megosztottságán is.

¹² Lásd: <http://www.TUBITAK.gov.tr/en/about-us/policies/content-st-human-resources-strategy-2011-2016> alapján.

¹³ Lásd: <http://www.TUBITAK.gov.tr/en/about-us/policies/content-st-human-resources-strategy-2011-2016>

*Török Ipari Stratégiai Dokumentum (2011–2014)*¹⁴

Törökország 2023-ra a világ 10 legnagyobb gazdaságának egyikévé kíván válni 500 milliárd dolláros exportvolumennel. Olyan országgá, amely nemzeti autó-, repülőgép-, hajó- és műholdgyártással és kivitellel rendelkezik.

A Török Ipari Stratégiai Dokumentumot a Tudományos, Ipari és Technológiai Minisztérium hozta létre azzal a hosszú távú vízióval, hogy Törökország Eurázsia fő csúcstechnológiai termékeit gyártó központjává váljon. Ezen felül a stratégia általános célkitűzése a következő: „A török ipar versenyképességének és hatékonyságának növelése, az ipar olyan irányú átalakítása, amely elősegíti, hogy Törökország részesedése nőjön a világexporton belül, ahol a török export főként csúcstechnológiát, magas hozzáadott értéket képviselő termékekből áll, jól képzett munkaerővel rendelkezik, mindeközben érzékeny a környezeti és társadalmi kihívásokra.” (Turkish Industrial..., 2010, 49. o.) A stratégiai célok közé tartozik a vállalkozások és a csúcstechnológiai iparágak súlyának növelése, valamint magas hozzáadott értékű termékek bevezetése az alacsonyabb technológia igényű területeken.

A stratégia nyolc ipari területet határozott meg: beruházás és üzleti környezet, nemzetközi kereskedelem, humán erőforrás fejlesztése, kis- és középvállalatok pénzügyi lehetőségeinek bővítése, vállalatok technológiai fejlesztése, infrastrukturális szektorok: telekommunikáció, energia vagy közlekedés, környezetvédelem és regionális fejlesztés. Kiemelt szektorok az autóipar, a gépgyártás, a háztartási termékek, az elektronika, a textilipar és ruházat, az élelmiszeripar, végül a vas- és acélipar.

Együttműködési lehetőségek: lehetséges szinergiák az uniós és török prioritások között

Részvétel a 7. Keretprogramban

Törökország az EU Kutatás-fejlesztési Keretprogramjainak társult tagja 2002 óta. A Horizont 2020 Program társulási szerződését 2014. június 4-én írták alá. A megállapodást török részről *Ahmet Yücel*, az EU-ügyekért felelős minisztérium államtitkára, az EU-oldalról pedig *Robert-Jan Smits*, a Kutatási és Innovációs Főigazgatóság főigazgatója látta el kézjegyével.

¹⁴ Turkish Industrial... [2010] alapján.

A török 7. Keretprogramban való részvételről tartott előadásában. *Smits* kiemelte az erős török jelenlétet a Marie Skłodowska Curie-akciókban, a kis- és középvállalatokat támogató eszközprogramjaiban, valamint az információs és kommunikációs technológiák és a környezetvédelem tematikus kiírásaiban (*Smits*, 2014). Amint azt a 3. és 4. táblázat is mutatja, a 7. Keretprogram utolsó, hetedik beszámolójának adatai alapján 1122 török kutató vett részt nyertes pályázatokban, ami mintegy 165 millió eurós támogatást jelent.¹⁵ A török kutatók sikerességi rátája 16,1 százalékos volt, ami kicsivel alatta maradt az európai uniós átlagnak (21,6 százalék). Érdekes adat, hogy a Keretprogramhoz társult országok¹⁶ sikerességi rátája még az uniós átlagnál is kicsivel magasabb, 21,9 százalék. A sikerességi ráták közötti különbség még inkább szembeötlő az elnyert támogatás tekintetében. Itt a majd 20 százalékos uniós átlaggal szemben alig magasabb, mint 7 százalékos török eredményt találunk. A társult országok az elnyert támogatás tekintetében is közelítenek az uniós átlaghoz, sikerességi rátájuk 18,7 százalék.

3. táblázat

Nyertes projektekben való résztvevők száma és a 7 éves időszakra számított sikerességi arány

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Összes	Arány (%)
Török-ország	141	119	183	206	200	182	91	1 122	16,1
EU	19 242	12 412	17 592	15 174	17 493	19 031	11 454	112 398	21,6
Társult országok (FP7)	1 583	1 221	1 730	1 455	1 543	1 699	1 072	10 303	21,9

Forrás: European Commission [2015].

¹⁵ További, jelenleg is futó projektnek köszönhetően ez a szám még tovább emelkedhet.

¹⁶ Albánia, Bosznia-Hercegovina, Feröer-szigetek, Izland, Izrael, Macedónia, Moldova, Montenegró, Norvégia, Svájc, Szerbia, Törökország.

Elnyert támogatás (millió euró) és a teljes pályázott összeghez viszonyított sikerességi arány

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Összes	Arány (%)
Török-ország	25,15	16,32	24,04	21,33	30,04	37,09	11,39	165,4	7,2
EU	5881	4340	5306	4999	5705	6794	4261	37 289	19,2
Társult országok	482	442	599	484	513	722	417	3 658	18,7

Forrás: European Commission [2015].

A hét év során a kutatóintézetek voltak a legaktívabb pályázók (25,41 százalék), mögöttük szorosan az állami intézetek következtek (22,22 százalék) – főleg a Török Tudományos, Technológiai Kutatási Tanács (TÜBITAK)¹⁷ révén. A felsőoktatási szektor (16,02 százalék) és a magánszektor – ideértve a kis- és középvállalatokat is – nyújtották be a pályázatok további egyharmadát. A legfontosabb és legsikeresebb öt pályázó a TÜBITAK, a Közel-keleti Műszaki Egyetem, a Koç Egyetem, a Bilkent Egyetem és Sabanci Egyetem voltak (Smits, 2014).

Szinergiák és lehetőségek a Horizont 2020-ban

A Horizont 2020 az Európai Unió új kutatás-fejlesztési keretprogramja a 2014–2020-as időszakra. A hétéves periódus során mintegy 80 milliárd eurós költségvetéssel gazdálkodik.

Törökország 2012 júniusában kiadott egy hivatalos állásfoglalást a Horizont 2020-szal kapcsolatosan (*Turkey's Position Paper on Horizon 2020*, 2012). Ebben nagy általánosságban üdvözölték az új programot, kiemelték a Nemzeti Tudományos, Technológiai és Innovációs Stratégiával való hasonlóságait. Mindemellett azonban hangsúlyozták a kis- és középvállalatok kiemelt szerepét mind az uniós, mind a török gazdaságban, valamint a kapacitásépítés fontosságát, különösen a

¹⁷ A Török Tudományos, Technológiai Kutatási Tanács (Scientific and Technological Research Council of Turkey, TÜBITAK) 1963 óta a török Tudományos és Technológiai rendszer meghatározó szereplője. Autonóm szervezet, amelyet saját tudományos bizottsága irányít. A legfontosabb tudományfinanszírozó intézmény, amely maga is tudományos tevékenységet is folytat.

tagjelölt országokban, amelyek nem profitálhatnak a Strukturális Alapok jelentette előnyökből. Törökország üdvözölte volna, ha a kiválóságra fordított összegek egy részét átcsoportosították volna az előzőekben említett két területre, de erre végül nem került sor. A tagjelölt országokat segítő új IPA II. (Instrument for Pre-Accession Assistance, csatlakozás előtti segítségnyújtási eszköz) program forrásai viszont felhasználhatók a meglévő kapacitások bővítésére, fejlesztésére.

A TÜBITAK EU Keretprogramokat koordináló nemzeti irodája számos olyan programot hirdet és valósít meg, amely elősegíti, hogy Törökország minél többet profitálhasson a Horizont 2020 nyújtotta előnyökből. A programban pályázni kívánó kutatók utazási, rendezvényszervezési támogatást, projektírási tanácsadást, előzetes értékelési segítséget kaphatnak az iroda alkalmazottaitól. Ezen túlmenően a nyertes pályázókat a TÜBITAK kiegészítő támogatással jutalmazza. Az 5. táblázat azt foglalja össze, hogy milyen hasonlóságok, szinergiák és török programok feleltethetők meg a Horizont 2020 program három fő pillérének.

5. táblázat

Szinergiák a Horizont 2020 és a török TÉT programok/stratégiák között

Horizont 2020	Törökország
<i>I. pillér:</i> Kiváló tudomány: kutatás-fejlesztési és innovációs kiválóság erősítése és kiterjesztése (25,3 milliárd euró)	<i>I. pillér:</i> Új eszköz a magas szintű tudományos publikációk megjelenésének ösztönzésére a magas impakt faktorú újságokban megjelent cikkek díjazása
I.1: Európai Kutatási Tanács (European Research Council, ERC)	I.1: Európai Kutatási Tanács pályázatai – kezdő kutatókat támogató segítségnyújtás – projektírás, – előzetes próbaértékelés, – interjú gyakorlatok. Pozitívan értékelt, de nem nyertes projektek számára támogatás (például: második fordulóba jutás esetén 12 000 €) Nyertes pályázók kiegészítő támogatása, az elnyert Európai Kutatási Tanácstól kapott ösztöndíjon felül
– Kezdő kutatókat támogató ösztöndíj (ERC starting grants)	– 25 000 € + költségvetés x 9 százalék,
– Önálló karrierjüket megszilárdító kutatóknak szóló ösztöndíj (ERC consolidator grants)	– 30 000 € + költségvetés x 9 százalék
– Tapasztalt kutatóknak szóló ösztöndíj (ERC advanced grants)	– 35 000 € + költségvetés x 9 százalék

Horizont 2020	Törökország
I.2: Jövőbeni és feltörekvő technológiák (Future and Emerging Technologies, FET) – Nyitott felhívás (FET Open), hangsúlyos terület az Információs és Kommunikációs Technológiák – FET Proaktív – multidiszciplináris kutatás előre meghatározott prioritási területeken – Zászlóshajó projektek (FET Flagships), például: Human Brain – agykutatás I.3: Marie Skłodowska-Curie-akciók (MSCA) Egyéni pályázatok Európai pályázatok, Globális pályázatok Fogadóintézményi pályázatok Innovatív képzési hálózatok (Innovative Training Networks – ITN) Kutatási és Innovációs Kutatócsere (Research and Innovation Staff Exchange, RISE) Regionális, nemzeti, nemzetközi programok társfinanszírozása (Co-funding of regional, national and international programmes – COFUND) I.4: Európai Kutatási Infrastruktúrák és e-infrastruktúrák	I.2: Információs és Kommunikációs Technológiák (IKT) a török Nemzeti Tudományos, Technológiai és Innovációs Stratégia egyik küldetésorientált prioritási területe I.3: MSCA előzetes értékelési program Támogatható – pozitívan értékelt – projektek díjazása (80 pont felett) TÜBITAK Tudományos Ösztöndíjprogramok (BIDEB) Külföldi kutatók ideiglenes törökországi kutatására (2221. számú) Reintegrációs Kutatási Ösztöndíjprogram (2232. számú) A kölcsönös brain-gaint elősegítő program (Co-Funded Brain Circulation Scheme 2236. számú) Diplomásoknak szóló ösztöndíj külföldi diákok részére (2215. számú) Külföldi állampolgárok kutatói ösztöndíjprogramja (2216. számú) I.4: E-kormányzat és e-infrastruktúrák – a török Tudományos és Technológiai Tanács egyik kiemelt témája 2013-ban Törökország tagja a Kutatási Infrastruktúrák Európai Stratégiai Fórumának, Fejlesztési Minisztérium dolgozik egy átfogó útiterv kidolgozásán 108 működő, 65 fejlesztés alatt álló kutatási infrastruktúra + 97 fejlett infrastruktúrával rendelkező kutatóintézet
II. pillér: Ipari vezető szerep: központban az innováció és a magánszektor II.1: Vezető szerep az alap+ és ipari technológiák területén IKT Nanotechnológiák, Korszerű anyag- és gyártási technológiák, Biotechnológia Úrkutatás II.2: Kockázatfinanszírozáshoz való hozzáférés	II. pillér: A Török Ipari Stratégiai Dokumentum víziója – Törökország – eurázsiai termelőközpont II.1: Autóipar, gépgyártás és IKT a török Nemzeti Tudományos, Technológiai és Innovációs Stratégia három küldetésorientált kutatási prioritási területe Úrkutatás a török Nemzeti Tudományos, Technológiai és Innovációs Stratégia egyik szükségletorientált kutatási területe II.2: Iparorientált Támogatási Program – kockázati tőke bevonásáról (1514. számú, TÜBITAK)

Horizont 2020	Törökország
II.3: Innováció a kis- és középvállalatok számára – kis- és középvállalati eszköz (az ötlettől a piaciig)	II.3: Egyéni vállalkozástámogatási program (1512. számú), a kis- és középvállalati eszközhöz nagyon hasonló struktúrával: ötlet – prototípus – kereskedelmi forgalomba hozatal
III. pillér: Társadalmi Kihívások Egészségügy, demográfiai változás és jólét Élelmezésbiztonság, fenntartható mezőgazdaság, erdőgazdálkodás, tengerkutatás, tenger- és belvíz-hasznosítási célú kutatás, valamint a biogazdaság Biztonságos, tiszta és hatékony energia Intelligens, környezetkímélő és integrált közlekedés Éghajlatváltozás, környezetvédelem, erőforrás-hatékonyság és nyersanyagok Európa a változó világban – Inkluzív, innovatív és reflektív társadalmak Biztonságos társadalmak – Európa és az állampolgárok szabadságának és biztonságának védelme	III. pillér: Társadalmi Kihívások Egészség, Élelmiszer, Víz, Energia és Biztonság (védelem) a török Nemzeti Tudományos, Technológiai és Innovációs Stratégia második pillérének öt eleme A nemzeti élelmiszer, víz és energia K+F és innovációs stratégiák 2011–2016-ot a török Tudományos és Technológiai Tanács már elfogadta, a TÜBITAK koordinálja Elfogadták a török energiahatékonysági stratégiát (2012–2023)

Forrás: Horizont 2020: <http://www.h2020.gov.hu/>, <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/>, török programok: <http://www.tubitak.gov.tr/en>, Göllükcü [2015], Karatas [2015].

A kutatási keretprogramokban való sikeres részvételt a keretprogramhoz csatlakozott országok különféle eszközökkel igyekeznek elősegíteni. A három legelterjedtebb támogatási típus az uniós pályázati prioritásokhoz és formákhoz igazodó hazai támogatási rendszer kialakítása, a pályázati tanácsadás, valamint a programokban való részvételt pénzügyi eszközökkel, úgynevezett rásegítő pályázatokkal támogató típus. A török támogatási rendszerben mind a három típus fellelhető. A pályázati tanácsadást elsősorban a TÜBITAK alá tartozó nemzeti kapcsolattartó pontok valószínűsítik meg. A másik két típus vegyesen szerepel az 5. táblázatban, használatuk a Horizont 2020 különböző pilléreinek belül más és más.

Mivel a kiválóság a Horizont 2020 egyik fő pillére maradt, s mivel mind az OECD, mind az Innovatív Unió¹⁸ részéről kritika érte Törökországot az innováció és a kiválóság területén elért eredményeit illetően, így kialakítottak néhány olyan új eszközt, amelytől az eredmények javulását várják. A kiválóság pillér két fontos

¹⁸ Az Innovatív Unió az Európa 2020 stratégia 7 kiemelt kezdeményezésének egyike. Célja, hogy a tudományos kutatásra és az innovációra fordított összegek növelése révén az Európai Unió leküzdje a kutatás, fejlesztés és innováció területén a lemaradását. Évente ún. országlemléseket jelentet meg az uniós tagállamok és tagjelölt országok innovációs teljesítményéről.

eleme az Európai Kutatási Tanács ösztöndíja és a kutatói mobilitást támogató Marie Skłodowska-Curie (MSC) Akciók. Mindkét pályázati típus kapcsán a TÜBITAK egyrészt segítséget nyújt a pályázatírás során, projektírási tanácsadás, gyakorlott bírálók által szervezett próbaértékelések és próbainterjúk révén. Ezek az intézkedések lehetővé teszik a pályázók sikeres felkészülését a valódi megmérettetésre. Fontos eszköz a magas színvonalú, végül azonban nem támogatott pályázatok hazai forrásokból történő finanszírozása. Ez a program jelentősen növeli a pályázó támogatáshoz jutási esélyeit, így a pályázatírási hajlandóságát is – az uniós szintű bírálat pedig biztosítja a tudományos kiválóságot, a magas tudományos színvonalat. A legkiválóbb kutatókat célozza meg az elnyert támogatás felett még kiegészítő forrásokat biztosító program, ami lehetővé teszi a magasfokú kutatói szabadságot és a professzionális végrehajtást. A Marie Skłodowska-Curie-akciókhoz hasonló török mobilitási programok elsődlegesen a török kutatók hazatérését, valamint nemzetközi kutatók törökországi tudományos tevékenységét hivatottak elősegíteni.

Az első pillér feltörekvő technológiák pályázata, a második pillér ipari technológiák területei, a harmadik pillér társadalmi kihívásai mind-mind visszaköszönnek a török tudánypolitikai prioritásokban, a török Nemzeti Tudományos, Technológiai és Innovációs Stratégia függőleges pilléreiben. A nemzeti élelmiszer-, víz- és energiapolitika kutatás-fejlesztési és innovációs stratégiáit az európai célkitűzésekkel összhangban dolgozták ki.

Törökország nem csupán tagja a Kutatási Infrastruktúrák Európai Stratégiai Fórumának, de az infrastrukturális beruházásokat érintő döntéseit is a fórummal egyeztetve, annak iránymutatásaival összhangban hozza meg.

A Horizont 2020 második pillérének egyik újítása az úgynevezett kis- és középvállalati eszköz, amely három fázisban támogatja a kis- és középvállalkozásokat innovatív ötleteik piacra juttatásában. A TÜBITAK 1512-es számon futó, egyéni vállalkozókat támogató pályázata négy fázisban majdnem ugyanazt a célt tűzi ki maga elé, mint a Horizont 2020-as kis- és középvállalati eszköz (lásd a 6. táblázatot). Az első fázisban egy alaposan kidolgozott megvalósíthatósági tanulmány a támogatás feltétele. A második, illetve a török modell esetén második-harmadik fázisban magára a projektötlet megvalósítására kerül sor. A harmadik, illetve a török modellben a negyedik fázisban a kidolgozott termék piacra vitelét támogatják. A fázisok egymásra épülnek, a magasabb szintre lépésnek feltétele az előző szint sikeres teljesítése. A hazai programban való sikeres szereplés jelentősen megkönnyítheti a török vállalkozók eredményes részvételét az uniós kis- és középvállalati eszközben.

TÜBITAK 1512-es pályázata egyéni vállalkozók számára

	Pályázó	Időtartam	Támogatás típusa	Támogatás (€)	Eredmény
1. fázis: Ötlettől a projektkig	Vállalkozó	–	Vállalkozói képzés, coaching	–	Projektjavaslat, megvalósíthatósági tanulmány
2. fázis: Start-up létrehozása	Vállalkozó	12 hónap	100 százalékos pénzügyi támogatás	Max. 47 000	Prototípus
3. fázis: K+F alkalmazása	Vállalat	18 hónap	75 százalékos támogatás	Max. 238 000	Kereskedelmi prototípus
4. fázis: Forgalmba hozatal	Vállalat	12 hónap	Népszerűsítő rendezvény, kockázati tőke	–	Piaci termék

Forrás: http://erawatch.jrc.ec.europa.eu/erawatch/opencms/information/country_pages/tr/country

Következtetések

Törökország legfőbb gazdasági célkitűzése, hogy 2023-ra a világ 10 legerősebb gazdasága közé kerüljön. Ahhoz, hogy ezt az ambiciózus célt megvalósíthassa, további kutatás-fejlesztési befektetésekre, programokra van szükség. A 3 százalékos GERD/GDP arány előfeltétele a Vízión 2023 gazdasági célkitűzéseinek, amely mutató – a BERD-mutatóval egyetemben – a meggyőző növekedés dacára is még messze van a kívánatos értéktől.

Ahhoz, hogy egy ország a világgazdaság meghatározó szereplőjévé váljon, nemzetköziesedésre, nyitottságra és nemzetközi szintű hálózatépítésre van szükség. Törökország számára az Amerikai Egyesült Államokon és a környező közel-keleti, észak-afrikai régiókon túlmenően Európa a fő partner mind gazdasági, mind tudományos szempontból.

Figyelembe véve a korábbi tendenciákat és Törökország jelenlegi erőfeszítéseit, Törökország részvétele a Horizont 2020 programban sikeresebb lehet a korábbi keretprogramokban való szereplésénél is. Már jelenleg is jelentős tapasztalattal és a nemzeti kapcsolattartó pontok – National Contact Point, NCP – kiépült hálózatával

rendelkezik, különösen a Marie Skłodowska Curie-akciók területén, ahol továbbra is erős török aktivitás várható. A kiválósági programok hangsúlyosabb támogatásának köszönhetően itt is jelentős részvételre, a nyertes pályázók számának növekedésére lehet számítani.

Az egyéni vállalkozástámogatási program jó kísérleti terep lehet a török kis- és középvállalatok számára annak európai szintű megfelelője, a kis- és középvállalati eszközben való sikeres részvételükhöz. Az élelmiszer-, víz- és energiapolitika területen elfogadott stratégiák segítik a helyi kiválóság kialakulását, a sikeres részvételt a nemzetközi konzorciumokban.

Mindezek ellenére még vannak kihívások Törökország számára:

1. Egy intelligens szakosodási stratégia kidolgozása segíthetné a fókuszált programalkotást és finanszírozást, ez elősegíthetné a gazdasági növekedést és a nemzetközi együttműködés erősödését ezeken az előre körülhatárolt területeken.
2. A nemzeti szintű, meglévő kapacitások fejlesztése az IPA II. forrásainak segítségével, ez lehetővé tenné egyetemek, nemzeti kutatási központok és infrastruktúrák támogatását.
3. Az akadémia és az ipar közötti technológiatranszfer további bátorítása.
4. Kiválóság támogatása benyújtott szabadalmak és magas impaktfaktorú tudományos folyóiratokban megjelenő publikációk bátorításával.
5. A jelenlegi programok állandó monitorozása és hatáselemzése indikátorok és monitoringrendszerek kidolgozásával.

A jelenlegi programok, stratégiák és finanszírozási struktúrák már most is lefedik a Horizont 2020 pilléreinek prioritási területeit. A Vízió 2023 ambiciózus céljai pedig újabb lökést adhatnak a kormányzati kiadások K+F+I irányú felhasználásának. Elengedhetetlen azonban, hogy ezek a kormányzati pénzek ne csupán a statisztikákat javítsák, hanem igazi strukturális változásokat eredményezzenek. Tudományos kiválóság nem érhető el csupán a szabadalmak és nemzetközi folyóiratokban való publikációk számának növelésével. A kiválóság sokkal inkább egy alulról jövő, organikus folyamat, amely stabil oktatási rendszerre, kiszámítható kormányzati politikára, átlátható és hatékony támogatási rendszerre épül.

Törökország erős feltörekvő piacgazdaság állandóan javuló teljesítménymutatókkal. A következő évek fogják megmutatni, hogy Törökország képes-e a korábban mezőgazdaságra és olcsó munkaerőre épülő gazdaságát versenyképes, innováción és csúcstechnológián alapuló gazdasággá alakítani. Egy koncentrált, hatékony, stabil és megfelelően ellenőrzött K+F+I politika és a nemzetközi (különösen az EU-val

létrejövő) együttműködés segítheti Törökországot abban, hogy a Vízíó 2023 ambíciózus céljait elérjék.

Hivatkozások

- Agénor, P.-R. – Canuto, O. – Jelenic, M. [2012]: Avoiding Middle-Income Traps. *Economic Premise*, No. 98., November, The World Bank, Washington D.C.
- Cetin, D. – Erdil, E. [2014]: ERAWATCH Country Reports 2013: Turkey, *JRC Science and Policy Reports*, Luxembourg.
- ERAWATCH Törökország-specifikus információk. Letölthető: http://erawatch.jrc.ec.europa.eu/erawatch/opencms/information/country_pages/tr/country (letöltve: 2015. augusztus 8.)
- European Commission [2006]: Screening report Turkey, Chapter 25 – Science and Research. European Commission, Brüsszel.
- European Commission [2012]: Positive EU-Turkey Agenda Launched in Ankara. Letölthető az Európai Bizottság honlapjáról: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/headlines/news/2012/05/20120517_en.htm (letöltve: 2013. július 19.)
- European Commission [2014a]: Innovation Union Scoreboard 2014. European Union, Brüsszel.
- European Commission [2014b]: European Research Area Facts and Figures 2014 Turkey. European Commission, Brüsszel.
- European Commission [2014c]: Turkey Progress Report. European Commission, COM (2014)700 final of 8.10.2014.
- European Commission [2014d]: Research and Innovation Performance in the EU. Innovation Union Progress at country level 2014. European Commission, DG for Research and Innovation, 2014, Brüsszel.
- European Commission [2015]: Seventh FP7 Monitoring Report. Monitoring Report 2013. European Commission, DG for Research and Innovation, Brüsszel.
- European Commission Horizon 2020 program hivatalos honlapja. Letölthető: <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/> (letöltve: 2015. március 5.)
- Göllükcü, N. [2015]: European Union Marie Skłodowska Curie, TÜBİTAK Science Fellowships and Grant Programmes. Konferenciaelőadás. Letölthető: <http://www.h2020.org.tr/sites/default/files/u198/numangolukcu.pdf> (letöltve: 2015. április 4.)
- Im, F. G. – Rosenblatt, D. [2013]: Middle Income Traps: A Conceptual and Empirical Survey. *Policy Research Working Paper*, 6594., The World Bank, Washington D.C.
- Izmen, Ü. – Yilmaz, K. [2009]: Turkey's recent trade and foreign direct investment performance. In: Önis, Z. – Senses, F. (eds.): Turkey and the Global Economy. Neo-liberal restructuring and integration in the post-crisis era. London – New York, Routledge, 173–204. o.
- Karatas, H. [2015]: Horizon 2020 Tübitak Support and Award Programmes. Konferenciaelőadás. Letölthető: <http://www.h2020.org.tr/sites/default/files/u198/hakankaratas.pdf> (letöltve: 2015. április 4.)
- Kutay, M. A. [É. n.]: Turkish Research Area (TARAL), Recent Development and Opportunities. Konferenciaelőadás. Letölthető: <http://www.h2020.org.tr/sites/default/files/u198/alperkutay.pdf> (letöltve: 2015. április 4.)
- Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Hivatal Horizont 2020 programot bemutató honlapja. Letölthető: <http://www.h2020.gov.hu/> (letöltve: 2015. február 15.)
- OECD [2012]: OECD Science, Technology and Industry Outlook 2012. OECD Publishing, Párizs.
- OECD [2013]: OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2013, Innovation for Growth. OECD Publishing, Párizs.

- OECD [2014]: OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014. OECD Publishing, Párizs.
- OECD Tudományos és Technológiai Indikátorok. Letölthető: <https://stats.oecd.org/> (letöltve: 2015. április 1.)
- Öniş, Z. – Kutlay, M. [2013]. Rising Powers in a Changing Global Order: the political economy of Turkey in the age of brics. *Third World Quarterly*, 34., 8., 1409–1426. o.
- Şimşek, M. [2014]: How Turkey Will Escape the Middle-Income Trap. *The Wall Street Journal Europe*, október 1., 15. o.
- Smits, R.-J. [2014]: Horizon 2020, The new EU Framework Programme for Research and Innovation 2014–2020. Konferenciaelőadás. Letölthető: http://www.h2020.org.tr/sites/default/files/keynote_rjs_final_draft_smits_4_june.pdf (letöltve: 2015. április 4.)
- Szigetvári, T. [2014]: EU-Turkey Relations: Changing Approaches. *Romanian Journal of European Affairs*, 14., 1., 34–48. o.
- TÜBİTAK [2010]: S&T and Innovation in the Republic of Turkey. The Republic of Turkey's Model of Instigating an STI Impetus. The Scientific and Technological Research Council of Turkey (TÜBİTAK), Ankara.
- TÜBİTAK [2011]: Science, Technology and Innovation in Turkey 2010. The Scientific and Technological Research Council of Turkey (TÜBİTAK), Ankara.
- TÜBİTAK [2013]: Science, Technology and Innovation in Turkey 2012. The Scientific and Technological Research Council of Turkey (TÜBİTAK), Ankara.
- TÜBİTAK török tudományos programok, stratégiák. Letölthető: <http://www.tubitak.gov.tr/en> (letöltve: 2015. április 2.)
- TÜBİTAK tudományos, technológiai és innovációs statisztika. Letölthető: <http://www.tubitak.gov.tr/en/content-national-science-technology-and-innovation-statistics-of-turkey> (letöltve: 2015. március 28.)
- The Tenth Development... [2010]: The Tenth Development Plan 2014–2018. Ministry of Development, Republic of Turkey, Ankara.
- Turkey – Vision 2023. Republic of Turkey Prime Ministry, Investment Support and Promotion Agency of Turkey, Konferenciaelőadás. Letölthető: http://www.turkey-japan.com/business/category1/category1_70.pdf (letöltve: 2015. augusztus 8.)
- Turkish Industrial... [2010]: Turkish Industrial Strategy Document 2011–2014. Towards EU Membership. Ministry of Industry and Trade, Republic of Turkey, Ankara.
- Turkish Position... [2012]: Turkish Position Paper on Horizon 2020 the Framework Program for Research and Innovation (2014–2020) Republic of Turkey.
- Turkstat kutatás-fejlesztési és innovációs statisztika Letölthető: www.turkstat.gov.tr (letöltve: 2015. április 2.)
- Világbank... [2015]: Világbank 2015-ös statisztikai adatok Törökországról: Letölthető: http://data.worldbank.org/country/turkey#cp_gdp, <http://www.worldbank.org/en/country/turkey> (letöltve: 2015. augusztus 7.)
- Wedekind, G. K. [2013]: Turkey's Research, Development and Innovation Targets for 2023: Realistic or Far-fetched? Vol. II., Issue 8., 19–29. o. Centre for Policy and Research on Turkey (ResearchTurkey), London, Research Turkey.

Költségvetés-támogatás a törékeny államokban: anomália vagy paradoxon?

PONTET JULIANNA – UDVARI BEÁTA

A szerzők előző tanulmányukban (Udvari–Pontet, 2015) a költségvetés-támogatást elemezték, rávilágítva arra, hogy sok donor a segély hatékonyságának növekedését várja e segélymódtól. Azonban a költségvetés-támogatás felhasználása számos kockázattal járhat, főként olyan fogadó országokban, ahol a jó kormányzás, a politikai stabilitás kérdéses, valamint a korrupció mértéke magas. Mégis számos donor – köztük az Európai Unió – hangsúlyozza a költségvetés-támogatás alkalmazását a törékeny államokban, amelyekben az említett kritériumok részben vagy teljesen hiányoznak. Ez az ellentmondás felveti azt a kérdést, hogyan lehet a költségvetés-támogatás sikeres olyan fogadó országban, ahol fogadásának alapvető feltételei sem teljesülnek, továbbá, hogy a donorok milyen megfontolásból alkalmazzák e segélytípust. Jelen cikk célja a költségvetés-támogatás megjelenésének statisztikai módszerekkel történő elemzése a törékeny államokban. A vizsgálat eredményeként elmondható, hogy a törékeny országok gazdasági-társadalmi fejlettsége, valamint intézményi felkészültsége nincs hatással a költségvetés-támogatás mértékére ezekben az országokban, és sokkal inkább úgy tűnik, hogy ezen esetekben a donorok saját gazdasági-stratégiai érdekei még inkább meghatározók.

Journal of Economic Literature (JEL) kód: F35.

Bevezetés

A törékeny országok a fejlődő országok egy speciális csoportját alkotják. Azon fejlődő országok tartoznak ebbe a csoportba, amelyek esetén az állam nem képes ellátni feladatait, berendezkedésükből adódóan pedig ezen országok mára már – glo-

Pontet Julianna, PhD-hallgató – Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar.
E-mail cím: pontet.julianna@gmail.com

Dr. Udvari Beáta, egyetemi adjunktus – Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar.
E-mail cím: udvari.beata@eco.u-szeged.hu

bális – biztonsági kihívást jelentenek. Ennek eredményeként a nemzetközi közösség egyre több figyelmet szentel ezen országoknak, ami a nemzetközi fejlesztési segélyezésben betöltött szerepükön is észrevehető. Napjainkra a fejlődő országok mintegy harmada törékeny, és számuk fokozatosan növekszik. Olyan országok sorolhatók ebbe a csoportba, mint például Szomália, az újonnan létrejött Dél-Szudán vagy Bosznia-Hercegovina és Koszovó. Biztonsági kihívásukból fakadóan fontos ezen országok támogatása és az állam megszilárdítása. Így a nemzetközi fejlesztési együttműködés keretében is egyre több figyelem irányul ezekre az országokra, és számos donor a költségvetés-támogatást megfelelő eszköznek tartja ezen államok támogatása során.

A költségvetés-támogatás a nemzetközi fejlesztési támogatás eljuttatásának egyik módja, amelyet a fogadó ország költségvetése kap meg a donorral folytatott hosszú egyeztetés után, majd a kapott támogatást közfeladatainak ellátásra használhatja fel. Az Európai Unió több dokumentumában is határozottan megjelenik, hogy a költségvetés-támogatás hatékony eszköz lehet nem csupán általánosságban a fejlődő országokban, hanem kifejezetten a törékeny államokban is. Figyelembe véve azonban a törékenységi jellemzőit (gyenge intézmények, magas korrupció) és a költségvetés-támogatás nyújtásának feltételeit (jó kormányzás, megfelelő intézményi feltételek) ellentmondás figyelhető meg. Ezért *jelen cikkben azt elemezzük, hogy a fogadó országban lévő gazdasági-intézményi háttér mennyiben motiválhatja a donorokat a törékeny országoknak nyújtott költségvetés-támogatás allokálásában.* Az elemzéshez statisztikai módszereket is felhasználtunk, valamint a vizsgálat törékeny állam fókuszú, azaz nem a donorok szemszögéből elemezzük a felvetett kérdést.

A cikket a törékeny államok jellemzőinek, fogalmának bemutatásával kezdjük, majd röviden kitérünk a költségvetés-támogatásra. Ezt követően ismertetjük a törékeny államokba juttatott költségvetés-támogatás jellemzőit, végül statisztikai elemzésünkre térünk ki. A cikk a konklúziók levonásával zárul.

Mikor törékeny egy állam?

Napjainkban a törékeny állam kifejezést egyre szélesebb körben használják. A „törékeny” (*fragile*) jelző mellett többször megjelennek a „bukott” (*failed*), „gyenge” (*weak*), „összeomlott” (*collapsed*), esetleg „lator” (*rouge*) vagy „árnyék” (*shadow*) kifejezések is, azonban – elsősorban diplomáciai okokból – érdemesebb lehet a törékeny kifejezést alkalmazni. A donorországok és -szervezetek, valamint

a legtöbb szakirodalom is a törékeny állam megfogalmazást alkalmazza, így a cikk során következetesen mi is ezt használjuk.

A törékeny államok fogalma és a törékenység dimenziói

Az elmúlt években számos kutató, donor és intézmény foglalkozott a törékeny országok fogalmának meghatározásával. A legtöbb fogalom célja, hogy egyesítse a törékenység dimenzióit (Nay, 2012). Brinkerhoff [2007] például három dimenziót különböztet meg: a *biztonság*, a *hatékonyság* és a *politikai legitimitás* feltételét, és szerinte a törékeny államok kormányai nem képesek az alapvető biztonságot, az alapvető szolgáltatásokat és gazdasági lehetőségeket biztosítani az állampolgárok számára, valamint nem képesek elegendő legitimációt szerezni ahhoz, hogy fenn-tartsák a polgárok bizalmát. Stewart és Brown [2010] szintén három dimenziót különböztet meg: a *hatóságok*, a *szolgáltatások* és a *legitimitás* kudarcát. A szerzőpáros úgy határozza meg a törékeny országokat, mint olyan államok, amelyek különböző okok miatt nem képesek vagy nem hajlandók hatékonyan és ténylegesen irányítani az országot, ennek következtében magas a kockázata a hatóságok, a szolgáltatások és a legitimitás kudarcának.

Carment és szerzőtársai [2007] a *hatóságok*, a *legitimitás* és a *képességek* szempontjából vizsgálják az állam törékenységet. A hatóságok dimenzió azt vizsgálja, hogy az állam képes-e kötelező erejű jogszabályokat alkotni, valamint a lakosság számára stabil és biztonságos környezetet biztosítani. A legitimitás arra utal, hogy az állam képes-e megszerezni a lakosság támogatását, végül a képességek dimenziója pedig azt vizsgálja, hogy az állam hatékonyan és eredményesen tudja-e mozgósítani, illetve felhasználni a rendelkezésre álló forrásokat. Osaghae [2007] szerint a törékeny országok olyan bajba jutott államok, amelyekben hiányoznak azok az alapvető tulajdonságok, amelyek szükségesek a hatékony működéshez. A szerző szerint ezekre az országokra rendszerint a *rossz kormányzás*, a *legitimációs válság*, az *átható korrupció*, a *szétesett társadalmi szerkezet*, valamint az *igazságszolgáltatás és a törvényhozás hiánya* jellemző.

Számos szervezet és donor is meghatározza saját definícióját, azonban sok esetben különböző jellemzőket tartanak fontosnak (lásd az 1. táblázatot). Legtöbb esetben a *politikai akarat*, illetve *képesség*, a *biztonság*, valamint az *alapvető szolgáltatások hiánya* jelenik meg a definíciókban. Továbbá hangsúlyosnak tekinthetők olyan tényezők is, mint a *gyenge intézményi kapacitás*, a *kormány legitimitásának kérdésessége* és az *erőszakos konfliktusok*. Az erőszakos konfliktus lehet egyszerre

oka, jellemzője és következménye egy állam törékenységének, azonban önmagában egy esetleges konfliktus nem egyenlő automatikusan azzal, hogy az ország törékeny is egyben (Harttgen–Klasen, 2013) – erre egyedül az Egyesült Királyság nemzetközi fejlesztési szervezete (DFID) világít rá. A számos kutató és donor által megfogalmazott fogalom és meghatározás közül az OECD által használt definíció az, amely körül a legszélesebb konszenzus alakult ki, illetve amelyet a leggyakrabban idéznek a törékeny államokkal foglalkozó szakirodalomban (Murotani, 2014). Ezért e cikkben is az OECD definícióját vesszük alapul, ennek megfelelően *azt az országot tekintjük törékeny államnak, amely nem rendelkezik az ahhoz szükséges politikai akarattal vagy képességgel, hogy biztosítsa a szegénység csökkentéséhez, a fejlődéshez, valamint a népesség biztonságának és emberi jogainak megőrzéséhez szükséges alapvető funkciókat* (OECD–DAC, 2007).

1. táblázat

A törékeny államok eltérő definíciói

Jellemzők \ Donorok	CIFP	DFID	EU	OECD	USAID	Világbank
Politikai akarat/képesség hiánya	×	×		×	×	
Gyenge intézményi kapacitás	×					×
Gyenge kormányzat	×					
Politikai instabilitás	×					
A kormány legitimitása megkérdőjelezhető	×				×	
Jogállamiság, egyenlő hozzáférés a hatalomhoz			×			
Alapvető szolgáltatások hiánya	×	×	×	×		
Emberi jogok, fejlődés, szegénységcsökkentés kérdéses				×		
Biztonság hiánya			×	×	×	
Erőszakos konfliktusok					×	×

Megjegyzés: A CIFP a kanadai Carleton University által gondozott program, a DFID a brit fejlesztési ügynökség (Department for International Development), a USAID az amerikai nemzetközi fejlesztési ügynökség.

Forrás: EC [2010], OECD–DAC [2007], Stewart és Brown [2010], USAID [2005] alapján saját szerkesztés.

A törékenység mérése és a törékeny államok köre

A törékeny államok körét számos szervezet, illetve intézmény évről évre meghatározza az előbbieken ismertetett dimenziók és definíciók alapján. A következőkben a Fund for Peace, a Carleton University, a Világbank, valamint az OECD módszereit és eredményeit ismertetjük.

A *Fund for Peace* 2005 óta minden évben közzéteszi a törékeny állam indexét (Fragile States Index, FSI),¹ amelynek keretében 177 – majd 2013-tól 178² – országot értékelnek, illetve rangsorolnak különböző szempontok szerint. Az FSI olyan társadalmi és gazdasági, valamint politikai és katonai szempontok alapján vizsgálja az országokat, amelyek hozzájárulhatnak egy esetleges konfliktushoz (*Rice és Patrick, 2008*). Összesen tizenkét indikátort vizsgálnak, amelyekhez további almutatók is tartoznak. Az összegyűjtött információk alapján a szervezet rangsorolja az országokat a kapott pontszámok alapján: a kevesebb pont jobb helyezést jelent, míg a több pont rosszabbat.³ Habár egyes vélemények szerint a mutató alapjául szolgáló információk átláthatósága és hitelessége megkérdőjelezhető, a FSI-t széles körben használják annak felmérésére, hogy mekkora a relatív kockázata egy állam „bukásának” (FASID, 2009).

A *Carleton University* által gondozott *Country Indicators for Foreign Policy (CIFP)*⁴ a kanadai kormány támogatásával már 1997 óta foglalkozik a törékenységi mutatóinak kidolgozásával. Az elsőgenerációs értékelések középpontjában kizárólag az erőszakos konfliktusok – mint az állam kudarcának fő okai – álltak, 2005 óta azonban a második generációs elemzések már a törékenységi három dimenziójával, a hatóságokkal, a legitimitással és a kapacitással foglalkoznak (*Carment et al., 2007; Stepputat és Engberg-Pedersen, 2008*). A CIFP az indikátorok hat csoportját különbözteti meg: 1. gazdaság, 2. kormányzás, 3. biztonság és bűnözés, 4. emberi erőforrás fejlődése, 5. népesség, 6. környezet, amelyekhez összesen 78 indikátort rendel. A szervezet az elemzés során a három dimenziót és a hat területet külön is értékeli, pontozza, ennek alapján létrehozza a törékenységi indexét (Fragility Index, FI). A CIFP esetében is az alacsonyabb pontszám jelenti a jobb eredményt, míg a magasabb

¹ 2014 előtt bukott állam index (Failed States Index, FSI).

² A 178. állam a kelet-afrikai Dél-Szudán, amely 2011-ben népszavazást követően vált függetlené Szudántól, amelynek 2005 óta autonóm tartománya volt.

³ 2014-ben például Dél-Szudán kapta a legtöbb pontot (112,9) és Finnország a legkevesebbet (18,7). Magyarország ebben az évben a 141. lett a rangsorban 48,3 ponttal.

⁴ A Country Indicators for Foreign Policy (CIFP) a kanadai Carleton University kutatóinak és a kanadai kormánynak a közös projektje, amelynek keretében meghatározott módszertan és mutatók segítségével értékeli a törékeny országok teljesítményét.

a rosszabbat: 1–3,5 pontig az adott ország eredménye jónak számít, 3,5–6,5 pont közepes, a globális átlaghoz közelítő teljesítményt jelent. 6,5 pont feletti eredmény pedig azt jelzi, hogy az adott ország más államokhoz képest rosszabbul teljesít, és egyben ezek az országok minősülnek törékeny államnak⁵ is. A CIFP tehát többdimenziós értékelést alkalmaz, amellyel közvetlenül igyekszik megvizsgálni, illetve megválaszolni a törékenység okait (*Carment et al.*, 2007).

A *Világbank* már az 1970-es évek óta rangsorolja az országokat annak érdekében, hogy megállapíthassa, hogy az adott ország jogosult-e kölcsönre (*Bertoli–Ticci*, 2012). Kifejezetten a konfliktus sújtotta, illetve gyenge kormányzati kapacitással rendelkező országokkal mint törékeny államokkal a 2000-es évek elejétől foglalkozik a szervezet. A *Világbank* a CPIA (Country Policy and Institutional Assessment) rangsorolását veszi alapul a törékeny államok körének megállapításához, amely szintén többdimenziós minősítési rendszer (*Bertoli–Ticci*, 2012): négy dimenzió szerint, összesen 16 intézményi és politikai kritérium alapján vizsgálja az országokat. A négy komponens súlyozatlan átlagát véve alakul ki az országok rangsora. 2005-ben a CPIA rangsorát az Ázsiai Fejlesztési Bank (AsDB) és az Afrikai Fejlesztési Bank (AfDB) is átvette annak érdekében, hogy rangsorolni tudja az országokat. Azonban esetükben a *Világbank*tól eltérő eredmények születnek a rangsort illetően elsősorban azért, mert egyes tényezőket különbözőképpen magyaráznak (*Világbank*, 2015). A *Világbank* szerint törékeny ország az, amelyik harmonizált CPIA pontszáma (a *Világbank* CPIA pontszámának és a AsDB/AfDB CPIA pontszámának átlaga) 3,2-nél kevesebb vagy az elmúlt három évben ENSZ és/vagy regionális béketeremtő vagy békefenntartó misszió volt az adott országban.⁶

A négy szervezet közül az *OECD* nem rendelkezik saját módszertannal a törékeny államok körének megállapításához. Az elmúlt években a törékeny országokról szóló jelentéseiben (például: *OECD*, 2008, *OECD*, 2009, *OECD*, 2011, *OECD*, 2013a, *OECD*, 2014) felhasznált listákhoz olyan, már létező törékenyállam-listákat használt fel, mint a Brookings Institute, illetve a már ismertetett Carleton University, a Fund for Peace, valamint a *Világbank* harmonizált listája.

A kutatás során az említett listákat a 2010 és 2012 közötti időszakban vizsgáltuk és azokat az országokat vettük figyelembe, amelyek az egyes listák esetében mind

⁵ 2012-ben a CIFP rangsorában a legtöbb pontot (7,81) Szomália, a legkevesebbet (2,23) Svájc kapta, míg Magyarország 3,57 pontot kapott.

⁶ A *Világbank* 2014-es törékeny állam listáján a legkevesebb pontot (1,2) Szomália ért el, a legtöbbet (3,7) pedig Nepál (ebben az esetben tehát nem a CPIA pontszám, hanem a béketeremtő misszió volt a döntő a besorolásnál).

a három évben törékenynek minősültek.⁷ Ennek az az oka, hogy nehéz egyértelműen megítélni, a négy megismert módszer és lista közül melyik pontosabb vagy helytállóbb⁸ így a legbővebb, OECD-lista mellett tesszük le voksunkat. Ezt indokolja az is, hogy empirikus vizsgálatunkhoz az OECD statisztikai adatait használjuk fel, így érdemes e szervezet megközelítését alapul venni. A vizsgált időszakban a négy szervezet vonatkozásában összesen 41 ország minősült törékenynek (lásd a 2. táblázatot). A lista alapján kiderül, hogy a legtöbb törékeny ország Fekete-Afrikában található (összesen 24 ország a 41-ből), 26 ország kerül ki a legkevésbé fejlett országok köréből.

2. táblázat

A törékeny államok listája, 2010–2012

Régió		Ország/terület	Országkód
Kelet-Ázsia és csendes-óceáni térség	1	Észak-Korea	
	2	Kelet-Timor*	
	3	Kiribati*	
	4	Mianmar*	
	5	Salamon-szigetek*	
Európa és Közép-Ázsia	6	Bosznia-Hercegovina	
	7	Grúzia	GEO
	8	Koszovó	
Latin-Amerika és karibi térség	9	Haiti*	HAI
Közel-Kelet és Észak-Afrika	10	Irak	
	11	Jemen*	YEM
	12	Palesztina	

⁷ Az OECD esetében nem volt elérhető adat mind a három évre, így a 2011-es és a 2013-as listák alapján határoztuk meg a törékeny államok körét.

⁸ A CIFP besorolása szerint a vizsgált időszakban csupán 9 ország minősült törékenynek, míg az OECD listáján ugyanezen időszakban 39 ország szerepel. Továbbá mindössze 8 olyan ország van (Jemen, Afganisztán, Csád, Guinea, Kongói Demokratikus Köztársaság, Közép-afrikai Köztársaság, Szomália, Szudán), amelyet mind a négy szervezet törékeny országnak tekint 2010 és 2012 között.

Költségvetés-támogatás a törékeny államokban: anomália vagy paradoxon?

Régió		Ország/terület	Országkód
Dél-Ázsia	13	<i>Afganisztán*</i>	
	14	Banglades*	
	15	Nepál*	NEP
	16	Pakisztán	PAK
	17	Srí Lanka	
Fekete-Afrika	18	Angola*	ANG
	19	Bissau-Guinea*	GUB
	20	Burundi	BUR
	21	Comore-szigetek*	
	22	Csád*	
	23	Elefántcsontpart	CI
	24	Eritrea*	ERI
	25	Etiópia*	ETH
	26	Guinea*	GUI
	27	Kamerun	CAM
	28	Kenya	KEN
	29	Kongói Demokratikus Köztársaság*	CDR
	30	Kongói Köztársaság	CR
	31	Közép-afrikai Köztársaság*	CAR
	32	Libéria*	LIB
	33	Malawi*	MAL
	34	Niger*	NG
	35	Nigéria	NGR
	36	Sierra Leone*	SL
	37	Szomália*	
	38	Szudán*	
	39	Togo*	TOG
	40	Uganda*	UGA
	41	Zambia	ZAM

Megjegyzés: A kiemelt, vastaggal jelölt országok mind a négy listán szerepelnek. A *-gal jelölt országok a legkevésbé fejlett országok. Az országkóddal külön jelölt országok szerepeltek az empirikus vizsgálatban is.

Forrás: Carleton University Country Indicators for Foreign Policy CIPF [2015], Fund for Peace [2015], Világbank [2015] OECD [2011], OECD [2013a] alapján saját szerkesztés.

A törékeny államok általános jellemzői

A törékeny államok fogalmának tárgyalásánál kiderült, hogy ezen országokra többek között a nagyfokú alulfejlettség, a politikai instabilitás és a magas szintű korrupció jellemző. Érdemesnek tartjuk azonban az egyes tényezőket a vizsgálatba bevont 41 törékeny ország esetében külön-külön is megvizsgálni, ami egyrészt rávilágíthat a *törékenységi közös jellemzőire*, ezáltal annak valamennyi *okára* is, azonban rávilágíthat egyben a *törékeny államok heterogenitására* is. Hiszen a különböző tényezők esetében előfordulhat, hogy eltérő mértékben és erősségben van jelen az egyes törékeny országokban: például eltérő mértékű lehet a korrupció, lehetnek politikailag stabilabb és kevésbé stabil törékeny országok, ahogy eltérő lehet ezen országok gazdasági vagy társadalmi fejlettsége is.

*3. táblázat***A törékeny államok jellemzői**

	Minimum	Maximum	Átlag	Szórás
Egy főre jutó GDP (dollár)	115,67 (Szomália)	4988,67 (Angola)	1350,57	1349,81
HDI	0,33 (Kongói Dem. Közt.)	0,74 (Grúzia, Sri Lanka)	0,47	0,132
Politikai szabadság	1 (Kiribati)	7 (Észak-Korea, Eritrea, Szomália, Szudán)	4,82	1,34
Gazdasági szabadság	1 (Észak-Korea)	70,4 (Grúzia)	48,18	11,658
Korrupció	0,9 (Észak-Korea)	4,4 (Grúzia)	2,4	0,72

Megjegyzés: A politikai szabadság 1 és 7 közötti értékeket vehet fel, minél magasabb a mutató értéke, annál kevésbé szabadabb egy ország. A gazdasági szabadság értéke 1 és 100 között lehet, a magasabb érték nagyobb szabadságot jelent. A korrupció értéke 0 és 10 közötti lehet, minél alacsonyabb, annál áthatóbb a korrupció az adott országban.

Forrás: Freedom House [2015], Heritage Foundation [2015], Transparency International [2015], UNCTAD [2015], UNDP [2015] adatai alapján saját számítás.

A törékeny államok jellemzőinek elemzése során olyan tényezőket vizsgáltunk meg, amelyek megjelentek a definíciókban, illetve amelyeket az egyes szervezetek is figyelembe vesznek a törékenységi megállapítások során. Azonban fontosnak tartjuk kiemelni, hogy a vizsgálat korántsem teljes körű, számos tényező alapján érdemes lehet vizsgálni az államok törékenységi állapotát, illetve a törékeny országok jellemzőit. Összesen öt indikátor szerint vizsgáltuk a törékeny országok jellemzőit, ezek a következők: egy főre jutó GDP, a humán fejlettség (HDI) mutatója, a gazdasági és a politikai szabadság mutatója, valamint a korrupciós index (lásd a 3. táblázatot).

A 3. táblázat adatai szerint a gazdasági fejlettség esetén jelentős különbségek vehetők észre. Látható, hogy a GDP esetében magas a szórás, ami azt mutatja, hogy igen változatosan alakul a törékeny államok egy főre jutó GDP-je. Az egy főre jutó GDP átlaga alapján az is elmondható, hogy ezen országok gazdasági elmaradottsága jelentős mértékű (2010–2012 átlagában a világ összes országának egy főre jutó GDP-je 9920 dollár volt). A *humán fejlettség* szintje ezen országok esetében közepesnek mondható. Ezen a téren Srí Lanka mellett Grúzia emelkedik ki, a legfejlettebb pedig a Kongói Demokratikus Köztársaság. A *korrupció* esetén a vizsgált országok átlagosan 2,4 pontot értek el. Tekintve, hogy az elhanyagolható mértékű korrupciót a 10-es pontszám jelöli, megállapíthatjuk, hogy ezen országok esetében a korrupció valóban nagyon magas mértékű, és még a legkedvezőbb értékű Grúzia is viszonylag magas korrupcióval bír. A *politikai szabadság* vonatkozásában a 41 törékeny állam többnyire a részben szabad országok csoportjába tartozik. A vizsgált országok közül egyedül Kiribati sorolható a politikailag szabad országok közé, ezzel szemben Észak-Korea, Eritrea, Szomália és Szudán egyáltalán nem szabad országok a politikai szabadság tekintetében. A *gazdasági szabadság* kapcsán elmondható, hogy a vizsgált országok összességében gazdaságilag elnyomott, központilag irányított országok. A legjobb eredményt ebben az esetben ismét Grúzia érte el, amely így is csupán többnyire szabad, tehát a gazdasági szabadság tekintetében a 41 ország közül egy sem sorolható a teljesen szabad országok közé.

Elmondható tehát, hogy a törékeny államok olyan országok, amelyek nem rendelkeznek sem politikai akarattal, sem pedig képességgel ahhoz, hogy ellássák a fejlődéséhez, valamint a népesség biztonságának megőrzéséhez szükséges alapvető funkciókat. A vizsgált időszakban 41 törékeny országot határoztunk meg, azaz a fejlődő országok majdnem egyharmada törékeny ország is egyben. Az általános jellemzők elemzése során kiderült, hogy bár vannak kiugró eredmények – például Kiribati a politikai szabadság, Grúzia a gazdasági szabadság vagy Angola a gazdasági fejlettség terén –, vizsgálatunkkal részben igazoltuk a már korábban leírtakat: ezen

országokra összességében a magas szintű korrupció, a politikai szabadság hiánya, valamint az alacsony fejlettségi szint jellemző.

A törékeny államok a nemzetközi fejlesztési együttműködésben

A fejlődő országok szoros kapcsolatban állnak a fejlett országokkal, ami a pénzügyi áramlásokban is megjelenik, valamint a nemzetközi pénzügyi piacon is összefonódást jelent, ez a kapcsolat hatással lehet a fejlődő országok valutáinak árfolyamaira is (Kiss, 2015), ami pedig exportjuk versenyképességét is befolyásolja. Ennek ellenére fontosnak tartjuk azt, hogy a fejlődő országokat támogassuk. A nemzetközi pénzügyi áramlások egyik formája a fejlesztési segély, ennek segítségével a fejlett országok támogatják az elmaradottabb fejlődő országokat. A következőkben a fejlesztési együttműködés kapcsán kizárólag a fejlődő országok egy bizonyos csoportjára, a törékeny államokra fókuszálunk.

A törékeny államok támogatásának szükségessége

Hagyományosan az államtól elvárható, hogy erős és hatékony intézményeket állítson fel, felügyelje és védje területét, szuverén és legitim hatalmat gyakoroljon saját területén, valamint rendelkezzen azokkal a forrásokkal, amelyekkel biztosítani tudja lakossága jólétét; e feltételeket a hidegháborút követő paradigmaváltás eredményeként bővítették a jó kormányzás,⁹ az igazságos és méltányos forráselosztás, a szegénységcsökkentés és gazdasági növekedés és fejlődés feltételeivel (Osaghae, 2007). A törékeny országok esetében azonban ezek a feltételek részben vagy teljesen hiányoznak, ami miatt legtöbb esetben az alulfejlettség, a nagyfokú szegénység, a politikai bizonytalanság és egyes esetekben az erőszakos konfliktus jellemzi ezeket az országokat. A törékeny országok ezen jellemzői több tekintetben is aggodalomra adhatnak okot, ezért főként az elmúlt két évtizedben előtérbe kerültek, ráadásul ez idő alatt ezen országok köre folyamatosan bővül. A nemzetközi fejlesztési közösség elsősorban az emberi biztonság és állami hatékonyság, valamint az alulfejlettség és politikai bizonytalanság szempontjából közelíti meg a törékeny államokat (Cammack et al., 2006).

⁹ A jó kormányzás feltételei: erős és hatékony politikai intézmények és civil társadalom, demokrácia és jogállamiság, elszámoltathatóság és átláthatóság, megfelelő konfliktuskezelés (Osaghae, 2007).

A biztonsági tényező pedig a segélyezést is nagyban meghatározhatja.¹⁰ A *biztonság* szempontjából a törékeny országok a migráció, a szervezett bűnözés, a fertőző betegségek, a környezeti pusztítás, az erőszakos konfliktusok, valamint esetenként a terrorizmus területén jelentenek problémát. Az állam törékenységének biztonsági hatásai három csoportba sorolhatók (*François és Sud, 2006*). Egyfelől a törékeny országban megjelenő, másodsorban a regionális, végül pedig globális hatásként. Hazai hatásként említhető például a lassú gazdasági növekedés vagy a polgárháborúk. A törékenységi hatásai továbbgyűrűzhetnek a szomszédos országokba is, így az előbbi két tényező mellett például a migránsok vagy a járványok okozhatnak problémát az adott régióban. A globális hatások közül az ezredforduló óta a terrorizmus emelhető ki.

E biztonsági tényezők miatt a donorok is egyre nagyobb figyelmet szentelnek a törékeny államok segélyezésére. Nem sokkal a 2001. szeptember 11-i terrortámadás után például az Amerikai Egyesült Államok segélyezési ügynöksége (USAID) külön stratégiát határozott meg a törékeny országokra vonatkozóan. Az USA a törékeny országok támogatása során a politikai stabilitással, biztonsággal, valamint a reformok végrehajtásával és az intézményi kapacitással kapcsolatos kérdésekre koncentrált (USAID, 2005). Az Európai Unió is hangsúlyozza, hogy a törékeny országok támogatása kiemelten fontos szerepet játszik nemzetközi fejlesztési politikájában. Az EU az államépítést, az alapvető szolgáltatások kiépítését, valamint az emberi és demokratikus jogok előmozdítását tartja elsődleges céljának ezekben az országokban, amelyhez globális és koordinált megközelítésre van szükség (EC, 2011).

Habár a *Millenniumi Fejlesztési Célok*¹¹ középpontjában nem kifejezetten a törékeny államok állnak, azonban az elmúlt években számos olyan tanulmány született, amely e célok teljesülését vizsgálja a törékeny országokban (*Harttgen és Klasen, 2013; Murotani, 2014; Samy és Carment, 2011; Világbank, 2010; Világbank, 2011a*). A legtöbb vélemény szerint ezen országok esetében egyáltalán nem reális elvárás az, hogy teljesítsék a fejlesztési célokat, és a törékeny államok lemaradtak e célok

¹⁰ Erre lehet példa az Amerikai Egyesült Államok, hiszen érdekei a 2001. szeptember 11-i terrortámadásokat követően megváltoztak: a korábbiaktól eltérően elsősorban a biztonsági kérdések kerültek előtérbe, és ez segélyezési gyakorlatán is jelentős mértékben észrevehető (*Uhrin és Schusztter, 2013*).

¹¹ A Millenniumi Fejlesztési Célokat 2000-ben fogadta el 189 ENSZ-tagállam. Nyolc fejlesztési célt fogalmaztak meg: a súlyos szegénység és éhínség megszüntetése, mindenkire kiterjedő alapfokú oktatás megvalósítása, a nemek közötti egyenlőség és a nők felemelkedésének előmozdítása, a gyermekhalandóság csökkentése, az anyai egészségügy javítása, a HIV/AIDS, malária és más betegségek elleni küzdelem, a környezeti fenntarthatóság biztosítása, valamint a globális partnerség kialakítása a fejlesztés érdekében. A nemzetközi fejlesztési együttműködés keretein belül e nyolc cél teljesülésének értékelése a fejlődő országokban folyamatosan napirenden van.

teljesítésében a nem törékeny fejlődő országokhoz képest (*Alonso et al.*, 2014, Világbank, 2010 és 2011a). E véleménynek részben ellentmond *Harttgen és Klasen* [2013] kutatása. A szerzőpáros szerint ugyanis ez az állítás akkor lehet igaz, ha a törékenység fogalmát rendkívül szűken értelmezzük és csupán pár országra koncentrálunk.

A Millenniumi Fejlesztési Célok kapcsán tett kijelentések esetenként arra kész-tethetik a donorokat, hogy kevesebb segélyt nyújtsanak a törékeny országoknak (*Alonso et al.*, 2014), hiszen az alacsony intézményi kapacitás és a lassú fejlődés következtében sok esetben a *nemzetközi támogatások hatékonysága* kérdőjelezhető meg, sőt a hagyományos támogatások sem sikeresek a törékeny államokban, hiszen azok nem fektetnek akkora hangsúlyt ezen országok speciális igényeire, mint ami-lyenek például a biztonsági kérdések (*Benett*, 2012). *Menkhaus* [2014] szerint a helyi érdekek megléte és az intézményépítés kulcsfontosságúak: a segélyek csak abban az esetben lehetnek sikeresek, ha a fogadó ország részéről is megvan a szándék és aka-rat az intézményépítésre. *Browne* [2007] arra hívja fel a figyelmet, hogy a törékeny országok segélyezésének nagyobb fokú és jobb minőségű elköteleződést kell jelente-nie a donorok számára. *McGillivray és Simon* [2008] empirikus vizsgálataik alapján azt állítják, hogy nincs jelentős különbség a nemzetközi közösség által törékenynek ítélt országok és más fejlődő országok között a támogatások hatékonysága terén. A szerzők továbbá kiemelik, hogy a segélyektől függetlenül a törékeny államok esetén különösen fontos a megfelelő szakpolitikák kialakítása és az intézmények megerő-sítése. A következő fejezetben kifejezetten a költségvetés-támogatás megjelenését vizsgáljuk a törékeny országokban.

Költségvetés-támogatás a törékeny országokban

A költségvetés-támogatás az 1990-es években jelent meg támogatási formaként, de a 2000-es évek elején került igazán a nemzetközi fejlesztési közösség figyelmé-nek középpontjába. Előtérbe kerülése elsősorban a nemzetközi fejlesztési együttmű-ködés terén végbemenő paradigmaváltásnak köszönhető, amelynek következtében a fejlődő országokkal kapcsolatban az intézmények reformjának igénye került kö-zéppontba (*Hayman*, 2011). Többen a korábbi támogatási formák kudarcára adott válaszként (*Ruben*, 2012), valamint a segélyezés hatékonyságának megoldásként tekintenek a költségvetés-támogatásra.

A költségvetés-támogatás fogalma körül a donorok körében nincs széles körű konszenzus, hiszen az egyes szervezetek, fejlesztési ügynökségek eltérő definíciókat

használnak.¹² E cikkben a következő definíció szerint járunk el: *a költségvetés-támogatás a recipiens ország költségvetésének nyújtott közvetlen pénzügyi támogatásként értelmezhető, amelynek során a donor lemond az átadott pénzeszköz kontrolljáról és a fogadó országgal megosztja a felelősséget* (EC, 2012; OECD, 2013b). A támogatás a pénzügyi transzfereken túl magába foglalja a *teljesítményértékelést és a kapacitásfejlesztést*, valamint a *két fél közötti párbeszédet* annak érdekében, hogy a fogadó ország ne a költségvetési hiány fedezésére fordítsa a kapott összeget (Udvari és Pontet, 2015). Továbbá a támogatás alapvető feltételei a *szegénységcsökkentés*, valamint az *intézményi fejlesztés* melletti elköteleződés a partnerkormány részéről (Gerster, 2007).

Az OECD-CRS [2015] adatai alapján – ha az összes recipiens ország vonatkozásában vizsgálódunk – a költségvetés-támogatás még kis részarányt (7 százalék) képvisel a hivatalos fejlesztési támogatásokon belül. A törékeny államok esetében relatíve magas arányban jelenik meg ez a támogatási forma, hiszen a költségvetés-támogatás mintegy harmada (33 százalék) ezekbe az országokba áramlik. A törékeny államok részesedése nem csupán a költségvetés-támogatás, hanem az összes hivatalos fejlesztési támogatás esetében is magas, hiszen az összes támogatás több mint harmadából (36 százalék) ezek az országok részesülnek. Ezek az adatok alátámasztják a törékeny államok előtérbe kerülését a nemzetközi fejlesztési együttműködésben, ami a jelek szerint a segélyek áramlásában is megmutatkozik.

A legtöbb vélemény szerint a költségvetés-támogatás sikerességéhez *különösen fontos a megfelelő kormányzás, hiszen a korrupció, a reformok elmaradása, illetve a demokratikus alapelvek figyelmen kívül hagyása nagymértékben alááshatja a költségvetés-támogatás sikerességét*. Ennek ellenére többen a költségvetés-támogatás alkalmazását szorgalmazzák a törékeny országokban is, amelyekre a jó kormányzás nem, de a magas szintű korrupció, illetve az emberi és demokratikus alapjogok hiánya viszont annál inkább jellemző. Ezt igazolják a már ismertetett adatok is. A következőkben éppen ezért a törékeny államok tekintetében a költségvetés-támogatás előnyeivel és hátrányaival foglalkozunk.

Leader és Colenso [2005] például ígéretes segélymódnak nevezi a költségvetés-támogatást a törékeny államokban mind az államépítés korai szakaszában, mind a konfliktus utáni időszakban.¹³ A szerzők szerint *a költségvetés-támogatás* (kombi-

¹² A költségvetés-támogatás fogalmáról és jellemzőiről lásd bővebben Udvari és Pontet [2015] munkáját.

¹³ Az államépítés tekintetében példaként Afganisztánt és Kelet-Timort, míg a konfliktus utáni segítségnyújtással kapcsolatban Sierra Leonét említik a szerzők.

nálva technikai segítségnyújtással) ugyanis *hozzájárulhat a törékeny államokban az alapvető szolgáltatások kiépítéséhez, az intézményi kapacitás növeléséhez, az államépítéshez, valamint a kormány legitimitásához*. A Világbank [2011b] is előnyösnek tartja a költségvetés-támogatást – szintén kombinálva más támogatási formákkal – a törékeny államok esetén hasonló okokból: támogatja a béke- és államépítést, erősíti az állami kapacitást, továbbá hozzájárulhat a makrogazdasági stabilitáshoz. Dom és Gordon [2011] szintén az államépítést emelik ki: szerintük a donoroknak legfőképpen az államépítést kellene támogatni a törékeny országokban, az (általános) költségvetés-támogatás pedig hatékony eszköze lehet a kormányzat és az állami kapacitás megerősítésére. Továbbá a két szerző szerint e segélymód *alkalmas lehet egyszeri támogatásra „vészhelyzet” esetén*, ahogy Hauck és szerzőtársai [2013] is a törékeny államok sürgető igényeinek finanszírozási lehetőségét emelik ki e támogatás legfőbb előnyeként.

Bár az említett szerzők a törékeny országokban alapvetően alkalmas és megfelelő eszköznek tartják a költségvetés-támogatást, kiemelik annak veszélyeit, kockázatait is. A Világbank [2011b] elsősorban a *politikai és a támogatáskezelési kockázatok*at említi a költségvetés-támogatással kapcsolatban. A szervezet szerint ugyanis a költségvetés-támogatás negatív hatással lehet a politikai stabilitásra, hiszen például választások előtt azt az üzenetet közvetítheti a lakosság számára, hogy az éppen hatalmon lévő, leváltani kívánt kormányt támogatja.¹⁴ Hauck és társai [2013] legfőbb veszélyként a belső elszámoltathatóság, a civil szervezetek, valamint a közép- és hosszú távú célkitűzések hiányát említik meg, amelyek miatt a költségvetés-támogatás eredménytelen lehet a törékeny országokban. Leader és Colenso [2005] egy rendkívül fontos tényezőre hívják fel a figyelmet: *a költségvetés-támogatás alapvetően sikeres lehet a törékeny országokban, de csakis abban az esetben, ha megvan a politikai akarat a fejlődésre, intézmény- és kapacitásfejlesztésre, valamint a reformok végrehajtására*. Azt állítják, ahol kevés a kapacitás, de megvan a politikai akarat, ott a költségvetés-támogatással el lehet érni eredményeket. Ezzel azonban felmerülhet a kérdés, hogy a donorok figyelembe veszik-e a politikai akarat meglétét abban az esetben, ha az állami képesség hiányzik, hiszen az előző fejezetben láthattuk, hogy e két tényező legtöbbször egyszerre jelenik meg a törékeny államokban.

Collier [2014] már kevésbé látja hatékonynak a költségvetés-támogatást a törékeny államokban. Véleménye szerint a költségvetés-támogatás alapvető feltétele a jó kormányzás és a megfelelő intézményi háttér, és a szerző szerint a törékeny államok-

¹⁴ Dom és Gordon [2011] ezzel kapcsolatban azt állítja, hogy konfliktus utáni helyzetben éppen az újonnan létrejövő kormány támogatását sugallja a költségvetés-támogatás.

ban pont ezek a feltételek hiányoznak, ezért nem lehet sikeres a költségvetés-támogatás, sőt akár nem kívánt hatásokat is kiválthat. Azonban ha ezek az országok azért részesülnek költségvetés-támogatásban, mert alkalmasak rá, akkor nem törékenyek. *Collier* [2014] szerint a törékeny országoknak nyújtott költségvetés-támogatást más elnevezéssel kellene illetni, hiszen ha a donorok a két eltérő szituációra ugyanazt az eszközt és ugyanazt az elnevezést alkalmazzák, zavart kelthetnek: azzal, hogy a törékeny államok is részesülhetnek költségvetés-támogatásban, azt sugallják, hogy mindenki részesülhet költségvetés-támogatásban. Látható tehát, hogy a költségvetés-támogatás törékeny országokban történő alkalmazásáról nincs általánosan elfogadott vélemény a kutatók körében, különböző álláspontokkal, érvekkel találkozhatunk (lásd a 4. táblázatot).

4. táblázat

A költségvetés-támogatás alkalmazásának előnyei és kockázatai a törékeny államokban

Szerzők	Előnyök	Kockázatok
<i>Leader és Colenso</i> [2005]	Ígéretes segélymód az államépítés korai szakaszában és a konfliktus utáni időszakban	Politikai akarat hiánya esetén kudarc
Világbank [2011b]	Előnyök a béke- és államépítés, makrogazdasági stabilitás szempontjából	Magas politikai és támogatáskezelés kockázat
<i>Dom és Gordon</i> [2011]	Államépítés, állami kapacitás és kormányzat megerősítése; egyszeri támogatás vészhelyzet esetén	–
<i>Hauck et al.</i> [2013]	Alkalmas sürgető igények kielégítésére a fogadó országban	Belső elszámoltathatóság, hosszú távú célkitűzések hiánya
<i>Collier</i> [2014]	–	Alapvető feltételek hiánya, amelyek következtében negatív hatásokat eredményezhet

Forrás: Saját szerkesztés.

A donorok között sincs egyetértés a költségvetés-támogatás alkalmazásáról a törékeny államokban. Például Németország és Kanada úgy véli, hogy a költségvetés-támogatást nem lehet alkalmazni a törékeny országokban, míg az Egyesült Királyság

szerint azokban az országokban, amelyekben a várható eredmények ellensúlyozzák a magas kockázatot, érdemes ezt a segélytípust alkalmazni (*Dom és Gordon, 2011*). Azzal, hogy az Európai Unió a minimális előírásoknak való megfelelés helyett a reformok melletti elköteleződést írja elő a költségvetés-támogatás nyújtásának feltételeként, lehetővé vált, hogy a törékeny országokban is alkalmazza államépítési, stabilizációs és a gazdasági, politikai helyzet javítására (EC, 2010). Norvégia szerint is alkalmazható a költségvetés-támogatás ezekben az országokban, főként béketeremtésre és stabilizálásra, azonban a költségvetés-támogatásról szóló megállapodásoknak rövid távra egy, maximum két évre kell szólnia (NORAD, 2007). Az OECD szerint a törékeny országokban például az adórendszer támogatására az általános és ágazati költségvetés-támogatás a legmegfelelőbb eszköz (OECD, 2014). Mindebből látható, hogy sem a donorok, sem a kutatók vélekedése nem egységes a költségvetés-támogatás alkalmazását illetően. Ezért a következőkben statisztikai eszközökkel igyekszünk megragadni azt, hogy a törékeny országok fejlettsége befolyásolja-e a költségvetés-támogatás elosztását.

Meghatározza-e a törékeny országok fejlettsége a költségvetés-támogatás nagyságát?

Ebben a fejezetben arra keressük a választ, hogy vajon a törékeny országok fejlettsége meghatározza-e a költségvetés-támogatás nagyságát. Mivel a fejlettség több dimenzióban értelmezhető (*Leeson és Nixon, 2004*), így kutatásunk során a törékeny államok fejlettségét mi is több dimenzióban vizsgáljuk. Ezt indokolja az is, hogy a költségvetés-támogatás szakirodalmi kutatásunk alapján lényegében a fejlettebb országokban működhet: intézményi, társadalmi és gazdasági fejlettség egyaránt szükséges hozzá.

Módszertani háttér

Statisztikai elemzésünkbe 41 törékeny államot szerettük volna bevonni. Ugyanakkor ezt az alapsokaságot a statisztikai adatok elérhetősége miatt szűkítenünk kellett, így a statisztikai elemzés mintájában végül 25 ország maradt. Az elemzésbe bevont indikátorok körét a költségvetés-támogatás és annak feltételei, valamint a fejlettség dimenziói alapján határoztuk meg. Ennek eredményeként a költségvetés-támogatás nagyságán túl az 5. táblázatban szereplő mutatók alapján vizsgáltuk a költségvetés-támogatás elosztásának alakulását. Az oktatási és egészségügyi alindi-

kátorok használatát azért tartottuk fontosnak, mert a költségvetés-támogatás szakirodalmának áttekintése során azt tapasztaltuk, hogy ez a két szektor az, amelyet leginkább igyekeznek támogatni e támogatási forma alkalmazásával, és az elemzések is többnyire e két szektorra irányulnak (például: *Antunes et al.*, 2010; *Caputo et al.*, 2011; *Furukawa és Takahata*, 2013).

5. táblázat

Az elemzés alapjául szolgáló indikátorok

Dimenzió	Indikátor
Fejlettség	GDP/fő HDI
Társadalmi fejlettség	A HDI oktatási indexe (education index) A HDI egészségügyi indexe (health index) A HIV-fertőzöttek száma
Intézményi fejlettség	Korrupció Politikai szabadság Gazdasági szabadság
Költségvetés-támogatás	Teljes költségvetés-támogatás nagysága

Forrás: Saját szerkesztés.

Az indikátorokhoz kapcsolódó adatokat a 2009 és 2011 közötti évekre gyűjtöttük össze, és a kiugró adatok kezelése érdekében ezekre az évekre átlagokat számoltunk. A költségvetés-támogatás adatai a 2010 és 2012 közötti évekből származnak (szintén átlagok). Az egyéves késleltetés oka, hogy az empirikus kutatásokat (például: *Cali és te Velde*, 2011, *Younas*, 2008) és a közgazdasági logikát is figyelembe véve a támogatások elosztását a korábbi évek eredményei határozzák meg.

Vizsgálatunkban a többdimenziós skálázás (multidimensional scaling, továbbiakban MDS) módszerét alkalmaztuk. E széles körben használt többváltozós statisztikai elemzési módszer lehetőséget teremt az objektumok (esetek) egy- vagy két- (esetleg több-) dimenziós ábrázolására úgy, hogy az esetek közötti, az indikátorok által tartalmazott távolságok nem változnak (*Takács*, 2013).¹⁵ Tehát a többdimenziós skálázás eredményeként kapott koordináták megmutatják az esetek hasonlóságát és különbözőségét, hiszen az egymáshoz közeli pontok hasonlóak, míg az egymástól

¹⁵ Ezt a módszert alkalmazta például *Farkas* [2011] az európai országok csoportjainak elemzése vagy *Lukovics* [2008] a magyar kistérségek versenyképességének empirikus vizsgálata során.

távol eső pontok különböznek egymástól (Groenen és Borg, 2013). A többdimenziós skálázás alkalmazásával célunk az volt, hogy olyan pontokat kapjunk, amelyek jól leírják az esetek közötti hasonlóságokat és különbségeket az 5. táblázatban szereplő dimenziók szerint (gazdasági fejlettség, társadalmi fejlettség, intézményi felkészültség). Ezért a táblázatban jelölt dimenziók alapján 1-1 indikátort képeztünk a megadott indikátorokból – standardizálás után – az SPSS 22 program segítségével. Mivel mesterséges változó létrehozása történt, a modellt mindenképpen ellenőrizni szükséges: esetünkben az S-Stress értéke volt irányadó. Amennyiben e mutató értéke 0,2 alatti, a modell és a kapott értékek statisztikailag is megfelelőek (azaz minden lényeges információt tartalmaznak), és nem szükséges a dimenziószám további növelése. Kutatásunkban az S-Stress értéke mindhárom esetben 0,001 és 0,07 között mozgott, ami minden releváns információ megőrzését mutatja, így a kialakított dimenziók megfelelőek.

A dimenziók értelmezése érdekében az eredeti és az új, mesterséges változó közötti korrelációt vizsgáltuk meg. Ezen eredmények alapján minden dimenzió esetén a magasabb érték a kedvezőbb helyzetet mutatja. Annak érdekében, hogy a költségvetés-támogatás koordinátái is megfeleljenek, erre az egy indikátorra önmagában is lefuttattuk az MDS-t, így az országok ábrázolása lényegesen könnyebbé vált.

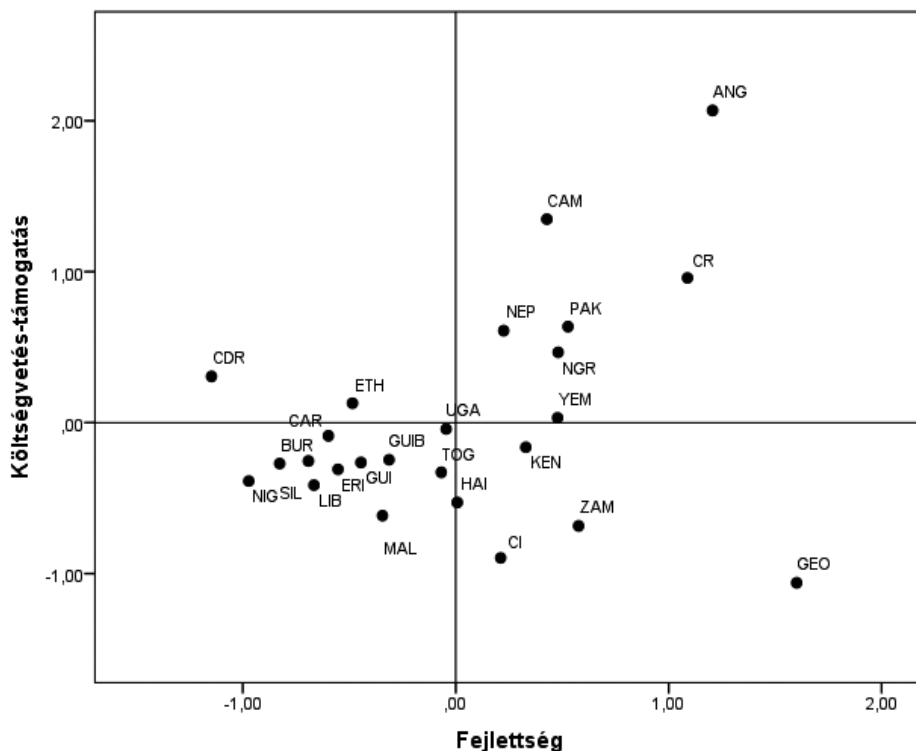
Eredmények

A költségvetés-támogatás és a különböző fejlettségi dimenziók alapján a vizsgálatban szereplő 25 ország eredményeit pontdiagramon ábráztuk. A diagramok mindegyikén szerepel a két dimenzióra vonatkozó átlag értéke, így a mintában szereplő országok az átlag alatt és a felett teljesítők csoportjába sorolhatók. Az 1. ábra a vizsgálatban szereplő 25 országot mutatja fejlettségük szerint és hogy mennyi költségvetés-támogatásban részesültek. Az ábra jobb alsó területén találhatók azok az országok, amelyek relatíve fejlettek – az átlagnál fejlettebbeknek – tekinthetők, de az átlagnál kevesebb költségvetés-támogatásban részesülnek. Ezen országok között található Grúzia, Zambia, Kenya vagy Elefántcsontpart. A bal felső területen pedig azok az államok találhatók, amelyek az átlagnál alacsonyabb fejlettségi színvonallal rendelkeznek, de az átlagnál több költségvetés-támogatásban részesülnek. Mindössze két országot találhatunk ebben a körben: a Kongói Demokratikus Köztársaságot és Etiópiát. A legtöbb ország a bal alsó területen található, ezek azok az országok, amelyek az átlagnál fejletlenebbek és az átlagnál alacsonyabb költségvetés-támo-

gatásban részesülnek. Az ábra arra enged következtetni, hogy a bevont indikátorok alapján vegyes a költségvetés-támogatás elosztásának elve: vannak olyan országok, amelyek az átlagnál fejlettebbek és lényegesen több támogatást kapnak, de vannak ez alól kivételek is. Összességében nem az ország fejlettsége határozza meg a költségvetés-támogatás allokálását.

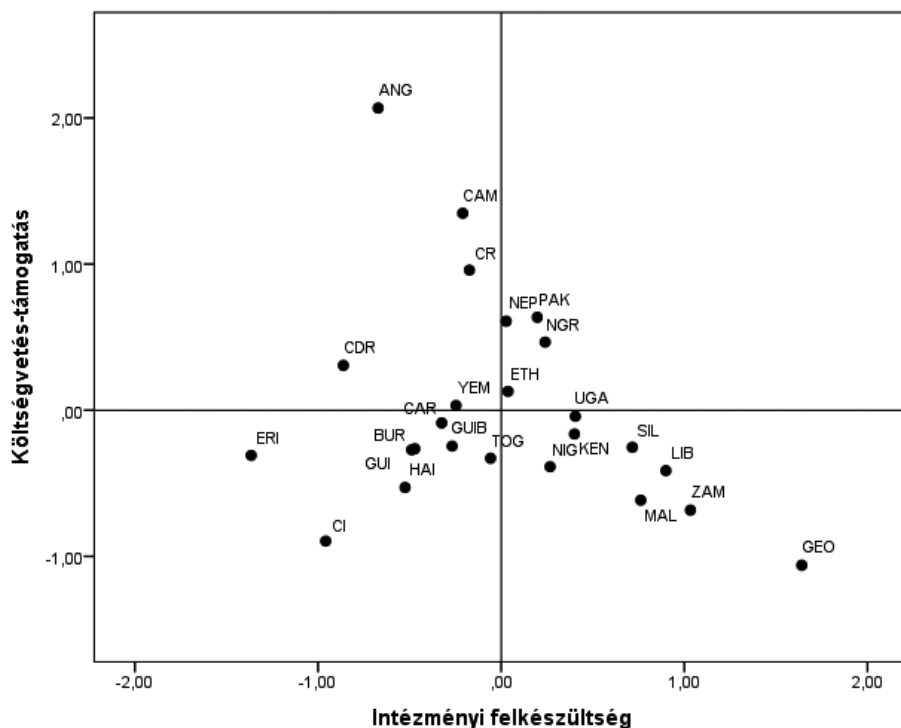
1. ábra

A költségvetés-támogatás nagysága az országok fejlettsége alapján



Forrás: Saját szerkesztés.

A költségvetés-támogatás nagysága az országok intézményi felkészültsége alapján



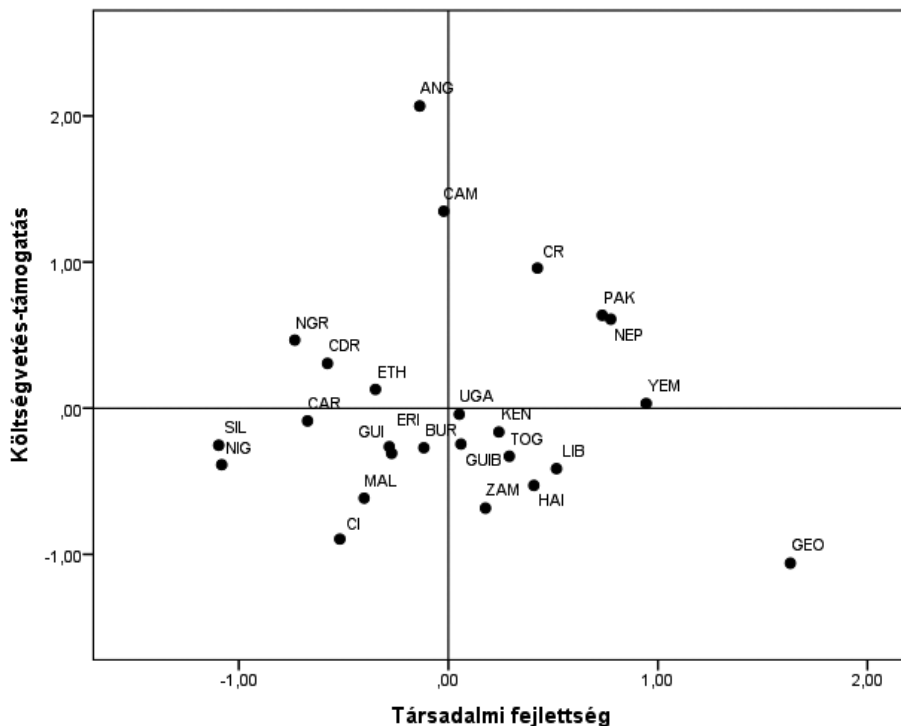
Forrás: Saját szerkesztés.

A fejlettséget ezután kettébontottuk az intézményi felkészültség és a társadalmi fejlettség alapján. Az intézményi felkészültség a korrupció szintjét, a politikai, valamint a gazdasági szabadság szintjét mutatja. A mutató magasabb értéke kedvezőbb szituációt (alacsonyabb korrupció, magasabb fokú politikai és gazdasági szabadság) mutat. A 2. ábra alapján látható, hogy nem az intézményi felkészültség határozza meg, hogy egy adott ország mennyi költségvetés-támogatásban részesül: a hasonló mértékű költségvetés-támogatásban részesülő országok eltérő intézményi fejlettséggel rendelkeznek (és természetesen ez fordítva is igaz). Ami azért érdekes, mert kiemeltük korábban – valamint Udvari és Pontet [2015] is felhívja arra a figyelmet –,

hogya a költségvetés-támogatás csak azokban az országokban működhet jól, ahol alacsonyabb a korrupció és összességében az intézményi háttér is kedvezőbb.

3. ábra

A költségvetés-támogatás nagysága az országok társadalmi fejlettsége alapján



Forrás: Saját szerkesztés

A társadalmi fejlettség hasonló képet mutat az előzőekhez (lásd a 3. ábrát). A hasonló társadalmi háttérrel rendelkező országok teljesen eltérő mértékű költségvetés-támogatásban részesülnek. Úgy tűnik, hogy nem a rászorultság (alulfejlett egészségügy, oktatás) a döntő a költségvetés-támogatás szétosztása során. Összességében a törékenynek minősülő országok esetében sem a recipiens ország gazdasági-társadalmi indokai alapján nyújtják a költségvetés-támogatást a donorok, hanem sokkal inkább egyéb érdekeik miatt, ez nem csupán a törékeny, hanem általában a fejlődő országok esetében is igaz lehet. A segélyezés mögött általában (kül)gazdasági, kül-

politikai, illetve biztonságpolitikai motivációk állnak, illetve sokszor a támogatások elosztása során a donorok egyéni vagy közös érdekei fontosabbak, mint a donorok közötti koordináció vagy specializáció (*Paragi et al.*, 2007; *Davies-Klasen*, 2013). A segélyek elosztása mögött sokszor olyan kereskedelmi megfontolások állnak, mint az export, illetve a piacméret növelése (*Nath-Sobhee*, 2007). Továbbá a támogatások elosztását több esetben akár a gyarmati kapcsolatok vagy geopolitikai, biztonsági érdekek (regionális stabilitás fenntartása, recipiens kormányzatának befolyásolása, szegénység által közvetlen generált biztonsági kihívások felszámolása) is befolyásolhatják (*Paragi et al.*, 2007; *Davies-Klasen*, 2013). Vélhetően e tényezők különböző kombinációja (a donorok érdekei alapján) befolyásolja a törekény országoknak juttatott költségvetés-támogatás alakulását is. Ennek komoly hátránya az, hogy a segélyek hatékonysága így kétségbe vonható, miközben rendszeresen segélyhatékonysági konferenciákat rendeznek, ahol újabb és újabb elveket fogadnak el a hatékonyság növelése érdekében, azonban ezek az allokálási szabályokat csak kevésbé érintik. Hogyan is lehetne hatékony a segélyezés, ha még az alapvető feltételeket, elveket sem tartják be a donorországok?

Következtetések

A segélyek hatékonyságának kérdése folyamatosan napirenden van, hiszen a különböző erőfeszítések ellenére sem tapasztalható érdemi változás a fejlődő országok felzárkózása terén. Az ezredforduló óta a költségvetés-támogatás egyre jelentősebb szerepet kap a nemzetközi fejlesztési együttműködés rendszerében, többen a segélyezés hatékonyságának egyik megoldásként tekintenek e segélymódra. Azonban a költségvetés-támogatás jellegéből adódóan rendkívül fontos lenne a fogadó ország stabilitása, intézményi felkészültsége a helytelen támogatásfelhasználás magas kockázatának elkerülése érdekében. Mégis többen kiemelik e segélytípus alkalmazásának fontosságát olyan országokban, amelyekben sokszor a költségvetés-támogatás folyósításának minimumfeltételei sem teljesülnek.

Ilyen országok a törekény államok, amelyek egy viszonylag új, a kormányzás minősége, az állami feltételek megléte alapján létrehozott kategória a fejlődő országok csoportján belül. A törekény országokban az állam nem képes ellátni feladatait, így ezekben az országokban a rossz kormányzás, a gyenge intézmények, a magas korrupció, a polgárháborúk, a konfliktusok jellemzők. Ezen tényezők miatt a törekény államok egyre nagyobb, mára már globális kihívást – terrorizmus, migráció,

járványok – jelentenek, éppen ezért egyre nagyobb figyelem irányul feléjük, amely a nemzetközi fejlesztési segélyezésben betöltött szerepükön is észrevehető.

A költségvetés-támogatás alkalmazása a törékeny országokban ellentmondásos, hiszen ezek az országok a legtöbb esetben elviekben nem alkalmasak e támogatás fogadására, intézményi szempontból nincsenek felkészülve helyes felhasználására. Ennek ellenére, ahogyan az elemzésünkben is kitűnik, a donorok sokszor nem a gazdasági-társadalmi fejlettség mértéke, valamint az intézményi felkészültség szerint döntenek a költségvetés-támogatás alkalmazásáról a törékeny országokban. Az adatok rámutattak arra, hogy a támogatás mértékét nem határozza meg sem a korrupció mértéke, sem az intézményi fejlettség, annak ellenére, hogy e tényezők nagymértékben befolyásolhatják a sikeres felhasználást.

A költségvetés-támogatás törékeny országokban történő alkalmazása mellett legfőbbben az állam- és békeépítés, a kormányzat megerősítésének lehetősége miatt érvelnek, amelyek valóban rendkívül fontosak lennének ezekben az országokban. Napjainkban az ezen országokban tapasztalható nagyfokú alulfejlettség, a folyamatos erőszakos konfliktusok valóban rendkívüli kihívást jelentenek a fejlett országok számára is, így a törékeny országok támogatásának fontos feladatot kell jelentenie a donorországok számára. Valószínűsíthető, hogy a donorok a potenciális haszon – stabilabb állam, békeépítés – és természetesen egyéb politikai, gazdasági érdekeik miatt döntenek a költségvetés-támogatás alkalmazása mellett ezekben az országokban. Azonban a költségvetés-támogatás sikeressége erősen megkérdőjelezhető a törékeny országokban, nagy az esély arra, hogy a támogatások felhasználása nem lesz hatékony. Ezek alapján pedig úgy tűnik, a segélyezés hatékonyságának kérdése továbbra is napirenden marad az elkövetkező években. Fontos kiemelnünk azt, hogy az USA, amely egyértelműen a gazdasági és stratégiai érdekei szerint allokálja fejlesztési támogatásait, relatíve csekély mértékű költségvetés-támogatást nyújt, így eredményeinket sokkal inkább más donorok tevékenysége eredményezi. Ezért a következőkben érdemes lehet a donorok szemszögéből is vizsgálni ezt a jelenséget.

Irodalomjegyzék

- Alonso, J. A. – Cortez, A. L. – Klasen, S. [2014]: LDC and other country groupings: How useful are current approaches to classify countries in a more heterogeneous developing world? *CDP Background Paper*, No. 21., Department of Economic & Social Affairs.
- Antunes, A. F. – Xu, K. – James, C. D. – Saksena, P. – Van de Maele, N. – Carrin, G. – Evans, D. B. [2010]: General Budget Support: has it benefited the health sector? *World Health Report, Background Paper*, 14., World Health Organization.

- Benett, C. [2012]: Aid Effectiveness in Fragile States: Lessons from the First Generation of Transition Compacts. International Peace Institute, New York.
- Bertoli, S. – Ticci, E. [2012]: A Fragile Guideline to Development Assistance. *Development Policy Review*, 30., 2., 211–230. o.
- Brinkerhoff, D. W. [2007]: Capacity Development in Fragile States. *Discussion paper*, No 85D., European Centre for Development Policy Management.
- Browne, S. [2007]: Aid to Fragile States. Do Donors Help or Hinder? *Discussion Paper*, No. 2007/01., UNU-WIDER, United Nations University
- Cali, M. – te Velde, D. W. [2011]: Does Aid for Trade really improve trade performance? *World Development*, 5., 725–740. o
- Cammack, D. – McLeod, D. – Menocal, A. R. – Christiansen, K. [2006]: Donors and the fragile states agenda: a survey of current thinking and practice. Poverty and Public Group Overseas Development Institute, London.
- Caputo, E. – Lawson, A. – Kemp, A. [2011]: Application of new approach to the evaluation of Budget Support operations: Findings from Mali, Zambia and Tunisia. OECD, Paris.
- Carleton University [2015]: Country Indicators for Foreign Policy. Letölthető: <http://carleton.ca/cifp>. Letöltve: 2015. március 11.
- Carment, D. – Prest, S. – Samy, Y. [2007]: Assessing Fragility: Theory, Evidence and Policy. Swiss Federal Department of Foreign Affairs (FDFA), Bern.
- Collier, P. [2014]: Fragile African States: What Should Donors Do? *Document de travail*, Fondation Pour Les Études et Recherches sur Le Développement International (FERDI), Clermont-Ferrand.
- Davies, R. B. – Klasen, S. [2013]: 'Poverty, Equity and Growth in Developing and Transition Countries: Statistical Methods and Empirical Analysis'. *Discussion Papers*, No. 137., Georg-August-Universität Göttingen.
- Dom, C. – Gordon, A. [2011]: Budget support in fragile situations. Oxfam Discussion Paper, Oxfam, London.
- EC [2010]: Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A harmadik országoknak nyújtott uniós költségvetés-támogatás jövője. COM(2010), 586 végleges, Európai Bizottság, Brüsszel.
- EC [2011]: Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A harmadik országoknak nyújtott költségvetés-támogatás jövőbeni megközelítése. COM(2011), 638 végleges, Európai Bizottság, Brüsszel.
- EC [2012]: Budget Support guidelines. Programming, Design and Management – A modern approach to Budget Support. EuropeAid Development and Cooperation Directorate-General, European Commission, Brussels.
- Farkas Beáta [2011]: A piacgazdaság intézményrendszere az Európai Unió új tagállamaiban. *Statistikai Szemle*, 89., 1., 50–76. o.
- FASID [2009]: Development Strategy of Fragile Sates. Letölthető: http://www.fasid.or.jp/_files/e_publication/development_strategy_of_fragile_state.pdf. Letöltve: 2015. március 11.
- François, M. – Sud, I. [2006]: Promoting Stability and Development in Fragile and Failed States. *Development Policy Review*, 24., 2., 141–160. o.
- Freedom House [2015]: Freedom in the World. Interneten: <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world#VEwUQvmUeoh>. Letöltve: 2015. augusztus 2.
- Fund for Peace [2015]: Fragile States Index 2010, 2011, 2012. Letölthető: <http://ffp.statesindex.org>. Letöltve: 2015. március 11.
- Furukawa, M. – Takahata, J. [2013]: Is GBS still a preferable aid modality? *JICA-RI Working Paper*, 50., JICA Research Institute, Tokió, Japán.
- Gerster, R. [2007]: Aid Effectiveness: The Case of General Budget Support. *The Swiss Review of International Economic Relations (Aussenwirtschaft) of the University of St. Gallen*, 3. sz., 343–370. o.

- Groenen, P. J. F. – Borg, I. [2013]: The past, present, and future of Multidimensional Scaling. Econometric Institute Research Paper, EI 2013-07, Erasmus University Rotterdam, Erasmus School of Economics.
- Harttgen, K. – Klasen, S. [2013]: Do Fragile Countries Experience Worse MDG Progress? *Journal of Development Studies*, 49., 1., 134–159. o.
- Hauck, V. – Galeazzi, G. – Vanheulekom, J. [2013]: The EU's State Building Contracts. Courageous assistance to fragile states, but how effective int he end? *Briefing Note*, No. 60., European Centre for Development Policy Management.
- Hayman, R. [2011]: Budget support and democracy: a twist in the conditionality tale. *Third World Quaterly*, 32. évf., 4. sz., 673–688. o.
- Heritage Foundation [2015]: Index of economic freedom. Interneten: <http://www.heritage.org/index>. Letöltve: 2015. augusztus 2.
- Kiss Gábor Dávid [2015]: African Floating Currencies and the EUR/USD fluctuation. In: *Martin Hrabal, Michaela Opletalová, Gabriela Orlitová, Barbora Haltofová* (szerk.): DOKBAT 11th Annual International Bata Conference for Ph.D. Students and Young Researchers. Tomas Bata University, Zlin, 406–414. o.
- Leader, N. – Colenso, P. [2005]: Aid Instruments in Fragile States. *PRDE Working Paper 5.*, Poverty Reduction in Difficult Enviroments Team/Aid Effectiveness Team Policy Divison, UK Department for International Development.
- Leeson, P. F. – Nixon, F. I. [2004]: Development Economics in the Department of Economics at the University of Manchester. *Journal of Economic Studies*, 1., 6–24. o.
- Lukovics Miklós [2008]: Têrségek versenyképességének mérése. JATEPress, Szeged.
- McGillivray, M. – Simon, F. [2008]: Aid and growth in fragile states. *Research Paper*, UNU-WIDER, United Nations University (UNU), No. 3.
- Menkhaus, K. [2014]: Aid and istitution-building in fragile states. The case of Somali-inhabited eastern Horn of Africa. *WIDER Working Paper*, UNU-WIDER, United Nations University (UNU).
- Murotani, R. [2014]: The “Fragile States” Agenda in the Post-2015 Development Framework: Significance and Caveats. In: *Hiroshi Kato* (ed.): Perspectives on the Post-2015 Development Agenda. Japan International Cooperation Agency Research Institute (JICA-RI), Tokyo, 45–57. o.
- Nath, S. – Sobhee, S. K. [2007]: Aid Motivation and Donor Behavior. *American Review of Political Economy*, Vol. 5., No. 1., 1–13. o.
- Nay, O. [2012]: Fragile and failed States: Critical Perspectives on Conceptual Hybrids (Literature Review Essay). University of Paris, 1., Panthéon Sorbonne, Paris.
- NORAD [2007]: Norway's provision of budget support to developing countries. *Guidelines*, Norwegian Agency for Development Cooperation, Oslo.
- OECD [2008]: Resource Flows to Fragile and Conflict-Affected States 2008. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD [2009]: Ensuring Fragile States Are Not Left Behind. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD [2011]: Ensuring Fragile States Are Not Left Behind. 2011 Report on Financial Resource Flows. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD [2013a]: Fragile States 2013: Resource flows and trends in shifting world. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD [2013b]: Converged statistical reporting directives for the Creditor Reporting System (CRS) and the annual DAC Questionnaire. OECD DAC, Paris.
- OECD [2014]: Fragile States 2014: Domestic Revenue Mobilisation in Fragile States. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD–DAC [2007]: Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations. OECD–DAC, Paris.

- OECD–CRS [2015]: Aid statistics. Interneten: <http://stats.oecd.org/qwids> Letöltve: 2015. szeptember 22.
- Osaghae, E. E. [2007]: *Fragile States. Development in Practice*, 17., 4–5, 691–699. o.
- Rice, S. – Patrick, S. [2008]: *Index of State Weakness in the Developing World*, Brookings Global Economy and Development. The Brookings Institution, Washington.
- Paragi B. – Szent-Iványi B. – Vári S. [2007]: *Nemzetközi fejlesztési segélyezés: tankönyv*. TeTT Consult Kft., Budapest.
- Ruben, R. [2012]: Budget support: conditional results. IOB evaluation, No. 369., Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, IOB, Hague.
- Samy, Y. – Carment, D. [2011]: The Millennium Development Goals and Fragile States: Focusing on What Really Matters. *The Fletcher Forum of World Affairs*, 35., 1., 91–108. o.
- Stepputat, F. – Engberg-Pedersen, L. [2008]: Fragile States: Definitions, Measurements and Processes. In: Engberg-Pedersen, L. – Andersen, L. – Stepputat, F. – Jung, D. (eds.): *Fragile Situations. Background Papers. DIIS Report, 2008, I. I.*, Danish Institute for International Studies, DIIS, Koppenhága, 21–31. o.
- Stewart, F. – Brown, G. [2010]: Fragile States. Overview. No. 3., Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity.
- Takács Szabolcs [2013]: Többdimenziós skálázás. *Psychologia Hungarica Caroliensis*, 1., 1., 140–149. o.
- Transparency International [2015]: Corruption Perceptions Index. Interneten: <http://www.transparency.org/research/cpi/>. Letöltve: 2015. augusztus 2.
- Udvari B. – Pontet J. [2015]: Költségvetés-támogatás: útban a hatékonyabb segélyezés felé (?). *Külgazdaság*, LIX. évf., 1–2. sz., 134–163. o.
- Uhrin Á. – Schusztér T. [2013]: Az USA Aid for Trade politikája. *Külgazdaság*, 57. évf., 11–12. sz., 48–82. o.
- UNCTAD [2015]: UNCTADstat. Interneten: <http://unctadstat.unctad.org>. Letöltve: 2015. augusztus 2.
- UNDP [2015]: United Nations Development Programme Human Development Reports. Interneten: <http://hdr.undp.org>. Letöltve: 2015. augusztus 2.
- USAID [2005]: *Fragile States Strategy*. Letölthető: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pdaca999.pdf. Letöltve: 2015. március 11.
- Világbank [2010]: *Global Monitoring Report 2010: The MDGs after the Crisis*. Washington
- Világbank [2011a]: *World Development Report 2011: Conflict Security and Development*. Washington.
- Világbank [2011b]: *Providing Budget Aid in Situations of Fragility: A World Bank-African Development Bank Common Approach Paper*, Washington.
- Világbank [2015]: *Fragility, Conflict and Violence Overview*. Letölthető: <http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/overview>. Letöltve: 2015. március 11.
- Younas, J. [2008]: Motivation for bilateral aid allocation: Altruism or trade benefits. *European Journal of Political Economy*, 3., 661–674. o.

Abstracts of the Articles

Political networks in the European Parliament Network analysis of the 2013 reform of the Common Agricultural Policy ATTILA KOVÁCS

EU-level decision-making has already been analysed from a number of point of views. Nevertheless, social network analysis in the context of the EU's legislative procedures, particularly in the European Parliament is still limited. The objective of this paper is to analyse the relationships of the Members of the European Parliament during the elaboration of the legislative instruments of the 2013 Common Agricultural Policy reform. Interpersonal networks of EP members have been transformed into networks of EP groups as well as EU Member States. The novelty of this research is the combination of network analysis with the analysis of the legislative amendments of the EP. The results of the analysis show that EU-15 as well as net contributor Member States are more active and cluster together more frequently in the network. Also, Member States with higher economic dependency act together more frequently in the legislative process. Regarding the EP Groups, the most active one is the European People's Party, while the European Conservatives and Reformists Group play the most important role as intermediary in the network.

Enforcement of Competition Policy in the EU Energy Sector PÉTER VINCE

Three EU directives regulating the internal energy market of the European Union have created the conditions for opening up the market in the energy sector. However, corporate behaviour distorting competition as well as member states' acts of intervention in the market have hindered in the realisation of opening markets and liberalization. In order to ensure that market liberalization is implemented in accordance with the directives, the European Commission has applied competition policy measures and sought to eliminate specific anti-competitive positions through proceedings and rulings. Prior EU proceedings initiated for the enforcement of competition have been dominated by cases directly affecting the competitive position

of companies and concerned the conduct of those companies, their relative market powers and state aid. Exposing distortions to market competition have in recent years been complemented by new considerations – of environmental and climate protection – that do not concern companies' competitive positions. However, in EU procedures aimed at enforcing competition in the energy sector, adoption of these criteria must be harmonised with the requirement to strengthen the single internal market.

Scientific cooperation between the European Union and Turkey

Advantages and possible synergies

ÁGOTA DÁVID – TAMÁS SZIGETVÁRI

The Turkish economy has shown remarkable economic performance over the last decade. Currently, it is the 18th largest economy in the world. To increase its competitiveness, Turkey set research and development as a priority area for the next decade, with the ambitious goal of reaching 3% of GERD/GDP by 2023. Despite several controversies about the EU accession process in general, Turkey is an active member of the European research area. It is an associated member of the RDI Framework Programs since 2002, it participated in and coordinated various scientific projects, policy-coordination actions, mobility programs and won grants for excellent researchers. In the Turkish national STI strategy for 2011-2016, the three vertical and six horizontal axes consist of various scientific areas like ICT, Energy, Defence, Water, Food, which have been also set as priority areas in the European H2020 program. We would like to focus in our article on possible synergies between priority areas, as well as on the role of SMEs in the innovation chain, which are enjoying a special attention in both Horizon 2020 and in Turkish national science and economic policy.

Budget support in fragile states: anomaly or paradox?

JULIANNA PONTET – BEÁTA UDVARI

In our previous study (*Udvari-Pontet, 2015*) we analyzed budget support highlighting the fact that many donors expect the increase of aid effectiveness thanks to this aid modality. However, the use of budget support may associate with

high risks especially in recipient countries where good governance, political stability are problematic and the level of corruption is high. Though, many donors – including the European Union – emphasize the relevance of budget support in fragile states where the criteria mentioned above are partially or completely missing. This caveat raises the questions how budget support can be successful in recipient countries which do not meet the minimum conditions of budget support, and what reasons may motivate donors to provide this aid modality. The aim of this study is to analyze the appearance of budget support in fragile states with statistical tools. Based on the results it can be stated that economic and social development and institutional conditions of fragile states do not effect on the volume of budget support in these countries, so it seems that the economic and strategic interests of donors are more decisive.

MEGJELENT

Garai László: Egyáltalán, minek nekünk gazdaságpszichológia?

című könyve

Hogy minek nekünk gazdaságpszichológia? Mert azzal foglalkozik, hogy minek nekünk ennek a tárgya: az ember mint erőforrás. Hogy az ember tudása erőforrás lehet a gazdálkodás számára, ezt már megtanultuk. S közben a világban kezdik felfedezni, hogy az ember szociális identitása is az.

Mind a kettő tőke. Emberi tőke a tudás: amikor beruháztak a gyártásába, kiderült, hogy a gyártmány használata több pénzt hoz, mint amennyibe került. És mostanában derül ki: emberi tőke a szociális identitás is. A vele való gazdálkodásról esik a legtöbb szó a könyvben.

A szerző meggyőzően érvel amellett, hogy az identitás figyelembevétele nemcsak erkölcsi és kulturális, hanem éppenséggel gazdasági érdek is. Mert az egy mástól vagyonban, jövedelemben, jólétben és emberi méltóságban egyre inkább távolodó osztályok magát a gazdaság működését veszélyeztetik, ha hiányzik az akarat arra, hogy viszonyukkal gazdálkodjunk. Új viszonyuk nem reprodukálja azt a régit, amelyet Marx elemzéseiből ismerünk. A klasszikus időszak kapitalista társadalma elitre és olyan tömegre bomlott, amelyet egyre növekvő mértékben belekényszerítettek a javak termelésébe, kirekesztve ugyanazon javaknak a fogyasztásából. A társadalom mai kettéhasadása a kiképezetlen tömeget a termelésből éppúgy kirekeszti, mint a fogyasztásból. S közben nemcsak a szegényedés szorít ki egy ezáltal feleslegessé váló tömeget a termelésből, hanem a másik póluson egy elit gazdagodása is függetlenedik a növekedéstől. Kettejük viszonyának alakulása „évszázados pangást” (secular stagnation) eredményezhet.

Ennek fenyegetését egyre növekvő aggodalommal fürkészik közgazdászok és gazdaságpolitikusok. Amikor aggódásukban részt vállal a gazdaságpszichológia, bemutathatja egy identitásgazdálkodás szükségességét és lehetőségeit. Ahogyan ezt jelen könyv is teszi.

Garai László pszichológus, a Magyar Tudományos Akadémia doktora, a Szegedi Tudományegyetem Közgazdaságtani Doktori Iskolájának, az egyetem Gazdaságpszichológiai Tanszékének és a Dél-Franciaországban működő European Department of Economic Psychologynak az alapítója. E könyvének anyagából gazdaságpszichológiai szemináriumot vezetett a Kaliforniai Állami Egyetemen és előadásokat tartott a Nemzetközi Gazdaságpszichológiai Kutató Társaság (IA-REP) több, egymást követő kollokviumán.

A kötet kedvezményesen megvásárolható a kiadó szerkesztőségében és webáruházában.

További információ: Napvilág Kiadó www.napvilagkiado.eu

1054 Bp., Alkotmány u. 2., kido@napvilagkiado.hu, 06-1-311-4866

A kötet a kiadó honlapján:

http://napvilagkiado.eu/webaruhaz/shop.product_details/9-koezgazdasagtan/flypage.tpl/896-egyaltalan-minek-nekuenk-gazdasagpszichologia/

Jogi melléklet

Külgazdaság, LIX. évf., 2015. szeptember–október (111–129. o.)

Köz- és magánérdek védelme a Róma I. rendeletben – néhány észrevétel az imperatív szabályok értelmezéséről

RAFFAI KATALIN

A cikk a feltétlen alkalmazást igénylő nemzetközileg kényszerítő szabálynak az európai uniós nemzetközi magánjogban betöltött szerepét mutatja be. Rávilágít a jogintézmény fogalmában és tartalmában rejlő ellentmondásokra, valamint az alkalmazás nehézségeire. A meghatározás szempontjából a kiindulópontot a Róma I. rendelet jelenti, míg a tartalmi sajátosságokat az Európai Bíróság két szorosan összefüggő döntése (Ingmar és Unamar) és egy folyamatban levő német ügy alapján mutatja be.

Journal of Economic Literature (JEL) kód: K 39 – Other Substantive Areas of Law.

1. Bevezetés

A nemzetközi kollíziós magánjog olyan magánjogi jogviszonyok elbírálásával foglalkozik, amelyek éppen a tényállásban fellelhető releváns nemzetközi elem okán több jogrendszerhez is kapcsolódnak. E folyamatban a nemzetközi magánjog feladata az irányadó kapcsolóelvek mentén kijelölni azt a jogrendszert, melynek anyagi jogi szabályait egy második lépcsőben fogja alkalmazni az eljáró fórum a vitás tényállás elbírálására. Ez az ún. közvetett (kollíziós) jogalkalmazási módszer, amely meghatározó a kontinentális (és uniós) nemzetközi magánjogban. Ebben a rendszerben idegennek tűnik a feltétlen alkalmazást igénylő imperatív normák jogtechnikai

Dr. Raffai Katalin, PhD., egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Nemzetközi Magánjogi Tanszék. E-mail cím: raffai.katalin@jak.ppke.hu

módszere, amely egy közvetlen, egylépcsős jogalkalmazást tesz lehetővé, kizárva ezáltal a kapcsolóelvek által nyújtott közvetett jogmeghatározási lehetőséget.

A XX. század második felétől (főleg az Európai Unióban) jól érzékelhetően erősödik az a tendencia, amely ezekkel az úgynevezett unilaterális (egyoldalú) szabályokkal kíván rendezni egyes nemzetközi magánjogi viszonyokat. A jelenség hátterében többek között az áll, hogy az állam a közérdek (és bizonyos magánérdekek) védelmét kiemelten kezeli, amit speciális jogszabályok megalkotásával is kifejezésre juttat. E szabályok legelőször a nemzetközi gazdasági forgalom szabályozásával összefüggésben jelentek meg (versenyjog, fuvarozás, import-export stb.), majd kiterjedtek azokra a speciális magánjogi jogviszonyokra is, amelyekben a felek közti aláfölel rendeltségi viszony indokolja, hogy a jogalkotó ilyen egyoldalúan érvényesülő kötelező szabályokkal védje a gyengébb felet (fogyasztót, munkavállalót, kereskedelmi képviselőt).

Az imperatív szabályok, ahogy elnevezésük is mutatja, olyan anyagi jogi rendelkezések, amelyek minden körülmény között elsőbbséget élveznek, így alkalmazásuktól nem lehet eltérni (még akkor sem, ha a tényállásban külföldi elem található). Felülírják a kapcsoló elveket és háttérbe szorítják a nemzetközi kötelmi jog legfontosabb kapcsolóelvét, a felek autonómiáján alapuló szabad jogválasztást. Ahogyan azt a Róma I. rendelet (37) preambulumbekkezdése ki is emeli, „A közérdeken alapuló bizonyos megfontolások indokolják a tagállami bíróságok azon lehetőségét, hogy kivételes körülmények között a közrend és az imperatív rendelkezések alapján kivételt tegyenek”¹.

A feltétlen alkalmazást igénylő imperatív szabályok fokozott elterjedése az uniós integrációs folyamatok felerősödésével egyenes arányban áll. A nemzetközi szerződések jogában már az 1980-as Római Egyezményben megjelent (7. cikk),² de az akkori szabályozás számos szakmai vita tárgyát képezte,³ amelynek eredményeként viszonylagos mellőzöttségét lehetett érzékelni a jogalkalmazók részéről.

A kollíziós kötelmi jogot szabályozó másodlagos uniós források a Róma I. és Róma II. rendeletek⁴ által létrehozott egységes, a tagállamokban kötelezően alkalmazandó jog, valamint az Európai Bíróságnak e jogintézmény értelmezése tekin-

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 593/2008/EK rendelete (2008. június 17.) a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról (Róma I. rendelet). HL L 177. 2008. július 4. 0006-0016.

² Egyezmény a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról, aláírásra megnyitva Rómában 1980. június 19-én (Római Egyezmény).

³ Németország fenntartást is tett a 7. cikk (1) bekezdésével szemben, amely a harmadik államok imperatív szabályainak a figyelembevételét tette lehetővé.

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 864/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra alkalmazandó jogról (Róma II. rendelet). HL L 199, 2007. július 31. 0040-0049.

tetében kialakult (és folyamatosan alakuló) gyakorlata nagymértékben hozzájárult ahhoz, hogy ez az eredetileg idegen jogi koncepció beilleszkedett a kontinentális nemzetközi magánjog rendszerébe. Mindez távolról sem jelenti azt, hogy teljes lenne a tagállamok tekintetében az összhang a jogintézmény elnevezése, értelmezése és terjedelme tekintetében.

A tanulmányban kizárólag a Róma I. rendelet 9. cikkének hatálya alá eső feltétlen alkalmazást igénylő nemzetközileg kényszerítő (*overriding mandatory rules*) közvetlen, valamint közvetett hatásával foglalkozom, és az egyéni érdekvédelmet megvalósító szabályokat is csak ebben a kontextusban vizsgálom.

A rövid bevezetést követően (1) az imperatív szabályok egyes elhatárolási kérdéseit vizsgálom (2), az utolsó részben az Európai Bíróság Ingmar- és Unamar-ügyekben született döntéseit mutatom be, amelyekben a bíróság az imperatív normának az irányelvjogból fakadó nehézségeivel szembesült, azt követően pedig a német munkaügyi bíróságnak a Róma I. rendelet 9. cikk (3) bekezdésének értelmezésére indított kezdeményezéséről számolok be (3).

2. Elhatárolási kérdések

2.1. Jogtudományi értelmezések

A feltétlen alkalmazást igénylő imperatív szabályok eredetüket tekintve különböző forrásokból származhatnak,⁵ lehetnek nemzeti és uniós (regionális, nemzetközi) eredetűek. A nemzeti eredetű imperatív szabályok egy adott állam jogalkotási aktusának eredményeként keletkeznek, olyan kötelezően alkalmazandó egyoldalú normák, melyekkel a társadalmi érdekek védelmét kívánja a jogalkotó biztosítani. Ezek az érdekek változatosak: lehetnek gazdasági, kulturális, emberi, politikai vagy akár szociológia érdekek. A nemzetközi magánjog a nemzeti eredetű feltétlen alkalmazást igénylő imperatív szabályoknak három alfaját különíti el: az eljáró fórum (*lex fori*), az alkalmazandó jog (*lex causae*), valamint a harmadik állam jogrendszere szerinti nemzetközileg kényszerítő szabályokat.

A nemzetek feletti regionális szabályok eredetükből fakadóan államok felett átívelő érdekeket érvényesítenek. Hatályuk egy adott földrajzi területre terjed ki, olyan államok vonatkozásában, melyeket speciális jogviszony köt össze (Európai Unió). Példaként a másodlagos uniós jogforrások köréből a Róma I. rendelet 3. cikk

⁵ Kessedijan [2007], 26. o.

(4) bekezdése említhető, amely kimondja, hogy azokban a tényállásokban, amelyeknek minden lényeges eleme a jogválasztás időpontjában egy vagy több tagállamhoz kapcsolódik, a felek jogválasztással nem szerződhetnek ki az uniós jog kötelezően alkalmazandó szabályai alól.

A feltétlen alkalmazást igénylő kényszerítő szabályok megjelenési sorrendjüket tekintve is osztályozhatók: ennek megfelelően vannak *első generációs (a)*, valamint *második generációs (b)* kiemelkedően kényszerítő szabályok.⁶

Ad a) Tradicionálisan az első generációs kiemelkedően kényszerítő szabályokban az államérdek védelme öltött testet a nemzetközi magánjogi keretek között. Az elméleti megalapozást követően és a megfelelő jogszabályi háttér hiányában az egyes nemzeti bírósági döntések voltak azok, amelyek nagyban hozzájárultak a doktrína működtetéséhez. Míg a *lex fori* imperatív szabályainak alkalmazása nem szokott kérdéses lenni, addig a külföldi jogé sokkal inkább, ezért számottevő nemzeti joggyakorlatok ebben a vonatkozásban alakultak ki. Ebből a szempontból úttörőnek számít a múlt század 20-as éveiben a Ralli-ügyben⁷ született ítélet, amelyben a bíróság (az angol jogrendszer keretein belül) lerakta az alapjait a külföldi feltétlen alkalmazást igénylő imperatív normák alkalmazhatóságának: kizárólag a teljesítés helye szerinti imperatív szabályai vehetők figyelembe (a későbbi Római Egyezményben, valamint a Róma I. rendeletben is megjelenik ez az elv).

A másik kulcsfogalom, amely elvezethet minket a feltétlen alkalmazást igénylő kényszerítő szabályok megértéséhez, a közérdek. A Róma I. rendelet 9. cikke ugyan nevesíti a közérdeket, de közelebbről nem határozza meg annak pontos tartalmát. Ebben a kérdésben segítséget nyújthat a rendelet német nyelvű kommentárja,⁸ amely példálózó jelleggel felsorolja azokat a területeket, amelyek tipikusan a közérdek kategóriájába illeszkednek: a versenyjog (a hazai és az uniós versenyjogi környezet védelme); antitruszt jog, a kulturális javak védelme; egyes környezetvédelmi kérdések (például a bálnavadászat tilalmára vonatkozó nemzetközi megállapodások), pénzügyi vám- és adójogi rendelkezések (különös tekintettel a devizaforgalomra). Szintén idetartozik a kisajátítás és államosítás; a szerződési feltételekre vonatkozó egyes általános feltételek (pl. szerződés formai szabályai), állami tulajdonnal összefüggő kérdések.⁹

⁶ Kuipers [2011], 93–97. o.

⁷ Ralli Bros v. Compania Naviera Sota y Aznar (1920).

⁸ Rauscher [2011], 438–442. o.

⁹ Kuipers [2011], 70. o.

Ad b) A második generációs kiemelkedően kényszerítő szabályok megjelenése az egyéni érdekek védelmének fokozódásával esik egybe. Azokban a jogviszonyokban, amelyekben a felek közti egyensúlyhelyzet megbomlik, a gyengébb fél védelme, akit különösen a jogválasztás kiszolgáltatott helyzetbe hozhat a másik féllel szemben, indokolja, hogy eltérést nem engedő módon szabályozzák ezeket a jogviszonyokat ezekben a helyzetekben. A magánérdek ilyenfajta fokozott védelme különösen a fogyasztói, az egyéni munka- és biztosítási szerződések esetén indokolt. Már a Római Egyezmény bevezette a fogyasztó és a munkavállaló védelmét. A Róma I. rendelet továbbvitte ezeket a szabályokat a fogyasztó (6. cikk) és munkavállaló (8. cikk) védelme tekintetében, de például az önálló kereskedelmi ügynökökre történő kiterjesztése az előkészítő munkálatok során elbukott.

Hangsúlyozni kell azt is, hogy az uniós nemzetközi magánjogban a gyengébb fél védelme a joghatósági szabályokban is megjelenik. Mind a Brüsszel I. rendelet, mind pedig a Brüsszel I. bis rendelet tartalmaz olyan speciális joghatósági szabályokat, amelyek a felek közötti egyensúlyeltolódást hivatottak kiegyenlíteni: a fogyasztó perelhet a szokásos tartózkodási helye, a munkavállaló pedig a szokásos munkavégzés helye szerinti bíróság előtt.¹⁰ A joghatósági és kollíziós szabályok hasonló összehangolására az első generációs feltétlen alkalmazást igénylő nemzetközi szabályok esetében nincs példa.

Más kérdés, hogy napjainkban mennyire választható szét a magánjog keretei között magánérdek és közérdek. A gyengébb fél érdekeit védő speciális kényszerítő szabályok hasonló megítélés alá esnek, mint a közérdek védelmét megtestesítő védelmi szabályok?

A kérdésekre nem adható egyértelmű válasz sem a Róma I. rendelet szabályai, sem a tagállamok bírói gyakorlata, sem pedig a jogirodalmi megközelítések tekintetében.¹¹

2.2. A Róma I. rendelet szabályai

A Róma I. rendelet különböző részeiben foglalkozik az eltérést nem engedő kényszerítő szabályokkal. Rendszertani szempontból vizsgálva a rendeletet, látható, hogy a feltétlen alkalmazást igénylő kényszerítő szabályok többszintű rétegződése jellemző.

¹⁰ Lásd részletesen: *Rühl* [2014], 338–240. o.

¹¹ A német, francia, holland, és brit jogrendszer összehasonlító elemzését lásd részletesen: *Kuijpers* [2012], 125–173. o.; *Van Bochove* [2014], 150. o.

Megjelennek a rendeletben a kötelezően alkalmazandó (kógens) nemzeti anyagi szabályok (*mandatory rules*) a 3. cikk (3) bekezdésében,¹² amelyek külföldi elemet nélkülöző tényállás esetén kötik a feleket és csak kivételes esetben a felek jogválasztásának következtében bírnak csak nemzetközi magánjogi relevanciával (nemzeti kényszerítő vagy kógens kötelmi szabályok).

A 3. cikk (4) bekezdése¹³ dogmatikai szempontból egy teljesen új kategóriát vezet be, az ún. belső piaci klauzula szabályt (*EC mandatory rules*). E kényszerítő szabály a (3) bekezdéshez hasonlóan szintén a felek jogválasztási szabadságának a korlátozását célozza, de más okból. Míg a (3) bekezdés a tagállami kógens előírástól nem engednek eltérést, addig a (4) bekezdésben az uniós jog kógens szabályai alól nem szerződhetnek ki a felek harmadik állam jogának választásával. Az analógia adott a két bekezdés tekintetében: a (3) bekezdés annak a jogrendszernek a védelmét szolgálja, melyhez a jogviszony minden lényeges eleme kapcsolódik a kikötött joggal szemben, a (4) bekezdés az uniós érdekeket védi, abban az esetben, ha a jogviszony minden lényeges eleme egy vagy több tagállamhoz kapcsolódik, és harmadik állam jogát kötik ki a szerződő felek. *Bélohávek* szerint a nemzetköziesedés korlátozása jelenik meg ebben a bekezdésben is, mert minden tényállási elem az unióhoz köthető, és valójában megtiltja a jogviszony külföldi exportját, vagyis a tényállás olyan jog alapján történő elbírálását, mely nem köthető az Európai Unióhoz. Mindezekből következik, hogy mindkét bekezdés hasonlóan korlátozó célokat szolgál, bár ezeket a célokat különböző szinteken (nemzeti, illetve uniós) juttatja kifejezésre.¹⁴

A rendelet nem sorolja fel, mely uniós rendelkezések tartoznak a belső piacot védő, kiemelt fontosságú szabályok körébe, ebben a kérdésben az Európai Bíróság tevékenységének van kiemelt jelentősége, mint ahogy a szabály megalkotását is egy hasonló döntése inspirálta.¹⁵

Az imperatív szabály, a jogválasztás korlátozásának eszköze átvezet minket a gyengébb fél védelmét garantáló kötelezően alkalmazandó kényszerítő szabályok

¹² Lásd: „3. cikk (3) bek. Amennyiben a jogválasztás időpontjában valamennyi, a jogviszonyra vonatkozó egyéb lényeges tényállási elem más országhoz kapcsolódik, mint amelynek jogát választották, a felek választása nem sértheti a másik állam azon jogszabályi rendelkezéseinek alkalmazását, amelyekről megállapodás útján nem lehet eltérni.”

¹³ Lásd: „3. cikk (4) bek. Amennyiben a jogválasztás időpontjában valamennyi egyéb lényeges tényállási elem egy vagy több tagállamhoz kapcsolódik, a felek valamely nem tagállam jogára vonatkozó jogválasztása nem sértheti a közösségi jog – illetve adott esetben az eljáró bíróság szerinti tagállam jogában végrehajtott – olyan rendelkezéseinek alkalmazását, amelyekről megállapodás útján nem lehet eltérni.”

¹⁴ *Bélohávek* [2011], 708. o.

¹⁵ Lásd a 3.1. alatt ismertetett Ingmar-ügyet.

(*mandatory protective rules*) kérdésköréhez. A rendelet a 6. cikkben a munkavállaló, míg a 8. cikkben a fogyasztó védelme érdekében korlátozza a jogválasztást az imperatív szabályok segítségével. Hasonló koncepciót követ az 5. cikk a fuvarozási és a 7. cikk a biztosítási szerződéseknél is. E két utóbbi szerződésnél zavart kelt, hogy a kapcsolódó elvekből nem lehet egyértelműen kikövetkeztetni a gyengébb fél védelmére irányuló jogalkotói szándékot, valamint az is, hogy a rendeletben nem tisztázódik, miért kerültek ezek a szerződéstípusok a fogyasztói és egyéni munkaszerződések közé.

A következő réteg a valóban nemzetközi magánjogi értelemben felfogott feltétlen alkalmazást igénylő nemzetközileg kényszerítő szabályok (*overriding mandatory rules*), melyeket a 9. cikk szabályoz. Ezek olyan nemzeti kötelezően alkalmazandó anyagi szabályok, melyeket a jogalkotó kifejezetten a nemzetközi magánjogi jogviszonyok kontextusában alkalmaz. A 9. cikk (1) bekezdése definiálja a jogintézményt, melynek legfontosabb tartalmi eleme a közérdek védelme, a (2) cikk kimondja a *lex fori* imperatív szabályainak megkerülhetetlenségét, míg a (3) bekezdés lehetőséget kínál a tényálláshoz kapcsolódó (teljesítés helye) jogrendszer imperatív szabályainak a figyelembevételére.¹⁶

A Róma I. rendelet rendszerét áttekintve leszögezhető, hogy az imperatív szabályok egyes rétegei jól elkülönülnek egymástól, megfelelően tükrözik az egyes védelmi funkció szintjeit. Némileg ellentmondanak e kijelentésnek az alábbiakban tárgyalásra kerülő jogesetek, amelyek rávilágítanak a jogintézményben megbújó rejtett elemekre és amelyek az Európai Bíróság jogértelmezésének következtében áthangolják a tartalmát.

¹⁶ Lásd: „9. cikk Imperatív rendelkezések.

(1) Az imperatív rendelkezések olyan rendelkezések, amelyek betartását valamely ország a közérdek – mint például politikai, társadalmi vagy gazdasági rendjének megőrzése – szempontjából döntő fontosságúnak ítéli, és megköveteli a hatálya alá eső valamennyi tényállásra történő alkalmazását, függetlenül attól, hogy e rendelet a szerződésre mely jog alkalmazását írja elő.

(2) E rendelet alapján semmi nem korlátozhatja az eljáró bíróság országának joga szerint az imperatív rendelkezések alkalmazását.

(3) Figyelembe vehetők azon ország jogának imperatív rendelkezései, amelyben a szerződésből eredő kötelezettségeket teljesíteni kell vagy teljesítették, amennyiben ezek az imperatív rendelkezések a szerződés teljesítését jogszerűtlenné teszik. Annak mérlegelése során, hogy érvényre kell-e juttatni e rendelkezéseket, figyelembe kell venni természetüket és céljukat, és alkalmazásuk vagy nem alkalmazásuk következményeit.”

3. Az Európai Bíróság értelmezései

3.1. Előzmény: az Ingmar-ügy

Az Európai Bíróság egyik úttörő döntésében a 2000. november 9-én született Ingmar Gb. Ltd. v. Eaton Leonard Technologies Inc. ügyben került abba a helyzetbe, hogy értelmezni kényszerült a nemzetközileg kényszerítő szabályok tartalmát és kiterjedését a kereskedelmi ügynöki irányelvre.¹⁷ A felek között létrejött egy kereskedelmi ügynöki megállapodás, mely tartalma szerint a brit honos Ingmar Gb. Ltd. az Amerikai Egyesült Államokban bejegyzett megbízó javára kereskedelmi ügynöki tevékenységet folytatott Nagy-Britanniában és Írországbán. A felek szerződésükre a kaliforniai jogot kötötték ki. Miután a megbízó a szerződést megszüntette, az Ingmar azzal a kereseti igénnyel fordult a bírósághoz, hogy kötelezze az alperest jutalék, valamint a kereskedelmi ügynökökre vonatkozó irányelv¹⁸ 17. cikke szerinti kártalanítás megfizetésére.

Az elsőfokú döntés értelmében az irányelv rendelkezései nem alkalmazhatók, mert a szerződés a kaliforniai jog hatálya alatt áll. A fellebbviteli eljárásban a *Court of Appeal* jogértelmezés céljából az Európai Bírósághoz fordult. Az angol nemzetközi magánjog szerint a szerződésből fakadó vitás kérdéseket a választott jog szabályai szerint kell rendezni, kivéve ha a külföldi jog alkalmazása az imperatív szabályok sérelmével járna. A nemzeti bíróság kérdése arra irányult, hogy az irányelv tagállami jogba átültetett kártalanításra vonatkozó szabályai ilyen jellegű kényszerítő körülménynek minősülnek-e és akkor is alkalmazhatók, ha a kereskedelmi ügynök tevékenységét ugyan egy tagállamban folytatja, de a megbízó székhelye egy harmadik államban található és a felek ezen állam jogát kötötték ki a szerződésre. A felek, az Egyesült Királyság és Németország kormányai, valamint a Bizottság egyetértettek abban, hogy a nemzetközi magánjog alapelvei körébe tartozik a felek jogválasztása, és ez a jogosultság csak a feltétlen alkalmazást igénylő imperatív normák által korlátozható. De a vélemények megoszlottak abban a tekintetben, hogy mikor minősül egy szabály imperatívumnak.

Az amerikai alperes azzal érvelt, hogy az ilyen jellegű rendelkezések alkalmazása csak rendkívüli esetben állhat fenn, amiről jelen esetben szó nincs, egyébként is az irányelv, amelynek kifejezett célja a tagállamok nemzeti jogának harmonizá-

¹⁷ C-381/98 sz. ügy Ingmar Gb Ltd. v. Eaton Leonard Technologies Inc. EBHT 2000., I-9305.

¹⁸ A tagállamok önálló vállalkozóként működő kereskedelmi ügynökökre vonatkozó jogszabályainak összehangolásáról szóló, 1986. december 18-i 86/653/EGK tanácsi irányelv HL L 382., 17.

lása, harmadik államban honos fél vonatkozásában nem alkalmazható. A felperes, Nagy-Britannia kormánya és az Európai Bizottság véleménye szerint az irányelv területi érvényesülése közösségi kérdés. Célja, hogy bármely tagállamban letelepedéssel rendelkező kereskedelmi ügynök tevékenységével kapcsolatban alkalmazásra kerüljön függetlenül a megbízó nemzetiségétől és székhelyétől. A német kormány álláspontja szerint egy tagállami bíróságnak az irányelv területi hatályára vonatkozó rendelkezésének hiányában azt kell vizsgálnia, hogy a saját nemzeti előírásai az adott alkalmazási területre nemzetközi magánjogi értelemben felfogott imperatív szabályokat írnak-e elő.

Az Európai Bíróság az irányelv elsődleges funkciójából indult ki, amely pontosan körülhatárolt védelmet biztosít a kereskedelmi ügynököknek. Ilyen kötelező védelmi rendelkezéseket tartalmaznak a 17. és 19. cikkek az ügynöki szerződés megszűnése esetére. A 17. cikk kifejezetten a tagállamok kötelezettségévé teszi a kiegyenlítési vagy a kártalanítási szabályok megalkotását, a szerződése megszűnésének esetére. A 17. és 18. cikk pontosan rögzíti azokat a kereteket, amelyek között a tagállamok mozoghatnak a védelmi szabályok megalkotása során. De ez a választási lehetőség nem jelenti a kényszerítő jelleg háttérbe szorulását. A szabályozás imperatív jellege kifejezésre kerül a 19. cikkben is, amennyiben kimondja, hogy a felek a fent említett védelmi rendelkezésektől az ügynöki szerződés lejárta előtt a kereskedelmi ügynök hátrányára nem térhetnek el. A 22. cikk pedig az Egyesült Királyság tekintetében előírja a folyamatban levő szerződésekre az azonnali alkalmazást.¹⁹

Az irányelv által előírt harmonizációs kötelezettség a versenyfeltételek egységesítését szolgálja, és erősíti a kereskedelmi forgalom biztonságát, védi a letelepedés szabadságának elvét és elősegíti a belső piacon a tisztességes verseny megvalósulását. Ezért kiemelt fontossággal bír, hogy az a megbízó, akinek a székhelye egy harmadik országban van, és az a kereskedelmi ügynök, aki valamely tagállamban fejti ki tevékenységét, jogválasztással ne kerülhesse meg ezeket a rendelkezéseket. A jogszabályok céljából következően teljesen mindegy, hogy a szerződés milyen jog hatálya alatt áll, ha a tényállás szoros kapcsolódást mutat a közösséggel, mint például ha a kereskedelmi ügynök tevékenységét egy tagállamban fejti ki. Az Európai Bíróság álláspontja szerint az irányelv a szerződés megszűnése miatt kiszolgáltatott helyzetbe kerülő kereskedelmi ügynököket fokozott védelemben kívánta részesíteni, másrészt a belső piaci verseny egyensúlyának biztosítását elsőbbségben részesítette a felek jogválasztási szabadságával szemben.

¹⁹ Az irányelvet a Commercial Agents Regulation 1993 ültette át, hatályos 1994. január 1-jétől.

Az ítélettel szemben számos kritikai észrevétel fogalmazódott meg,²⁰ leginkább a felek jogválasztási autonómiájának túlzott mértékű korlátozása miatt. Mégis a döntés több szempontból is rendkívüli jelentőségű. Az Európai Bíróság lerakta az uniós kényszerítő szabályok alapjait, és döntésével közvetlenül hatott a Róma I. rendelet 3. cikk (4) bekezdésének megalkotására, másrészt első alkalommal mondta ki egy közösségi szabály (irányelv) extraterritoriális hatályú kényszerítő jellegét, végül, de nem utolsósorban fontos adalékkal szolgált az imperatív normák tartalmának meghatározásához. Az Ingmar-döntés utóéletét tekintve, kiindulási alapként szolgált az Európai Bíróság érveléséhez az alább tárgyalandó Unamar-döntésben.

3.2. Következmény: az Unamar-ügy²¹

Az Európai Bíróság 2013. október 17-én hozott ítélete kiemelkedő jelentőségű, mert újfogalmazta az imperatív szabályokkal kapcsolatban felmerült vitás kérdéseket. A belga honosságú United Antwerp Maritime Agencies NV (Unamar) és a bolgár honosságú Navigation Maritime Bulgare (NMB) gazdasági társaság között 2005-ben konténerekkel történő vonalhajózási szolgálat működtetésére vonatkozó kereskedelmi ügynöki megállapodás jött létre. A szerződést a felek mindig egy évre kötötték és évente megújították. A szerződés a bolgár jog alkalmazását és a szerződéses jogvitáknak a szófiai Bolgár Kereskedelmi és Iparkamara mellett működő választott bíróság általi rendezését írta elő. 2008 decemberében az NMB közölte ügynökeivel, hogy a nehéz gazdasági helyzet miatt kénytelen megszüntetni a szerződéseket, bár a közlemény ellenére az Unamarral a szerződést 2009. március 31-ig meghosszabbították.

Az Unamar úgy vélte, hogy a kereskedelmi ügynöki szerződést jogellenesen szüntették meg, ezért keresetet indított a Rechtbank van Koophandel te Antwerpen (Antwerpeni Kereskedelmi Bíróság) előtt a kereskedelmi ügynöki szerződésről szóló törvény szerinti különböző kártérítések: a felmondási időre járó összegek, a személyzet elbocsátása vonatkozásában kiegészítő kártérítés és kiegyenlítés megfizetése iránt.

Az NMB szintén keresetet indított az Unamar ellen ugyanazon bíróság előtt a hátralékos fuvardíj megfizetése iránt. A bírósági eljárásban felmerült többek között

²⁰ A döntés részletes elemzését lásd: Raffai [2004], 245–253. o.

²¹ C-184/12 United Antwerp Maritime Agencies (Unamar) NV és Navigation Maritime Bulgare (EBHT-ban még nem tették közzé).

az a kérdés, hogy van-e lehetősége a belga bíróságnak a *lex fori* imperatív szabályait alkalmazni annak ellenére, hogy létezik egy választott bírósági kikötés, amely a szófiai kereskedelmi és iparkamarát (Bulgária) jelölte ki, és kifejezetten a bolgár jog alkalmazását írta elő a szerződésre. A két ügy egyesítését követően az elsőfokú bíróság ítéletében az alkalmazandó jog tekintetében megállapította, hogy a belga kereskedelmi ügynöki szerződésről szóló törvény (vonatkozó) 27. cikke közvetlenül alkalmazandó „egyoldalú kollíziós rendelkezés”, vagyis imperatív szabály, amely kizárja a felek között a jogválasztást. A joghatóság vonatkozásában kimondta, hogy az e törvény hatálya alá tartozó ügyek tekintetében nem lehetett volna választott bíraskodási kikötéssel élni, ezért az NMB által emelt, a joghatóság hiányára alapított kifogások jogilag nem megalapozottak

Az NMB fellebbezett a határozat ellen, az antwerpeni fellebbviteli bíróság helyt adott a joghatósági kifogásnak, és az Unamart a késedelmi kamattal megnövelt fuvardíj-hátralék megfizetésére kötelezte. Megállapította, hogy az 1995-ös kereskedelmi ügynöki szerződésről szóló törvény nem imperatív és nem tartozik az imperatív-nak minősülő nemzetközi jog körébe sem, a Római Egyezmény 7. cikke értelmében. Álláspontja szerint a felek által választott bolgár jog biztosította az Unamarnak mint az NMB tengeri kereskedelmi ügynökének az irányelv szerinti minimális védelmet. Ilyen körülmények között a felek akaratszabadsága elsőbbséget kell élvezzen egy másik tagállam jogához képest.

Az Unamar felülvizsgálati kérelemmel élt a másodfokú ítélettel szemben, a Belga Legfelsőbb Bíróság (*Hof van Cassatie*) úgy vélte, hogy a kereskedelmi ügynöki szerződésről szóló törvény előkészítő anyagai alapján a belga törvény 18., 20. és 21. cikkét imperatív-nak kell tekinteni a 86/653-as irányelv imperatív jellege miatt, mivel az irányelvet e törvény ültette át a belga jogba. A törvény 27. cikkéből pedig egyértelműen következik, hogy a célja a Belgiumban elsődleges üzleti tevékenységet folytató kereskedelmi ügynökök számára a választott jogtól függetlenül a belga jog imperatív szabályai által felkínált védelmet nyújtani. A Hof van Cassatie úgy határozott, hogy az eljárását felfüggeszti, és előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményez az Európai Bíróságnál. Röviden összefoglalva a kérdése arra irányult, hogy

figyelembe kell-e venni ezt az átfogóbb védelmet a Római Egyezmény 7. cikkének (2) bekezdése értelmében akkor is, ha a *lex contractus* az unió egy másik tagállamának a joga, amelyik szintén és megfelelően átültette ezt az irányelvet, igaz ugyan, hogy alacsonyabb szintű védelmet biztosítva.²²

A probléma forrása tehát, hogy a belga jogba úgy ültették át az uniós irányelvet, hogy az irányelvben meghatározott mértéknél átfogóbb védelem biztosítását tette lehetővé a kereskedelmi ügynök számára. Az alapjogvita időbeli hatálya miatt az Európai Bíróságnak elsősorban a Római Egyezmény viszonylatában kellett állást foglalnia, de ezt a már hatályos Róma I. rendelet kontextusába helyezve tette.

A peres felek ellentétes álláspontra helyezkedtek: az NMB szerint a kereskedelmi ügynöki szerződésekről szóló törvényt nem lehet imperatív jellegűnek minősíteni a Római Egyezmény 7. cikkének (2) bekezdése értelmében, mert a jogvita az irányelv által szabályozott jogterületre vonatkozik, és a választott jog egy másik uniós tagállam joga, amely szintén átültette ezen irányelvet nemzeti jogába. Ily módon, az NMB szerint a felek akaratszabadságának elvével és a jogbiztonság elvével ellentétes, hogy a bolgár jog helyett a belga jogot alkalmazzák.²³ A belga kormány szerint a kereskedelmi ügynöki szerződésről szóló törvény rendelkezései imperatív jellegűek, és feltétlenül érvényesítendő szabályoknak minősíthetők. A belga kormány azt is kiemelte, hogy az irányelvet átültető belga törvény kiszélesítette a kereskedelmi ügynök számára a szerződésének megszűnése esetén járó kártérítések lehetőségeit, aminek következtében az alapügyet a belga jog alapján kell megoldani.

Az Európai Bíróság az irányelv alapvető célkitűzéséből és az Ingmar-ügyben tett megállapításaiból indult ki: az irányelvben előírt harmonizációs intézkedések célja többek között az, hogy megszüntessék a kereskedelmi ügynöki tevékenység gyakorlásának korlátait, egységesítsék az unión belüli versenyfeltételeket, és növeljék a kereskedelmi ügyletek biztonságát. Hangsúlyozta a Római Egyezmény 7. cikkének (1) és (2) bekezdése közti különbséget: az (1) bekezdése értelmében a nemzeti bíróság csak kifejezetten meghatározott feltételek mellett alkalmazhatja valamely külföldi jog feltétlenül érvényesítendő rendelkezéseit (ha a tényállással szoros kap-

²² Unamar-ítélet 26. pontja: „Arra [...] figyelemmel, hogy az [1995. évi] törvény szóban forgó 18., 20. és 21. cikke a belga jog szerint a Római Egyezmény 7. cikkének (2) bekezdése értelmében vett különös, imperatív rendelkezéseknek minősül, adott esetben a [86/653] irányelvvel összefüggésben úgy kell-e értelmezni az említett egyezmény 3. cikkét és 7. cikkének (2) bekezdését, hogy azok még akkor is lehetővé teszik az eljáró bíróság országának joga szerinti, a [86/653] irányelv által előírt minimális védelemnél átfogóbb védelmet kínáló, különös, kötelező rendelkezéseknek a kereskedelmi ügynöki szerződésre történő alkalmazását, ha kiderül, hogy a szerződésre egy másik uniós tagállam joga alkalmazandó, amelybe szintén átültették a 86/653 irányelv minimális védelmét?”

²³ Unamar-ítélet 33–34. pontjai.

csolatot mutat), ugyanakkor a (2) bekezdés nem ír elő kifejezetten különös feltételt az eljáró bíróság állama szerinti jog feltétlenül érvényesítendő rendelkezéseinek alkalmazása tekintetében.²⁴

Felhívta a figyelmet a tagállamok azon kötelezettségére, miszerint örködniük kell e szabályoknak az uniós joggal való összeegyeztethetősége felett, valamint hogy alkalmazásukra az uniós jog elsőbbsége és egységes alkalmazásának tiszteletben tartása mellett, kivételesen és nyomós közérdekű indokok esetén vehetők figyelembe. Az imperatív szabályokká való minősítés a tagállamok hatásköre, és azokra a rendelkezésekre vonatkozik, amelyek betartását az érintett tagállam politikai, társadalmi, illetve gazdasági szervezetének védelme szempontjából alapvetőnek tartanak.²⁵

Nem szabad megfélemlkezni ugyanakkor a feleket megillető alkalmazandó jogra vonatkozó szabad választásuk jogáról, ezért az „imperatív szabály” fennállására vonatkozó kivételt szigorúan kell értelmezni. Ily módon a nemzeti bíróságnak azon nemzeti jogszabály imperatív jellegének értékelése során, által nemcsak e jogszabály pontos tartalmát kell figyelembe vennie, hanem általános rendszerét, valamint azon körülmények összességét is, amelyek között e jogszabályt elfogadták, hogy arra a következtetésre lehessen jutni, miszerint e szabály imperatív jellegű, mivel nyilvánvaló, hogy ezt a nemzeti jogalkotó az érintett tagállam által alapvetőnek minősített érdek védelmében fogadta el.²⁶

Az Európai Bíróság az előterjesztett kérdésre azt a választ adta, hogy az eljáró bíróság akkor térhet el a felek által kikötött jogtól, ha részletesen kifejtve megállapítja, hogy az irányelv átültetése keretében „(...) a bíróság szerinti állam jogalkotója az érintett jogrend vonatkozásában alapvetőnek ítéli, hogy olyan védelmet biztosítson a kereskedelmi ügynökök számára, amely túlmegy az említett irányelv által megkövetelt mértéken, figyelembe véve e tekintetben az ezen feltétlenül érvényesítendő rendelkezések jellegét és tárgyát.”²⁷

A döntés az imperatív szabályokkal összefüggő új jelenségre hívja fel a figyelmet: a tagállamok között felmerülő nemzetközileg kényszerítő szabályok kollíziójára, amely abban az esetben is bekövetkezhet, ha az imperatív rendelkezések közötti különbségek egy irányelv eltérő harmonizációs megoldásából fakadnak. Újdonság az a tétel is, hogy a felek jogválasztása korlátozható egy adott tagállam nemzeti jo-

²⁴ Unamar-ítélet 45. pontja.

²⁵ Unamar-ítélet 46–47. pontjai.

²⁶ Unamar-ítélet 50. pontja.

²⁷ Unamar-ítélet 52. pontja.

gának választása esetén is. A jelenséget tágabb perspektívából szemlélve, e tényállás és elbírálása jelzésértékű lehet az uniós jogalkotó számára is a tekintetben, hogy különösen a kereskedelmi-gazdasági irányultságú nemzetközi magánjogi viszonyok szabályozására az irányelvek nem igazán kínálnak valódi megoldást. A belső piac kiegyensúlyozott fenntartása a több tagállamot is érintő (nemzetközi magánjogi) jogviszonyok esetén leginkább rendeleti szintű szabályozással valósítható meg.

Figyelemre méltó az is, hogy az Európai Bíróság jogi érvelése emlékeztet a közrendi klauzula értelmezésével kapcsolatban már korábban kialakított döntési gyakorlatára.²⁸ A Krombach-ügyben kidolgozott álláspontjához hasonlóan az Unameresetben is hangsúlyozza, hogy a tagállamok hatáskörébe tartozik az imperativitás szempontjainak kidolgozása, miközben saját szerepét abban látja, hogy felhívja a tagállamok figyelmét az uniós joggal való összhang kötelezettségére és az ebből fakadó korlátok betartására. A közrendi klauzula és imperatív szabályok között fennálló elhatárolási nehézséget az Európai Bíróság ezzel a jogi érveléssel csak tovább fokozta. Az eset abból a szempontból is szignifikáns, hogy bizonyítja, még egy tökéletesen implementált irányelvi rendelkezést magába foglaló tagállami anyagi jog alkalmazása is korlátozható egy másik tagállam anyagi jogi szabálya által.

3.3. A legújabb dimenzió: a görög munkavállaló esete

2015. február 25-én a Német Szövetségi Munkaügyi Bíróság megkereséssel fordult az Európai Bírósághoz,²⁹ melyben többek közt a Róma I. rendelet 9. cikkének közvetlen alkalmazására, valamint terjedelmére kérdezett rá. A Róma I. rendelet elfogadása óta ez volt az első alkalom, amikor egy tagállam bírósága előtt a rendelet imperatív szabályainak közvetlen alkalmazhatósága és egyben tartalma tekintetében merültek fel kételyek.³⁰

A felperes egy görög állampolgárságú tanár, aki a németországi Nürnbergben található görög általános iskolában tanít 1996 óta. Az iskolát a görög állam tartja fenn. A görög válság következtében a görög állam a közszférában foglalkoztatottakkal szemben is megszorításokat előíró jogszabályokat fogadott el, amelyeknek következtében csökkent a munkavállalók fizetése. E jogszabályokat Görögország az

²⁸ C-7/98 Dieter Krombach kontra André Bamberski (EBHT 2000 I-1935).

²⁹ Bundesarbeitsgericht Beschluss vom 25.2.2015, 5 AZR 962/13 (A).

³⁰ Az eset annyira friss, hogy a tanulmány írása idején még a német jogtudomány részéről is jó-részt az esetről szóló tudósítások, illetve néhány vélemény állt rendelkezésre.

Európai Bizottság, az Európai Központi Bank (ECB) és a Nemzetközi Valutaalap (IMF), vagyis a trojkával kötött megállapodás folyományaként alkotta meg, mely tekintetben választási lehetősége nem volt. A tagállamok az EUMSZ 119. cikkében előírt gazdasági koordináció alapját kötelesek biztosítani, ennek során gazdaságpolitikájukat közös érdekű ügynek tekintik, és azt egymással szorosan összehangolják. Az együttműködési területeket és formákat a 121. cikk állapítja meg – amely meghatározza a politikai ajánlásokhoz kapcsolódó eljárást mind általános, mind pedig specifikus értelemben – a 126. cikk pedig, amely a túlzott költségvetési hiány esetén követendő eljárást rögzíti. A Görögországban kialakult válság megoldására egyhangú döntés született, melynek eredménye: a stabilitási támogatás nyújtása. Ám a Görögország pénzügyi megsegítésére irányuló támogatást – az IMF-fel közös hároméves program keretében, 110 milliárd EUR-s pénzügyi csomag keretében – szigorú feltételekhez kötötték.³¹ Többek között a költségvetési kiadások lefaragását célzó intézkedések meghozatalát is előirányozták. Görögország a közzsférában keletkezett kiadások csökkentésére megalkotta a 3833/2010 és 3845/2010 törvényeket (*Greek Saving Laws*),³² amelyek az állami alkalmazottak esetében csökkentették a korábbi munkabéreket. Nem lehet kérdéses tehát, hogy Görögország uniós kötelezettségvállalásainak eleget téve alkotta meg ezeket a feltétlen alkalmazást igénylő szabályokat.

A felperes tanárnő pedig éppen e szabályok miatt a görög állammal szemben a német bírósághoz fordult és nyújtotta be igényét a 2010 és 2012 közötti időszakban fizetése csökkentése miatt kiesett 20.262. EUR összegű különbözet erejéig. A szokásos munkavégzés helye Németországban található, ezért a munkaszerződés a német jog hatálya alatt áll, de az eljáró német munkaügyi bíróság bizonytalan volt abban a kérdésben, hogy e munkaviszony tekintetében kötelezően alkalmaznia kell-e a görög jogszabályokat, illetve abban a tekintetben is, hogy az adott munkaszerződés egyáltalán a Róma I. rendelet hatálya alá tartozik-e.

A Német Szövetségi Munkaügyi Bíróságnak (*das Bundesarbeitsgericht*) értelmezési aggályai merültek fel a Róma I. rendelet időbeli hatálya, a harmadik állam imperatív szabályainak a mibenléte, alkalmazhatósága, valamint ennek az uniós

³¹ A szakpolitikai feltételek legfőbb elemeit a Görögországnak a költségvetési felügyelet megerősítésére és elmélyítésére, valamint Görögországnak a túlzott hiány helyzetének orvoslásához szükségesnek ítélt mértékű hiánycsökkentésre irányuló intézkedések meghozatalára való felszólításáról szóló, 2010. május 10-i tanácsi határozat tartalmazza (2010/320/EU). Lásd: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/HU/1-2011-485-HU-F1-1.Pdf>

³² A megnevezést *Lisa Günther* használja az eset ismertetése során. Lásd: www.conflictoflaws.net

alapelvnek összeegyeztethetősége tekintetében, ezért előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdésekkel fordult az Európai Bírósághoz:

Elsőként a Róma I. rendelet 28. cikkének az értelmezését kérte, mely kimondja, hogy a rendeletet a 2009. december 16-át követően megkötött szerződésekre kell alkalmazni. Lehet e kitévelt akként értelmezni, hogy a már korábban megkötött, de az említett időpontot követően is folytatólagosan fennálló munkaviszony esetén is alkalmazni kell e cikket, vagy ennek hiányában a német nemzetközi magánjogi szabályok az irányadók (EGBGB 27. cikke)?

Másodikként a Róma I. rendelet 9. cikk (3) bekezdésének az értelmezésében várt választ, mégpedig azon szabály tekintetében, amely szerint az eljáró fórum figyelembe veheti azon állam imperatív szabályait, ahol a szerződést teljesítették (teljesíteni kellett volna), ha e szabályok szerint a teljesítés jogszerűtlen volna. A német bíróság kérdése tehát arra vonatkozik, hogy kizárja-e a 9. cikk (3) bekezdése az említett görög feltétlen alkalmazást igénylő imperatív szabályainak az alkalmazását, hiszen ez esetben a relevanciával bíró teljesítés helye Németországban található.

Végül pedig az EUMSZ 4. cikk (3) bekezdésébe foglalt lojális együttműködés alapelve kötelezi-e az eljáró tagállam bíróságát arra, hogy egy másik tagállam imperatív szabályait közvetlenül vagy közvetetten alkalmazza?

Első pillantásra talán úgy tűnhet, hogy a rendelet feltétlen alkalmazást igénylő imperatív szabályainak értelmezése szempontjából az első kérdés kibontása mellőzhető, ám mégsem lehet megkerülni, mert szorosan összefügg a második kérdéssel. Mivel a munkaszerződés 1996-ban jött létre a felek között, első látásra vitathatatlanak tűnik, hogy a rendelet időbeli hatálya kizárja annak alkalmazását, és az elsőfokú munkaügyi bíróság is erre az álláspontra helyezkedett. Az első fokon eljáró bíróság szerint ez is a helyzet, és a Róma I. rendelet mellőzése mellett döntött, de a fellebbviteli fórum szerint nem ennyire egyértelmű a válasz. A Német Szövetségi Munkaügyi Bíróság azzal érvel, hogy a rendelet 28. cikkének, amely úgy fogalmaz, hogy a rendeletet a 2009. december 17-ét követően kötött szerződésekre kell alkalmazni,³³ elengedhetetlen az Európai Bíróság általi, autonóm módon történő értelmezése, mert a tagállamok különböző tartalommal ruházzák fel ezt a kifejezést. Továbbá felhívja a figyelmet a jogviszony folytatólagos jellegére, melynek megfelelően nemcsak a munkaszerződés megkötésének az időpontját lehet és kell figyelembe venni, hanem a későbbi jelentős változtatásokat is, amelyek lényegesen módosítják a felek közti jogviszonyt, amilyen az említett esetben például a munkabér csökkentése a görög

³³ Róma I. rendelet 28. cikk.

jogszabályváltozás miatt. Az érvényben levő munkaszerződés pedig elvezet a Róma I. alkalmazásához.

A 28. cikk megfogalmazásából kitűnik, hogy a jogalkotó tudatosan döntött a visszaható hatály kizárása mellett,³⁴ azt azonban a rendeletről szóló kommentárok is kiemelik, hogy a folyamatban levő szerződésekre a rendelet nem irányoz elő olyan szabályt, amely egyértelműen meghatározná, hogy mely jog alapján kell meghatározni ez esetben a szerződés megkötését.³⁵

Az időbeli hatály kérdése az alkalmazandó jog meghatározása szempontjából megkerülhetetlen, mert ha nem alkalmazható a Róma I. rendelet, akkor viszont a Római Egyezményt kellene alkalmazni. Mivel Németország az egyezmény 7. cikk (1) bekezdéséhez fenntartást fűzött,³⁶ az egyezmény helyett a német nemzetközi magánjog jog, vagyis az EGBGB korábbi, a rendelet által hatályon kívül helyezett szabálya az irányadó (27. cikk), amely nem teszi lehetővé harmadik állam imperatív szabályainak az alkalmazását.³⁷

Ha az Európai Bíróság akként foglal állást, hogy az adott jogviszonyra kiterjed a Róma I. rendelet hatálya, akkor kerülhet sor a második kérdés megválaszolására. Ebben a kérdésben a tagállami bíróság valójában a teljesítés helyének definiálását várja a luxemburgi bíróságtól. A 9. cikk (1) bekezdése megadja a feltétlen alkalmazást igénylő nemzetközileg kényszerítő szabály fogalmát, amelybe minden kétséget kizáróan illeszkedik a görög szabályozás. A német bíróság a görög védelmi szabály imperatív jellegét nem is vitatja, sokkal inkább az alkalmazhatóságát. Ennek oka a 9. cikk rendszerében rejlik. A 9. cikk (2) bekezdése zöld utat enged az eljáró fórum (*lex fori*) imperatív szabályainak, mely jelen esetben a német jog lenne. Ám a 9. cikk (3) bekezdése a *lex fori* szabályai mellett korlátozott körben engedi egy másik állam imperatív szabályainak az alkalmazását. E szerint a jogviszonyhoz kapcsolódó, kizárólag a tényleges teljesítés helye szerinti (*lex loci solutionis*) állam imperatív szabályai vehetők figyelembe. Munkaszerződés esetén a teljesítés helye az a hely, ahol a munkavállaló szokásosan munkáját végzi, mely ez esetben Németország, tehát a (3) bekezdés visszavezet a német joghoz. A kérdés tehát akként fogalmazódik meg, mit

³⁴ A rendelettervezetben volt ugyan egy szabály, amely lehetővé tett egy korlátozott visszaható hatályt, de a rendelkezés a végleges változatba végül nem került be. COM (2005) 650 final, 24. cikk (3) bekezdése.

³⁵ Callies [2011], 352. o.; Belohlavek [2010], 2261. o. A kétségek elsősorban a német jogirodalomban és gyakorlatban merültek fel.

³⁶ A 7. cikk (1) bekezdése lehetővé tette harmadik állam imperatív szabályainak az alkalmazását, amennyiben az szorosan kapcsolódott a tényálláshoz.

³⁷ Giesela Rühl álláspontja. Lásd: www.conflictoflaws.net

lehet tenni abban az esetben, ha az imperatív szabály az adott tényállás központi elemét képezi, de mégsem tartozik sem a *lex fori*, sem pedig a *lex loci solutionis* körébe.

A harmadik kérdés szorosan kapcsolódik a másodikhoz. Valójában ugyanannak a felvetésnek egy másik oldalról történő megközelítéséről beszélhetünk. Ha az Európai Bíróság második kérdésre adott válasza nemleges, és a Róma I. rendelet alapján ki kell zárnia a német bíróságnak a görög imperatív szabályok alkalmazását, akkor lehet-e alkalmazni azt az EUMSZ-ben rögzített tagállamok közti lojális együttműködési elve alapján?

A kérdésfelvetés több szempontból is újszerű. Az EUMSZ 4. cikk (3) bekezdése³⁸ mint elsődleges forrásba foglalt kötelezettség eredményezheti egy tagállamban a másik tagállam imperatív szabályának az alkalmazását? A kapcsolódási pontot megteremti az a tény, hogy az említett szabályt Görögország uniós kötelezettségvállalásával összhangban alkotta meg, tehát végső soron közvetetten egy uniós eredetű imperatív szabályról van szó.

Másrészt érdekes összefüggést vethet fel a tagállami nemzetközi magánjogok jövőbeli alakulása szempontjából is. A kérdés a következő: ha eredendően a másodlagos uniós jogforrások alapján egy tagállamban, miután nem kerülhet sor egy másik tagállam imperatív szabályainak alkalmazására, akkor az olyan elsődleges uniós jogszabályokba foglalt tagállami kötelezettségek, mint a kölcsönös együttműködés, eredményezhetik-e ennek ellenkezőjét? Érdekes a kérdésfelvetés, mert az imperatív szabályok alkalmazására e tényállás felmerüléséig mindig kizárólag a nemzetközi magánjogi tárgyú másodlagos jogforrások alapján került sor.

A Német Szövetségi Munkaügyi Bíróság kérdése újból rávilágít az elsődleges és másodlagos jogforrások közti hierarchia mibenlétére, de új dimenzióba helyezi az imperatív normák szerepét is.

³⁸ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata 2012/C 326/01 HL C 326, 26/10/2012 o. 0001–0390. 4. cikk (3) bek.:

„Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában.

A tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket.

A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.”

Felhasznált irodalom

- Bělohlávek, Alexander J.* [2010]: Rome Convention – Rome Regulation, Juris Publishing Inc. New York.
- Van Bochove, Maria Laura* [2014]: Overriding Mandatory Rules as a Vehicle for Weaker Party Protection in European Private International Law. *Erasmus Law Review*, Issue 3. Letölthető: <http://ssrn.com/abstract=2536316>
- Calliess, Galf-Peter* [2011]: Rome Regulations – Comentary on the European Rules of the Conflict of Laws. Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Kessedjian, Catherine* [2007]: Public Order in European Law. *Erasmus Law Review*, 2007/ 1.
- Kuipers, Jan-Jaap* [2011]: EU Law and Private International Law – The Interrelationship in Contractual Obligations. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden – Boston.
- Raffai Katalin* [2004]: A kereskedelmi ügynöki szerződésről szóló irányelv az imperatív szabályok kalodájában. In: Placet experiri – Ünnepi tanulmányok Bánrévy Gábor 75. születésnapjára (szerk.: *Raffai Katalin*). Budapest.
- Rauscher, Thomas* [2011]: Europäisches Zivilprozess- und Kollisionsrecht – Rome I VO und Rome II VO – Kommentar. Sellier eEuropean Law Publishers, München.
- Rühl, Giesela* [2014]: The Protection of Weaker Parties in the Private International Law of the European Union: A Portrait of Inconsistency and Conceptual Truancy. *Journal of Private International Law*, Vol. 10., Issue 3., 2014
- Trávníčková, Simona* [2008]: Limitations of Choice of Law – Mandatory Rules and Internationally Mandatory Rules. Letölthető: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/mezinaro/travnickova.pdf>

Az Európai Unió Bírósága ítélete a C-463/13. sz. Stanley International Betting- és a Stanleybet Malta-ügyben

KOÓS GÁBOR

A bemutatott ítéletek alapján látható, hogy Olaszországnak hogyan kellett átalkotnia szerencsejáték-szabályozását és hogyan hozott létre az uniós jogba ütköző monopol struktúra helyett egy nyitottabb, koncessziókon alapuló modellt. Érdekes az olasz szerencsejáték-szabályozást folyamatában tekintve kiemelni azt a kölcsönhatást, ahogyan az olasz szabályozás az egyes európai bírósági ítéletek hatására változott, majd ahogyan e módosításokra a Bíróság ismételten reagált. A folyamat eredményeként látható, hogy milyen módon segíthetnek a Bíróság ítéletei a monopol struktúrából egy koncessziós rendszerré való átalakulást. A tanulmányban ismertetett ítélet ebbe a folyamatba illeszkedve újabb adalékkal járul hozzá annak megértéséhez, hogyan egyeztethetők össze a koncessziós eljárás tagállami szabályai az uniós joggal.

Journal of Economic Literature (JEL) kód: K23 Regulated Industries and Administrative Law; K29 Other.

1. Bevezetés

2015. január 22-én az Európai Unió bírósága újabb ítéletet hozott az olasz szerencsejáték-szabályozással kapcsolatban. A C-463/13. sz. Stanley International Betting- és a Stanleybet Malta-ügyben hozott ítélet¹ szervesen illeszkedik abba a sorba, amelyet eddig a C-243/01. sz. Piergiorgio Gambelli és társai-ügyben,² a C-338/04.,

Koós Gábor, PhD, LL.M. E-mail cím: koosbor@gmail.com

¹ C-463/13. sz. Stanley International Betting Ltd. és a Stanleybet Malta-ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C2015:25], a továbbiakban: Stanley-ügy.

² C-243/01. sz. Piergiorgio Gambelli és társai elleni büntetőeljárás ügyben hozott ítélet [ECLI: EU: C:2003:597], a továbbiakban: Gambelli-ügy.

C-359/04. és C-360/04. sz. Placanica egyesített ügyekben,³ valamint a C-72/10. és C-77/10. sz. Costa és Cifone egyesített ügyekben hozott ítéletek⁴ fémjeleztek. Mindhárom ítélet alapvetően a Stanley International Betting Ltd. nevű társasággal szerződéses kapcsolatban álló adatátviteli központok tevékenységével függ össze. A Stanley International Betting, valamint leányvállalata, a Stanleybet Malta az Egyesült Királyságban bejegyzett társaságok, amelyek az Olaszországban végzett tevékenységük keretében „adatátviteli központokat” (a továbbiakban: AÁK) működtetnek, amelyek a nagyközönség számára nyitva álló helyiségekben találhatók, és amelyek jogosultjai elektronikus kapcsolatot bocsátanak a játékosok rendelkezésére, és továbbítják az egyes tétek adatait a fent nevezett társaságoknak.⁵

Az olasz szabályozás azonban azt írja elő, hogy fogadások tétjeinek gyűjtésével és fogadásszervezéssel kapcsolatos tevékenységek folytatásához pályázati eljárás alapján odaítélt koncessziós jog megszerzése és rendőrségi engedély szükséges. E jogszabályok bármilyen megsértése büntetőjogi szankciók alkalmazását vonja maga után. Az alkalmazandó jogszabályok 2002-ben bekövetkezett módosításáig az olyan tőkeegyesítő társaság formájában alakult piaci szereplők, amelynek részvényeit szabályozott piacokon jegyezték, nem kaphattak szerencsejáték-szervezésre vonatkozó koncessziós jogot. Ennek következtében e piaci szereplők nem vehettek részt az 1999-ben a koncessziós jogok odaítélése érdekében lefolytatott pályázati eljárásban sem. E kizárást a Bíróság, többek között a Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítéletében a letelepedés és szolgáltatásnyújtás alapszabadságára vonatkozó rendelkezésekre (EUMSZ 49. és 56. cikk) figyelemmel jogellenesnek minősítette. Olaszország a szabályozásának uniós jogi követelményekhez igazítását 2006-ban és a Bíróság Costa-ügyben hozott ítéletére figyelemmel 2012-ben végezte el.

Jóllehet a szerencsejáték-szektorban a koncessziókra vonatkozó szabályozások tagállamonként lényegesen eltérhetnek és egyedi, csak az adott rendszerre jellemző sajátosságokat mutathatnak, érdemes időről időre áttekinteni a Bíróság koncessziós szabályozással kapcsolatos megállapításait. Még ha egy tagállamban egy adott időpillanatban nem merül is fel kifejezetten a koncessziós idők lerövidítésének kérdése és így a folyamat eddigi utolsó állomásaként aposztrofált ítélet nyomán nem is mutatkozik kifejezett jogalkotási kényszer, önmagában az ismertetett ítéletekben a koncessziókkal kapcsolatban a Bíróság megállapításai mindenképpen relevánsak és

³ C-338/04., C-359/04. és C-360/04. sz. Placanica egyesített ügyekben hozott ítélet [ECLI: EU: C:2007:133], a továbbiakban: Placanica-ügy.

⁴ C-72/10. és C-77/10. sz. Costa és Cifone egyesített ügyekben hozott ítélet [ECLI: EU: C:2012:80], a továbbiakban: Costa-ügy.

⁵ Stanley-ügy, 10–11. pontok.

valamennyi tagállamban irányadóak a koncessziós szabályozás kialakításakor. Az egymással összefüggő és a tagállami szabályozásokra folyamatosan reflektáló ítéletek révén megerősített bírósági gyakorlat jelöli ki a tagállamok számára a szerencsejáték-szabályozás tekintetében élvezett mérlegelési mozgástér határait. Emellett az olasz szabályozási folyamat kapcsán röviden ismertetett bírósági megállapítások – különösen az uniós jogba ütköző koncessziós szabályok következményei és azok felszámolása vonatkozásában – elvben bármely tagállam kapcsán egyik pillanatról a másikra aktuálissá válhatnak, amennyiben a Bíróság az általuk választott koncessziós szabályozás valamely eleme vonatkozásában megállapítja az uniós joggal való összeegyeztethetlenségét. A Bíróság a jelen tanulmányban részletesen is ismertetett ítéletében állást foglalt a tagállamok által választható lehetséges megoldás kérdésében, amellyel adott esetben az uniós jog megsértése orvosolható.

2. A C-243/01. sz. Piergiorgio Gambelli és társai-ügy

Az alapügy tényállása szerint az eljárás alá vont személyeket azzal vádolták, hogy Olaszország területén fogadások gyűjtésére irányuló tevékenységben működtek együtt egy külföldi bukmékerrel, amit a törvény főszabály szerint az állam számára tart fenn. A Stanley International Betting Ltd. Olaszországban olasz piaci szereplőkkel, illetve közvetítőkkal adatátviteli központok létrehozására vonatkozóan kötött kereskedelmi megállapodások révén van jelen. Ezek a központok a felhasználók rendelkezésére bocsátják a távközlési eszközöket, összegyűjtik és rögzítik a fogadási ajánlatokat, és továbbítják azokat a Stanley International Betting Ltd.-nek. Az alapügyben eljárás alá vont személyek, az adatátviteli központok működtetésére létrehozott vállalkozások tulajdonosaiként tagjai a kereskedelmi kamarának és adatátviteli tevékenységüket a postaügyi és távközlési minisztérium engedélyezte.⁶

A Bíróság álláspontja szerint amennyiben valamely tagállamban székhellyel rendelkező olyan társaság, mint a Stanley International Betting Ltd., egy másik tagállamban székhellyel rendelkező, az alapügyben eljárás alá vont személyekhez hasonló ügynökségek szervezete közreműködésével folytat fogadások gyűjtésére irányuló tevékenységet, az ezen ügynökségek tevékenységeivel szemben alkalmazott korlátozások a letelepedés szabadságának akadályát képezik. Az Olaszországban folytatandó fogadási tevékenységekre irányuló ajánlati felhívásokra vonatkozó

⁶ Gambelli-ügy, 10., 14–15. pontok.

olasz szabályozás korlátozásokat tartalmaz, ilyen tevékenységekre csak az e téren monopóliummal rendelkező szervezet kapott engedélyt, a koncesszió ugyanis csak bizonyos személyeknek ítélhető oda.⁷

Emellett a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának is minősítette a Bíróság a fogadást kötő személynek a lakóhelye szerinti tagállamtól eltérő tagállamban szervezett fogadásban való részvételére vonatkozó, büntetőjogi szankciót maga után vonó tilalmat. Az EUMSZ 56. cikk alkalmazandó ugyanis azokra a szolgáltatásokra, amelyeket valamely tagállamban letelepedett szolgáltató az interneten keresztül – tehát helyváltoztatás nélkül – nyújt valamely másik tagállamban letelepedett címzettek számára, következésképpen e tevékenységek bármilyen korlátozása az e szolgáltató által nyújtott szolgáltatások tekintetében a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását jelenti. Emellett más oldalról a szolgáltatásnyújtás alapszabadsága védelemben részesíti azt is, hogy a szolgáltatás igénybevevőjeként is szabadon – korlátozások által nem akadályoztatva – el lehet fogadni olyan szolgáltatásokat, illetve részesülni lehet olyan szolgáltatásokban, amelyeket más tagállamban letelepedett szolgáltató kínál.⁸ A Bíróság álláspontja szerint a büntetőjogi szankciót maga után vonó tilalom, amely szerint az alapügyben eljárás alá vont személyekhez hasonló közvetítők nem segíthetik elő azon sportfogadási szolgáltatások nyújtását, amelyeket olyan szolgáltató szervez, amelynek székhelye nem abban a tagállamban van, ahol e közvetítők működnek, korlátozza a bukméker szolgáltatásnyújtás szabadságához fűződő jogát, még akkor is, ha a közvetítők és a szolgáltatást igénybe vevő személyek ugyanabban a tagállamban honosak.⁹

A Bíróság tehát megállapította a letelepedés szabadsága és a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozását. Az adóból származó bevételek csökkenése vagy csökkenése nem igazolhat ilyen korlátozást. A szociális tevékenységeknek az engedélyezett játékokból származó jövedelem megadóztatásán keresztül történő finanszírozása nem lehet az elfogadott korlátozó intézkedések valódi indoka, hanem csak azok járulékos jótékony következménye.¹⁰

Az erkölcsi, vallási vagy kulturális rend sajátosságai, valamint a szerencsejátékoknak és fogadásoknak a társadalomra és az egyénre nézve erkölcsi, illetve anyagi szempontból egyaránt káros következményei azonban alkalmasak lehetnek annak igazolására, hogy a nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörrel rendelkezzenek a fo-

⁷ Gambelli-ügy, 46–47. pontok.

⁸ Gambelli-ügy, 54–56. pontok.

⁹ Gambelli-ügy, 58. pont.

¹⁰ Gambelli-ügy, 61–62. pontok.

gyasztók, illetve a szociális rend védelmével kapcsolatos követelmények megállapítása terén. E mérlegelési jogkör azonban nem korlátlan: a szóban forgó korlátozásokat közérdeken alapuló kényszerítő oknak kell igazolnia, azoknak alkalmasnak kell lenniük az elérendő cél megvalósításának biztosítására, és e korlátozások nem léphetik túl az e cél eléréséhez szükséges mértéket. A korlátozásokat mindenképpen hátrányos megkülönböztetéstől mentesen kell alkalmazni.¹¹ A korlátozásoknak az említett célok megvalósításának biztosításához abban az értelemben is megfelelőnek kell lenniük, hogy e korlátozásoknak következetesen és szisztematikusan hozzá kell járulniuk a fogadási tevékenységek mértékének csökkentéséhez.¹²

A koncessziókat illetően a Bíróság rögzíti, hogy az olasz szabályozás által az ajánlati felhívások tárgyában előírt korlátozásoknak megkülönböztetés nélkül alkalmazandónak kell lenniük abban az értelemben, hogy azokat azonos módon és azonos kritériumok szerint kell alkalmazni az Olaszországban és a más tagállamban székhellyel rendelkező gazdasági szereplőkre. Végül az olasz jogszabályok által előírt korlátozások (a büntetőjogi tilalom) nem léphetik túl a kitűzött cél eléréséhez szükséges mértéket. Még ha a tagállamok célja az is, hogy elkerüljék, hogy a játékok koncessziós jogosultjai bűncselekményeket, illetve csalást kövessenek el, a más tagállamok szabályozott piacain jegyzett tőketársaságoknak a sportfogadási ügyletek szervezésére vonatkozó koncesszió megszerzésének lehetőségéből történő kizárása különösen akkor, amikor az ilyen tőketársaságok számlái és tevékenységei más eszközökkel is ellenőrizhetők, olyan intézkedésnek tűnik, amely túllépi a csalás visszaszorításához szükséges mértéket.¹³

A Bíróság álláspontja szerint az olyan nemzeti szabályozás, amely büntetőjogi szankciók terhe mellett tiltja többek között a sporteseményekre vonatkozó fogadási ajánlatok gyűjtésére, elfogadására, rögzítésére és továbbítására irányuló tevékenységnek az érintett tagállam által kibocsátott koncesszió vagy engedély nélkül történő végzését, az EUMSZ 49. cikkben foglalt letelepedés szabadsága és az EUMSZ 56. cikkben foglalt szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának minősül. A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy az ilyen szabályozás – konkrét végrehajtási szabályaira tekintettel – ténylegesen megfelel-e az igazolására alkalmas céloknak, és hogy az általa előírt korlátozások e célokhoz viszonyítva nem tűnnek-e aránytalannak.¹⁴

¹¹ Gambelli-ügy, 63–65. pontok.

¹² Gambelli-ügy, 67. pont.

¹³ Gambelli-ügy, 70–72. és 74. pontok.

¹⁴ Gambelli-ügy, 76. pont.

3. A C-338/04., C-359/04. és C-360/04. sz. Placanica egyesített ügyek

3.1. A koncesszió követelménye

A Bíróság hivatkozva a Gambelli-ítéletben foglalt megállapításaira kimondta, hogy az alapügyekben érintett szabályozás a szolgáltatásnyújtás és a letelepedés szabadságára vonatkozó korlátozást jelent, mivel büntetőjogi szankciók terhe mellett megtiltja a rendőrségi engedély nélküli működést a szerencsejáték-ágazatban. Ezt követően minden a nemzeti szabályozás által alkalmazott korlátozás esetében külön vizsgálta többek között azt, hogy alkalmas-e az adott tagállam által elérni kívánt cél vagy célok megvalósításának biztosítására, és nem lép-e túl az annak megvalósításához szükséges mértéken, illetve hogy nem valósít-e meg hátrányos megkülönböztetést.¹⁵

A szerencsejáték-ágazatban való működést csak korlátozott számú koncesszióval rendelkező vállalkozás számára lehetővé tevő szabályozás a letelepedés, illetve a szolgáltatásnyújtás szabadságát korlátozó intézkedés. Lehetséges igazolásként szóba jöhet a játéklehetőségek csökkentésére irányuló, másrészt a bűnözés leküzdésére irányuló célkitűzés, konkrétan az ezen ágazatban működő piaci szereplők ellenőrzés alatti működése, a tevékenység ellenőrzött mederbe terelése.¹⁶

Az ítélkezési gyakorlat szerint a piaci szereplők számának korlátozása fő szabály szerint akkor igazolható, ha e korlátozás alkalmas a játéklehetőségek tényleges csökkentésére és arra, hogy az e területen folytatott tevékenységek összefüggő és rendszeres korlátozását eredményezze. A szerencsejátékokkal kapcsolatos tevékenységek ellenőrizhető mederbe terelése révén megelőzhető e tevékenységek bűncselekmények elkövetéséhez való felhasználása. Ilyen szempontból az ellenőrzött terjeszkedési politika megvalósítása a szerencsejáték-ágazatban teljes mértékben összhangban lehet azzal a célkitűzéssel, hogy az illegális titkos szerencsejátékot és fogadásokat üzőket az engedélyezett és szabályozott tevékenységek felé tereljük.¹⁷

A Bíróság tehát elismerte, hogy bizonyos körülmények között a koncessziókra vonatkozó szabályozás hatékony eszköz lehet a szerencsejáték-ágazatban működő piaci szereplők ellenőrzésére annak érdekében, hogy megelőzhető legyen e tevékenységek bűncselekmények vagy visszaélések elkövetéséhez való felhasználása. Ellenben nem rendelkezett elegendő ténybeli adattal ahhoz, hogy az uniós jogból

¹⁵ Placanica-ügy, 42., 45. és 49. pontok.

¹⁶ Placanica-ügy, 50. és 52. pontok.

¹⁷ Placanica-ügy, 53. és 55. pontok.

eredő követelményekre tekintettel vizsgálja önmagában a koncessziók összesített számát. Annak eldöntése, hogy a választott olasz megoldás alkalmas-e e tevékenységek bűncselekmények vagy visszaélések elkövetéséhez való felhasználásának megelőzésére, a kérdéseket előterjesztő bíróságok feladata, ahogyan az is, hogy e korlátozások megfelelnek-e a Bíróságnak a korlátozások arányosságával kapcsolatos ítélkezési gyakorlata által kialakított feltételeknek.¹⁸

A koncessziók kapcsán megállapítható, hogy alapvetően a konstrukció, hogy bizonyos tevékenység korlátozott számú engedélyes részére van fenntartva, úgy tűnik, a tagállamok széles mérlegelési mozgásterére figyelemmel igazolható korlátozás és elvben elfogadható konstrukció, azonban a konkrét megoldás elfogadhatósága a koncesszió odaítélésének részleteiben rejlik, ahogyan a Bíróság erre ráirányította a figyelmet. A további eljárások tárgyát már nem alapvetően a játéklehetőségek számának korlátozhatósága képezi, hanem hogy ez milyen eljárásban történik. Ennek a közbülső kérdésnek pedig szükségszerűen következménye azoknak a büntetőjogi és egyéb engedélyezési és szankcionálási feltételeknek az elfogadhatósága, amelyek a koncessziós joggal nem rendelkező személyek tevékenység végzéséből való kizárását hivatottak biztosítani.

3.2. Az ajánlattételi eljárások

Jelen ügyben az ajánlattételi eljárásból ki voltak zárva azon tőketársaságok, amelyeknek egyéni részvényesei nem azonosíthatók bármikor. Így gyakorlatilag minden, szabályozott piacon jegyzett társaságot kizártak a koncesszió odaítélésére irányuló ajánlattételi eljárásból. A Bíróság figyelemre méltó módon megállapította, hogy a korábbi ajánlattételi eljárás keretében megállapított feltételek törvényességének kérdése nem vált tárgytalanná későbbi módosítások következtében, amelyek immár formai korlátozás nélkül minden tőketársaság számára lehetővé teszik a részvételt a koncesszió odaítélésére irányuló ajánlattételi eljárásban. Ugyanis a korábban odaítélt koncessziók érvényességi ideje hat év volt, és azok újabb hatéves időszakra megújíthatók, időközben pedig nem volt újabb ajánlattételi eljárás, a szabályozott piacokon jegyzett tőketársaságoknak, valamint az esetlegesen az ilyen társaságok nevében működő, az alapeljárások vádlottjaihoz hasonló közvetítőknek a szerencsejáték-ágazatból történő kizárása egészen 2011-ig éreztetetheti a hatását.¹⁹

¹⁸ Placanica-ügy, 57–58. pontok.

¹⁹ Placanica-ügy, 59–60. pontok.

A Bíróság a Gambelli-ítéletre hivatkozással továbbra is fenntartja, hogy bár az ajánlattételi eljárásból történő kizárás megkülönböztetés nélkül vonatkozik a szabályozott piacokon jegyzett, koncesszióban érdekelt valamennyi tőketársaságra, attól függetlenül, hogy azok székhelye Olaszországban vagy más tagállamban van-e, a döntő szempont az, hogy a koncessziós jogosultak között azért nincsenek külföldi piaci szereplők, mert az ajánlattételi eljárásra vonatkozó olasz szabályozás kizárja annak gyakorlati lehetőségét, hogy a szabályozott piacokon jegyzett, más tagállamban székhellyel rendelkező tőketársaságok koncesszióhoz jussanak. Ez pedig a letelepedés szabadságának korlátját képezheti.²⁰

Függetlenül attól a kérdéstől, hogy a szabályozott piacokon jegyzett részvénytársaságok kizárása valóban egyformán érinti-e az Olaszországban, illetve más tagállamban letelepedett piaci szereplőket, ez a teljes kizárás meghaladja az azon célkitűzés megvalósításához szükséges mértéket, hogy megakadályozható legyen a szerencsejáték-ágazatban működő piaci szereplők bűncselekményekben vagy visszaélésekben történő részvétele. A szerencsejáték-ágazatban működő piaci szereplők számláinak és tevékenységének ellenőrzése a letelepedés szabadságát és a szolgáltatásnyújtás szabadságát kevésbé korlátozó eszközök által is történhet, ilyen például a képviselőikre és fő részvényesekre vonatkozó információk gyűjtése. E megállapítást megerősíti az a tény, hogy az olasz jogalkotó úgy gondolta, a 2003-as finanszírozási törvénnyel teljes mértékben hatályon kívül helyezheti az említett kizárást, anélkül hogy ahelyett viszont más korlátozó intézkedéseket vezetne be.²¹

Ami az egyes piaci szereplők meglévő koncessziók odaítélésére irányuló ajánlattételi eljárásokból való jogellenes kizárásának következményeit illeti, az uniós jog közvetlen hatályára alapított jogok védelmét biztosító eljárási szabályok kialakítása alapvetően az egyes tagállamok nemzeti jogrendszerének feladata. E szabályok azonban nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint azok, amelyek a hasonló belső vonatkozású helyzetekre vonatkoznak (egyenértékűség elve), másrészt nem tehetik a gyakorlatban lehetetlenné vagy rendkívül nehézé a közösségi jogrend által biztosított jogok érvényesítését (tényleges érvényesülés elve). E tekintetben megfelelő megoldást jelentene akár a régi koncessziók visszavonása és újraelosztása, akár pedig megfelelő számú új koncesszió megpályáztatása. Le kell szögezni azonban, hogy mivel nem szerveztek koncesszió odaítélésére irányuló eljárást azon piaci szereplők számára, akik az első ajánlattételi eljárás során jogellenesen el voltak zárva attól a le-

²⁰ Placanica-ügy, 60–61. pontok.

²¹ Placanica-ügy, 62. pont.

hetőségtől, hogy koncessziót kapjanak, e piaci szereplőkkel szemben semmiképpen sem lehet a koncesszió hiánya miatt szankciókat alkalmazni.²²

3.3. Rendőrségi engedély és a büntetőjogi szankciók

Az a követelmény, hogy a szerencsejáték-ágazatban működő piaci szereplőket, valamint azok helyiségeit a működés kezdetén ellenőrizni kell, valamint hogy folyamatos felügyelet alatt álljanak, egyértelműen hozzájárul annak megakadályozásához, hogy e piaci szereplők bűncselekményekben vagy visszaélésekben vegyenek részt, és e célkitűzéssel teljes mértékben arányos intézkedésnek látszik. Ugyanakkor mivel rendőrségi engedélyt csak az kap, aki koncesszióval rendelkezik, az alapeljárások vádlottjai számára fogalmilag lehetetlen lett volna ilyen engedélyek beszerzése.²³

A büntetőjogi szankciókat illetően a Bíróság mindenekelőtt rögzítette, hogy jól lehet a büntetőjogi szabályozás a tagállamok hatáskörébe tartozik, az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós jog korlátokat szab e hatáskörnek, ugyanis az ilyen szabályozás nem korlátozhatja az uniós jog által biztosított alapvető szabadságokat. A tagállam nem alkalmazhat büntetőjogi szankciót adminisztratív formai követelmény be nem tartása miatt, ha annak betartását az uniós jogot sértő módon az érintett tagállam utasította el vagy tette lehetetlenné.²⁴

4. A C-72/10. és C-77/10. sz. Costa és Cifone egyesített ügyek

A Bíróságnak választ kellett adnia arra, hogy a jogalkotó által a Stanley International Betting Ltd.-hez hasonló piaci szereplők 1999-es pályázati eljárásból történt jogellenes kizárásának orvoslása érdekében hozott intézkedések megfelelnek-e az uniós jognak. A nemzeti bíró számára kérdéses, hogy az új szabályozás nem biztosít-e az első pályázati körben sikeres vállalkozások számára uniós joggal összeegyeztethetetlen védelmet azáltal, hogy az új rendszer azon piaci szereplők megszerzett kereskedelmi pozícióit biztosítja, akik az 1999-es pályázati eljárás során szereztek koncessziós jogot az 1999-es pályázati eljárásból jogellenesen kizárt azon piaci szereplők által

²² Placanica-ügy, 63. pont.

²³ Placanica-ügy, 65–66. pontok.

²⁴ Placanica-ügy, 68–69. és 71. pontok.

jelentett esetleges konkurenciával szemben, akik először 2006-ban vehettek volna részt a koncessziók odaítélésére lefolytatott pályázati eljárásban.²⁵

A Placanica-ügyben hozott ítélet alapján az első pályázati eljárásból jogellenesen kizárt piaci szereplők jogainak védelmét biztosító eljárási szabályok kialakítása az egyes tagállamok nemzeti jogrendszerének feladata, azzal a feltétellel azonban, hogy azok nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint azok, amelyek a hasonló belső vonatkozású helyzetekre vonatkoznak, és nem tehetik a gyakorlatban lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jogrend által biztosított jogok érvényesítését.²⁶ Így tulajdonképpen megfelelő megoldást jelenthet elvben akár a régi koncessziók visszavonása és újraelosztása, akár pedig megfelelő számú új koncesszió megpályáztatása. Elvileg mindkét megoldás alkalmas arra, hogy orvosolja –legalábbis a jövőre nézve – bizonyos piaci szereplők jogellenes kizárását azáltal, hogy lehetővé teszi számukra tevékenységük gyakorlását a piacon, a már jelenlévő piaci szereplőkével azonos feltételekkel.²⁷

A Bíróság álláspontja szerint azonban ez csak akkor lehet helytálló ebben a formában, ha a nemzeti jogalkotás a már jelenlévő piaci szereplők által megszerzett kereskedelmi pozíciókat nem védi. Maga az a tény, hogy a már jelenlévő piaci szereplők tevékenységüket korábban kezdhették meg, mint a jogellenesen kizárt piaci szereplők, és így a piacon bizonyos hírnévre és törzsvásárlói körre tehettek szert, indokolatlan versenyelőnyt biztosít számukra. Az új koncessziójogosultakhoz képest további versenyelőnyt adni a már jelenlévő piaci szereplőknek azzal a következménnyel jár, hogy fenntartja és tovább erősíti az előbbieket 1999-es pályázati eljárásból történt jogellenes kizárásának hatásait, és így a szolgáltatásnyújtás és letelepedés szabadságának, valamint az egyenlő bánásmód elvének újabb megsértését képezi. Az ilyen intézkedés ezenfelül az 1999-es pályázati eljárásból jogellenesen kizárt piaci szereplők számára rendkívül megnehezíti az uniós jogrend által biztosított jogok érvényesítését, és így nem felel meg a tényleges érvényesülés elvének.²⁸

Az átláthatóság követelménye – amely alkalmazandó abban az esetben, amikor az érintett szolgáltatási koncesszió érdekelhet olyan vállalkozásokat, amelyek más tagállamban letelepedettek, mint ahol e koncessziót odaítélik – anélkül, hogy szükségszerűen pályázat kiírására vonatkozó kötelezettséget foglalna magában, megkívánja, hogy a koncesszióba adó hatóság minden potenciális ajánlattevő számára

²⁵ Costa-ügy, 48. pont.

²⁶ Placanica-ügy, 63. pont.

²⁷ Costa-ügy, 51–52. pontok.

²⁸ Costa-ügy, 53. pont.

megfelelő mértékű nyilvánosságot biztosítson, amely lehetővé teszi a szolgáltatási koncesszió versenyre történő megnyitását, és az odaítélési eljárás pártatlanságának ellenőrzését. Következésképpen e koncessziók odaítélésének olyan objektív, hátrányos megkülönböztetéstől mentes és előzetesen ismert kritériumokon kell alapulnia, amelyek korlátok közé szorítják a nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlását.²⁹

Az egyenlő bánásmód elve megköveteli, hogy valamennyi potenciális ajánlattevő azonos esélyekkel rendelkezzen, és így azt is magában foglalja, hogy ugyanazok a feltételek vonatkozzanak rájuk. Ez még inkább igaz olyan esetekben, mint az alapeljárás tárgyát képezők, amikor az uniós jognak az érintett koncessziót odaítélő hatóság által történt megsértésének az lett a következménye, hogy bizonyos piaci szereplőkkel szemben eltérő bánásmódot alkalmaztak.³⁰

Az új koncessziójogosultakra vonatkozó azon kötelezettség, mely szerint létesítményeiket a már jelenlévő koncessziójogosultakétól egy bizonyos minimális távolságot tartva helyezték el, a már jelenlévő piaci szereplők által megszerzett kereskedelmi pozíciókat védi, azon új koncessziójogosultak számára sérelmes módon, akik kénytelenek üzleti szempontból az előbbieket által elfoglalt helyekhez képest kevésbé érdekes helyeken létesítményt kialakítani. Az ilyen intézkedés tehát hátrányos megkülönböztetést képez az 1999-es pályázati eljárásból kizárt piaci szereplőkkel szemben. Az olyan gazdasági jellegű indokok, mint például az 1999-es pályázat során koncessziójogosultságot kapó piaci szereplők részére a folytonosság, a pénzügyi stabilitás vagy az eszközölt beruházások megtérülése biztosítása, nem fogadhatók el az eltérő bánásmód igazolására olyan nyomós közérdekként, amelyek igazolhatnák a szerződés által biztosított valamely alapvető szabadság korlátozását.³¹

Emellett mivel Olaszországban a szerencsejáték-ágazatot régóta terjeszkedő politika jellemzi, amelynek célja az adóbevételek növelése, a fogyasztók játékkedvének vagy a játékkínálatnak a csökkentésére irányuló célkitűzésekre³² alappal nem lehet hivatkozni. A játékkalkalmak csökkentésére, másrészt a bűnözés elleni küzdelemre irányuló célkitűzések³³ az ítélkezési gyakorlat alapján igazolhatják a szerencse-

²⁹ Costa-ügy, 55–56. pontok.

³⁰ Costa-ügy, 57. pont.

³¹ Costa-ügy, 58–59. pontok.

³² A szerencsejátékokat értékesítő helyek egységes megoszlására irányuló azon célkitűzésre, amelynek egyrészt az az értelme, hogy azok a fogyasztók, akik e fogadóirodák közelében élnek, ne legyenek túlzott kínálatnak kitéve, másrészt pedig az, hogy megelőzzék annak a kockázatát, hogy azok a fogyasztók, akik kevésbé jól ellátott környéken élnek, tiltott szerencsejátékokat válasszanak.

³³ Az ágazat aktív piaci szereplőinek ellenőrzés alá vetése és a szerencsejátékokkal kapcsolatos tevékenységek ily módon ellenőrzött mederbe terelése.

játék-ágazatban az alapvető szabadságok korlátozását, azonban a tagállamok által meghatározott korlátozásoknak meg kell felelniük az arányosság elvének, a nemzeti szabályozás pedig csak akkor alkalmas a hivatkozott cél elérésére, ha az alkalmazott eszközök koherensek és szisztematikusak.³⁴

A minimális távolságokra vonatkozó szabályok azonban csak az új koncesszió-jogosultakat kötelezik, a már létesítménnyel rendelkezőket nem. Ennélfogva, bár az értékesítőhelyek közötti minimális távolságra vonatkozó rendszer önmagában indokolt lehetne, az nem engedhető meg, hogy olyan korlátozásokat alkalmazzanak, mint az alapeljárások tárgyát képezők, hiszen azok kizárólag a piacra lépő új koncesszió-jogosultakat kezelik hátrányosan.³⁵

Egy ilyen az értékesítőhelyek közötti minimális távolságra vonatkozó szabályozás csak akkor lehet igazolható, ha e szabályoknak nem az volt a tényleges célja, hogy a már jelenlévő piaci szereplők kereskedelmi pozícióit védje, hanem inkább az, hogy a szerencsejátékok iránti keresletet ellenőrzött mederbe terelje, és ennek vizsgálata a nemzeti bíróság feladata. Másrészt adott esetben a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a minimális távolság betartására vonatkozó kötelezettség, amely a fogyasztóközönség által frekventált területeken megakadályozza további értékesítőhelyek létesítését, valóban alkalmas-e a hivatkozott cél elérésére, és valóban azzal a következménnyel jár-e, hogy az új piaci szereplők kevésbé frekventált helyeken fognak létesítményt kialakítani, és így biztosított lesz a belföldi lefedettség.³⁶

A másik kérdés pedig alapvetően arra irányult, hogy jóllehet a Bíróság Placanica-ügyben hozott ítélete hatására az ott kifogásolt kizárási okot az 1999-es pályázati eljárásból a 2002-ben elfogadott jogszabály-módosítások megszüntették, azonban számos új korlátozást vezettek be. Ilyen különösen a koncesszió visszavonása és biztosítékok igénybevétele eseteinek meghatározása.³⁷ E visszavonási esetek a gyakorlatban egyúttal a koncessziós jog megszerzésének a feltételeit képezik, hiszen az a piaci szereplő, aki a koncesszió odaítélésekor azoknak nem felel meg, azonnal elveszíti koncessziós jogát.³⁸ Kérdéses ezen új korlátozások uniós joggal való összeegyeztethetősége. Az uniós jog megköveteli, hogy az olyan pályázati eljárások

³⁴ Costa-ügy, 60–63. pontok.

³⁵ Costa-ügy, 64. pont.

³⁶ Costa-ügy, 65. pont.

³⁷ Costa-ügy, 49. és 67. pontok.

³⁸ Costa-ügy, 68. pont.

feltételeit és részletes szabályait, mint amelyek az alapeljárások tárgyát képezik, világosan, pontosan és egyértelműen kell megfogalmazni.³⁹

Azon piaci szereplők kizárása, amelyek vezető tisztségviselői büntetőítélet hatálya alatt állnak, főszabály szerint a bűnözés elleni küzdelem célja által igazolt intézkedésnek tekinthető. A szerencsejátékok ugyanis – figyelembe véve a játékosoktól beszedhető összegek nagyságát és a kínált nyereményeket – bűncselekmények és csalárd cselekmények nagy kockázatát rejtik magukban. A koncessziós jog visszavonása mindenesetre különösen súlyos intézkedés a koncessziójogosult számára, *a fortiori* olyan körülmények között, ami a jelentős összegű pénzügyi biztosíték automatikus elvesztését, valamint az AAMS⁴⁰ által elszenvedett károk esetleges megtérítésének kötelezettségét vonja maga után.⁴¹

A kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia, hogy „az AAMS-szel fennálló bizalmi viszonyt” veszélyeztetni képes „bármely olyan bűncselekményre” való utalás pontos alkalmazási köre az elvárható mértékben tájékozott és általános gondossággal eljáró ajánlattevők számára érthető volt-e. Az intézkedés arányosságát illetően a Bíróság rögzíti, hogy még ha ennek következtében bizonyos feltételek mellett indokolt lehet is megelőző intézkedéseket hozni az olyan szerencsejáték-szervezővel szemben, akinek tekintetében alapos a gyanú, hogy tevékenységével bűncselekményt követhetett el, a piacról a koncessziós jog visszavonásával történő kizárás főszabály szerint a bűnözés elleni küzdelem céljához mérten csak akkor tekinthető arányosnak, ha jogerős ítéleten alapul és kellően súlyos bűncselekménnyel kapcsolatos. A piaci szereplő piacról történő kizárásáról – akár csak átmeneti jelleggel – rendelkező jogszabályok csak akkor tekinthetők arányosnak, ha hatékony jogorvoslati eszközökről, valamint az elszenvedett kár megtérítéséről is rendelkeznek olyan esetben, ha e kizárás később alaptalannak bizonyul.⁴²

A Bíróság megállapította, hogy az új pályázati eljárás nem orvosolta hatékonyan az említett piaci szereplőknek a fent hivatkozott Placanica-ügyben kifogásolt korábbi pályázati eljárásból történő kizárását. A Stanley International Betting Ltd.-hez hasonló piaci szereplőkkel vagy azok képviselőivel, illetve vezető tisztségviselőivel szemben indult, és többek között a fent hivatkozott Placanica-ügyben hozott ítéletre tekintettel később minden jogi alapot nélkülözőnek bizonyuló büntetőeljárások az új eljárási szabályok szerinti pályázati eljárás idején még folyamatban voltak, és így

³⁹ Costa-ügy, 89. pont.

⁴⁰ A gazdasági és pénzügyi minisztérium felügyelete alá tartozó állami monopóliumok önálló igazgatósága.

⁴¹ Costa-ügy, 76–77. pontok.

⁴² Costa-ügy, 79–81. pontok.

gyakorlatilag lehetetlenné tették azt, hogy az ilyen piaci szereplők részt vehessenek e pályázati eljárásban, hisz különben az említett eljárások miatt azonnal megvonták volna tőlük a koncessziós jogot.⁴³

A koncessziós jognak a szerencsejátékok külföldön található szervereken keresztüli értékesítése miatt történő visszavonásáról szóló intézkedést illetően pedig a Bíróság álláspontja szerint bizonytalanság figyelhető meg e rendelkezés célját és hatását illetően. Ez lehet akár az, hogy megakadályozza, hogy a koncessziójogosultak olasz területen azoktól eltérő szerencsejátékokat értékesíthessenek aktívan, amelyek tekintetében koncessziós joggal rendelkeznek, akár az, hogy elejét vegye a szerencsejátékok területén bárminemű határokon átnyúló tevékenységnek, különösen abban a működési formában, amelyben a Stanley International Betting Ltd. az AÁK-kon keresztül tevékenységet folytat.⁴⁴

5. C-463/13. sz. Stanley International Betting- és a Stanleybet Malta-ügy

5.1. Tényállás és előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

Az alkalmazandó jogszabályok 2002-ben bekövetkezett módosításáig az olyan tőkeegyesítő társaság formájában alakult piaci szereplők, amelynek részvényeit szabályozott piacokon jegyezték, nem kaphattak szerencsejáték-szervezésre vonatkozó koncessziós jogot. Ennek következtében e piaci szereplők nem vehettek részt az 1999-ben a koncessziós jogok odaítélése érdekében lefolytatott pályázati eljárásban sem. E kizárást a Bíróság többek között a korábban hivatkozott Placanica és társai ítéletben a letelepedés és szolgáltatásnyújtás alapszabadságával összeegyeztethetetlennek minősítette.⁴⁵ 2006-ban egy törvényerejű rendelet reformokat vezetett be a szerencsejáték-ágazatban Olaszországban, amelyeknek az volt a céljuk, hogy biztosítsák az uniós jogból eredő követelményeknek való megfelelést. A Costa és Cifone-ítéletet követően ismét megreformálták a szerencsejáték-ágazatot. Ennek a módosításnak az egyes elemei képezték a jelen ügy tárgyát.⁴⁶

A Stanley International Betting és a Stanleybet Malta fellebbezést nyújtott be az íránt az ítélet íránt, melynek tárgya nyilvános játékok fogadóirodák fizikai hálózata

⁴³ Costa-ügy, 84. pont.

⁴⁴ Costa-ügy, 88. pont.

⁴⁵ Stanley-ügy, 3–4. pontok.

⁴⁶ Stanley-ügy, 5–6. pontok.

útján történő folytatásának, valamint e fogadóirodák működtetésének együttes gyakorlására vonatkozó kétezer koncessziós jog odaítélésére irányuló pályázati eljárás volt. Álláspontjuk szerint kizárták őket az 1999 és 2006 közötti időszakra vonatkozó előző pályázati eljárásokból. Az alapeljárás felperesei ezért arra hivatkozva, hogy az új pályázat hátrányosan megkülönböztető jellegű és ellentétes a Placanica-ügyben hozott ítélettel, valamint a Costa-ügyben hozott ítélettel, annak megsemmisítését és új pályázati eljárás kiírását kérelmezték.⁴⁷

Az alapeljárás felperesei különösen azt kifogásolták, hogy hátrányos megkülönböztetés áll fenn az új koncessziók időtartama tekintetében, amelyek 40 hónapos időtartamukkal jócskán elmaradnak a korábbi koncessziók – kilenc és tizenkét év közötti – időtartamától, továbbá a nyilvános játékok termékeire irányuló forgalmazási tevékenység kizárólagos jellege és a koncesszió átruházásának tilalma tekintetében. E korlátozó feltételek nem teszik lehetővé számukra, hogy a pályázati eljárásban hatékonyan részt vegyenek, tekintettel többek között a koncesszió visszavonási, felfüggesztési vagy megszűnési okaihoz kapcsolódó büntetésekre, mint a biztosítéknak a koncesszió megszűnése esetén való elvesztése, illetve a koncesszió lejártakor a működtető és játékgyűjtő hálózatot alkotó saját ingó és ingatlan vagyontárgyak használati jogának ingyenes átadása.⁴⁸

Ők ugyanis az esetlegesen elnyert koncesszióknak az AÁK-at érintő peres eljárások következtében való megszűnése és visszavonása miatt jelentős kockázatot vállalnak. Ebből következően az alapeljárás felperesei úgy vélik, hogy olyan helyzetbe kényszerítették őket, amelyben választhattak aközött, hogy vagy felhagynak Olaszországban a tevékenységük folytatásával, vagy vállalják az esetlegesen elnyert koncessziók megszűnéséhez és a megfizetett biztosíték elvesztéséhez kapcsolódó kockázatot.⁴⁹

A fellebbezést azonban elutasították elfogadhatatlanságra hivatkozva azzal az indokkal, hogy az alapeljárás felperesei nem vettek részt a megsemmisíteni kért pályázati eljárásban. Ezt követően az államtanács megállapította, hogy álláspontja szerint jóllehet az új koncessziókra vonatkozó vitatott rendelkezések szigorúbbak és részletesebbek, mint a múltbéli szabályozás, azok immáron egyértelműek, és minden résztvevőre vonatkoznak, ideértve a régi koncessziójogosultakat, és a már fennálló jogviszonyokra is alkalmazandók, ily módon nehéz megérteni, hogy miben nyilvánul meg a korábbi koncessziójogosultak javára állítólagosan fenntartott „előny”.

⁴⁷ Stanley-ügy, 8., 9. és 12. pontok.

⁴⁸ Stanley-ügy, 13–14. pont.

⁴⁹ Stanley-ügy, 15. pont.

Másrészt a szóban forgó közbeszerzés további 120 résztvevője, közöttük jelentős külföldi csoportok, akik nem szerepeltek a már jelen lévő piaci szereplők között, és akik az alapügy felpereseinek működési szerkezetéhez hasonló rendszerrel rendelkeztek, egyetlen kifogást sem emelt e pályázati eljárással szemben. Ráadásul e bíróság álláspontja szerint, még ha az új koncessziók időtartama rövidebb is a korábban odaítélt koncessziók időtartamánál, azok kevésbé jövedelmezők és gazdaságilag kisebb terhekkel járnak a koncessziójogosultságra pályázó számára.⁵⁰

5.2. Az ügy érdeméről

Kérdéses elsőként, hogy az alapügyben szóban forgó nemzeti szabályozás az új koncessziókra a korábbi koncessziókhoz képest rövidebb időtartam előírásával összhangban áll-e az egyenlő bánásmód és a tényleges érvényesülés elvével. Ezt követően megvizsgálandó az is, hogy a nemzeti hatóságok által az új koncessziók rövidebb időtartamának igazolására felhozott indok, nevezetesen a koncessziók rendszerének a lejárat időbeli kiigazítása révén történő átalakítása, alkalmas-e a szerződésekben biztosított szabadságok esetleges korlátozásának igazolására.⁵¹

Az első kérdés alapvetően azért merült fel, mert az alapügybeli esetben a felperesek kérelmezték a régi koncessziók visszavonását, a legutóbbi pályázati eljárás megsemmisítését és hátrányos megkülönböztetéstől mentes alapokon nyugvó új pályázati eljárás kiírását. Állításuk szerint az olasz hatóságoknak nem volt joguk ahhoz, hogy válasszanak a régi koncessziók visszavonása és újraelosztása, illetve a megfelelő számú új koncesszió megpályáztatása között, valamint hogy választásuk sérti legalábbis az egyenlő bánásmód és a tényleges érvényesülés elvét.⁵²

A Costa-ügyben hozott ítéletében azonban a Bíróság már világossá tette, hogy megfelelő megoldást jelenthet akár a régi koncessziók visszavonása és újraelosztása, akár pedig megfelelő számú új koncesszió megpályáztatása. Elvileg mindkét megoldás alkalmas arra, hogy orvosolja – legalábbis a jövőre nézve – bizonyos piaci szereplők jogellenes kizárását azáltal, hogy lehetővé teszi számukra tevékenységük gyakorlását a piacon, a már jelen lévő piaci szereplőkével azonos feltételekkel. Ebből következően az olasz hatóságoknak a tagállamokat megillető széles körű mérlegelési mozgáster alapján joguk van ahhoz, hogy az említett megoldások között válasszanak

⁵⁰ Stanley-ügy, 16–19. pont.

⁵¹ Stanley-ügy, 30–33. pontok.

⁵² Stanley-ügy, 34. pont.

a szerencsejátékokhoz hasonló nem harmonizált területen, e mozgástér mindazonáltal az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvének keretei között érvényesül.⁵³ A nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlását erre figyelemmel korlátok közé kell szorítani annak érdekében, hogy mérlegelésük ne vezethessen önkényes eredményre. Ezért az egyenlő bánásmód elve és az abból eredő átláthatósági kötelezettség tiszteletben tartása céljából a szerencsejátékok engedélyezési rendszerének objektív, hátrányos megkülönböztetéstől mentes és előzetesen ismert kritériumokon kell alapulnia.⁵⁴

Amint azt a Bíróság már megállapította, a Costa-ügyben hozott ítélet 53. pontjában maga az a körülmény, hogy a már jelen lévő piaci szereplők tevékenységüket néhány évvel korábban kezdhették meg, mint a jogellenesen kizárt piaci szereplők, és így a piacon bizonyos hírnévre és törzsvásárlói körre tehettek szert, indokolatlan versenyelőnyt biztosít számukra. Az új koncessziójogosultakhoz képest „további” versenyelőnyt adni a már jelen lévő piaci szereplőknek azzal a következménnyel jár, hogy fenntartja és tovább erősíti az előbbieik pályázati eljárásból történt jogellenes kizárásának hatásait, és így az egyenlő bánásmód elvének megsértését képezi. Az ilyen intézkedés ezen felül a pályázati eljárásból jogellenesen kizárt piaci szereplők számára rendkívül megnehezíti az uniós jogrend által biztosított jogok érvényesítését, és így nem felel meg a tényleges érvényesülés elvének.⁵⁵ Ebből következően az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvével való összhang érdekében a nemzeti szabályozás az új koncessziójogosultakhoz képest nem biztosíthat „további” versenyelőnyt a már jelen lévő piaci szereplőknek.

Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy az alapeljárás felperesei körülbelül tizenöt éve AÁK közreműködésével folytatják tevékenységüket Olaszországban, anélkül hogy koncessziós jogosultsággal vagy rendőrségi engedéllyel rendelkeznének, ily módon valójában nem tekinthetők „a piacra újonnan belépő szereplőknek”.⁵⁶

A letelepedés és a szolgáltatásnyújtás alapszabadsága korlátozásának igazolhatóságát illetően a Bíróság felhívja az állandó ítélkezési gyakorlatát, melynek értelmében a szerencsejáték-tevékenységekre vonatkozó korlátozásokat igazolhatja nyomós közérdek, mint például a fogyasztók védelme és a csalásnak, valamint az állampolgárok játékhöz kapcsolódó túlzott kiadásokra való ösztönzésének a megelőzése. Emellett a Bíróság már konkrétan a szerencsejátékokra vonatkozó olasz szabá-

⁵³ Stanley-ügy, 35–36. pontok.

⁵⁴ Stanley-ügy, 37–38. pontok.

⁵⁵ Stanley-ügy, 39. pont.

⁵⁶ Stanley-ügy, 42. pont.

lyozást tekintve is megállapította, hogy kizárólag a szerencsejátékokhoz kapcsolódó bűnözés elleni küzdelemre irányuló célkitűzés olyan jellegű, amely igazolhatja az e szabályozásból eredő alapvető szabadságok korlátozását, amennyiben e korlátozások megfelelnek az arányosság elvének.⁵⁷

Jelen ügyben az új koncessziók lerövidített időtartamának igazolására a nemzeti hatóságok a koncessziók rendszerének a lejárat időbeli kiigazítása révén történő átalakítására mint közérdeken alapuló nyomós okra hivatkoznak. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében azonban az adminisztratív jellegű megfontolások nem igazolhatják, hogy a tagállamok eltérjenek az uniós jog szabályaitól. Ezen elv még nagyobb erővel érvényesül, ha a kérdéses eltérés az uniós jog által biztosított alapvető szabadságok valamelyikének gyakorlását zárja ki vagy korlátozza.⁵⁸

Ezen a ponton azonban a Bíróság hivatkozva a szerencsejátékok azon jellegadó és az egyes korlátozó intézkedések elfogadhatósága vizsgálatánál minduntalan hangsúlyozott sajátosságát, mely szerint a szerencsejátékok tekintetében jelentős erkölcsi, vallási és kulturális különbségek állnak fenn a tagállamok között. A terület uniós szintű harmonizációja hiányában az egyes tagállamok feladata, hogy e területeken saját értékrendjüknek megfelelően megítéljék az érintett érdekek védelméből következő követelményeket, és azon célok meghatározása, amelyeket a nemzeti szabályozás valójában megvalósítani kíván, a kérdést előterjesztő bíróság hatáskörébe tartozik.⁵⁹

A szerencsejáték e kiemelkedően meghatározó jelentősége folytán a nemzeti hatóságok tág (de nem korlátlan) mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a fogyasztók és a szociális rend védelmével kapcsolatos követelmények megállapítása terén, valamint – amennyiben a Bíróság ítélkezési gyakorlatában megállapított feltételek egyebekben teljesülnek – a tagállamok feladata annak mérlegelése, hogy az elérni kívánt jogszerű célokra tekintettel szükséges-e a játékkal és a fogadással kapcsolatos tevékenységek teljes vagy részleges tiltása, vagy elegendő annak enyhébb vagy szigorúbb ellenőrzési eljárások előírásával történő korlátozása.⁶⁰

A koncessziók rendszerének a lejárat időbeli kiigazítása révén történő átalakítása a korábban odaitélt koncesszióknál rövidebb időtartamú koncesszió meghatározásával hozzájárulhat a játékok gyakoriságának csökkentésére vagy az e játékokhoz kapcsolódó bűnözés elleni harcra irányuló jogszerű célok koherens megvalósulásá-

⁵⁷ Stanley-ügy, 48–49. pontok.

⁵⁸ Stanley-ügy, 50. pont.

⁵⁹ Stanley-ügy, 51. pont.

⁶⁰ Stanley-ügy, 52. pont.

hoz, továbbá megfelelhet az arányosság vonatkozásában megkövetelt feltételeknek. Ha ugyanis a nemzeti hatóságok a jövőben csökkenteni kívánják az odaítélt koncessziók számát, vagy szigorúbb ellenőrzést kívánnak gyakorolni a szerencsejátékok területén, az ilyen intézkedéseket megkönnyítené, ha a koncessziókat azonos időtartamra ítélnék oda, és azok ugyanakkor járnának le.⁶¹

Mindezek alapján a Bíróság az előzetes döntéshozatali kérdésekre olyan választ ad, mely szerint az EUMSZ 49. cikket és az EUMSZ 56. cikket, valamint az egyenlő bánásmód és a tényleges érvényesülés elvét úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétesek az alapügyben szóban forgó nemzeti jogszabályok, amelyek olyan új pályázati eljárás kiírására vonatkoznak, amely a koncessziók rendszerének a lejárati időbeli kiigazítása révén történő átalakítása céljából a korábban odaítélt koncesszióknál rövidebb időtartamú koncessziókat határoz meg.⁶²

6. Befejezés

A Stanley International Betting Ltd. és leányvállalata, a Stanleybet Malta és a velük kapcsolatban álló adatátviteli központok Olaszországban végzett tevékenysége, illetve az azt korlátozó olasz koncessziós szabályozás már több bírósági eljárásnak képezte tárgyát.

A *Gambelli-ítéletben* a Bíróság megállapította az online sportfogadási tevékenységet állam, illetve meghatározott szereplők számára fenntartó olasz szabályozásról, hogy az uniós joggal, közelebbről a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összeegyeztethetetlen. A korlátozás igazolhatósága tekintetében azonban a szektor speciális jellemzőit és a tagállamok szektorhoz fűződő speciális érdekeit figyelembe véve viszonylag tág tagállami mozgásteret ismert el. A fogyasztóvédelem, a játéklehetőségek csökkentése, a játék ellenőrzött mederbe terelése a költségvetési bevételek biztosításával ellentétben arányosságuk és diszkriminációmentességük esetén igazolni képesek az ilyen tagállami korlátozó intézkedéseket. Ehhez azonban az kell, hogy a tagállam az egyes játéktípusok tekintetében és a teljes szektorra vetítve egyaránt koherens és szisztematikus módon törekedjen ezeknek a célkitűzéseknek az elérésére. Az ítéletből egyértelműen kitűnik az is, hogy a játéklehetőségek csökkentését a korlátozó intézkedések céljaként megjelölő tagállam szerencsejáték-szektorban megvalósított expanzív politikája kizárja az igazolás elfogadhatóságát, mivel az ilyen szerencsejáték-politika nem tekinthető koherens és szisztematikus

⁶¹ Stanley-ügy, 53–54. pontok.

⁶² Stanley-ügy, 55. pont.

módon a kitűzött célok megvalósítására irányulónak. Az intézkedés diszkriminációmentességének és arányosságának megítélése a nemzeti bíróság feladata.

A *Placanica-ítéletben* az olasz koncessziós rendszer egyes elemei ismételten a Bíróság elé kerültek. Az ajánlattételi eljárásból többek között ki voltak zárva a szabályozott piacokon jegyzett részvényekkel rendelkező társaság formájában működő piaci szereplők.

A Bíróság a koncesszió vagy a rendőrség által kiállított engedély nélküli működést a szerencsejáték-ágazatban büntetőjogi szankciók terhe mellett megtiltó szabályozást a szolgáltatásnyújtás és a letelepedés szabadságára vonatkozó korlátozásnak minősítette. Erkölcsi, vallási vagy kulturális rend sajátosságai, valamint a szerencsejátékoknak és fogadásoknak a társadalomra és az egyénre nézve erkölcsi és anyagi szempontból egyaránt káros következményei miatt a Bíróság az arányosság követelményének eleget tevő korlátozásokat igazolhatónak tekint. A szerencsejátékok iránt szükségszerűen megmutatkozó keresletet ellenőrzött mederbe terelni kívánó olasz szerencsejáték-politika sikere érdekében az engedéllyel rendelkező piaci szereplőknek a tiltott tevékenységgel szemben megbízható, ugyanakkor vonzó alternatívát kell nyújtaniuk, amely magában foglalja a szerencsejátékok széles skálájára vonatkozó kínálatot, a meghatározott terjedelmű reklámot, valamint az új terjesztési technikákat.

Az olasz koncessziós rendszer célja a szerencsejátékkal kapcsolatos tevékenységek bűncselekmények elkövetéséhez való felhasználásának megelőzése volt, amelynek elérésére a koncessziók rendszere hatékony eszköz lehet, mert lehetővé teszi a piaci szereplők ellenőrzését. A koncessziós megoldás elfogadhatóságának feltétele azonban a koncessziók összesített száma korlátozásának az uniós joggal való összeegyeztethetősége. Azt, hogy a koncessziók száma egy adott tagállamban elegendőnek bizonyul-e a tagállami célkitűzések megvalósításához, az ehhez szükséges tények ismeretében a nemzeti bíróságok feladata megítélni.

Mindenesetre az olasz koncessziós szabályozás azon eleme, amely a szabályozott piacokon jegyzett tőketársaságokat teljes mértékben kizárta a koncesszió odaítélésére irányuló ajánlattételi eljárásból, nem tekinthető a célok elérését szolgáló arányos intézkedésnek, létezik ugyanis kevésbé korlátozó megoldás e célok elérésére. Az egyes piaci szereplők ajánlattételi eljárásokból történő jogellenes kizárását a tagállamoknak a megfelelő eljárási szabályok kialakítása révén (a régi koncessziók visszavonása és újraelosztása) orvosolniuk kell. Ennek hiánya pedig kizárja, hogy a

piaci szereplőkkel szemben a koncesszió hiánya miatt (büntetőjogi) szankciók alkalmazására kerülhessen sor.

A *Costa-ügyben* az olasz koncessziós szabályozás egy újabb elemét vizsgálta a Bíróság. A korábbi elmarasztaló ítéletekre figyelemmel a bizonyos szereplők koncessziós eljárásból való kizárásának orvoslását az olasz jogalkotó jelentős számú új koncesszió kiírásával kívánta megvalósítani. Maga a választott eszköz elméletben elfogadható, azonban az új koncessziók szabályai (például hogy az új koncessziók jogosultjai létesítményeiket a már jelenlévő koncessziójogosultakétól egy bizonyos minimális távolságot tartva helyezhetik csak el) a már jelenlévő piaci szereplők által megszerzett kereskedelmi pozíciókat védőnek bizonyultak. Az első, 1999-es koncessziós eljárásban tehát bizonyos vállalkozások fogalmilag nem vehettek részt, az ennek uniós joggal való összeegyeztethetlenségét orvosolni hivatott 2006-os eljárásban pedig a korábbi koncessziójogosultakat védő és nem kellő pontossággal megfogalmazott, bizonytalan rendelkezések miatt nem vettek részt.

A Bíróság megállapította, hogy a hivatkozott távolságtartási feltétel annak diszkriminatív voltára figyelemmel korlátozó, és elutasította, hogy igazolhatná ezt a fogyasztóvédelem, a játékosok játéklehetőségeknél való túlzott kitettsége kiküszöbölésére irányuló szándék. Ezt az elutasítást a költségvetési bevételmaximalizáló olasz szerencsejáték-politikával indokolta. Elutasította a Bíróság azt az olasz érvet is, miszerint a távolsági szabály azáltal, hogy így a kevésbé ellátott területeken is kialakuló játéklehetőség lehetővé teszi azt, hogy a fogyasztók ne legyenek érdekeltek a szerencsejáték tiltott formáiban, az intézkedést igazolni képes célokat követ, mert ez az alapvetően hatásában pozitívnak értékelhető hátrány, hogy az üzleti szempontból kevésbé vonzó területeken alakíthattak ki létesítményeket, kizárólag csak az új koncessziójogosultakat sújtotta. Ez pedig azt jelenti, hogy a választott intézkedés a kitűzött cél elérésére nem szisztematikus és koherens, ha valójában nem a kitűzött célok elérését, hanem a meglévő piaci pozíciók védelmét szolgálja, illetve nem alkalmas és arányos a cél elérésre.

A koncesszió visszavonásának olasz szabályozásban foglalt eseteit illetően elvben elfogadható azon piaci szereplők kizárása, amelyek vezető tisztségviselői büntetőítélet hatálya alatt állnak. Azonban mivel nem szolgálja a korábban a koncessziós eljárásból uniós jogba ütköző módon történő kizárás orvoslását, megkérdőjelezhető az arányossága, és kérdéses, hogy a szabályok világosan, pontosan és egyértelműen kerültek-e megfogalmazásra. Az ilyen tagállami rendelkezések csak a nemzeti bíró

felsorolt szempontok szerinti értékelése függvényében szolgálhatnak magánszemélyek szankcionálása alapjául.

Végül a *Stanley-ügyben* az alapvető probléma az, hogy a koncessziós rendszer bevezetésekor a koncesszióhoz jutást az olasz szabályok uniós jogba ütköző módon korlátozták, és azóta sem sikerült az akkoriban hátrányos helyzetbe került – első-sorban külföldi – vállalkozások számára egyenlő versenyfeltételeket teremteni és valamennyi „kezdeti” koncessziójogosultat védő intézkedést maradéktalanul felszámolni. Az ítélet legfőbb hozadéka, hogy a koncessziós eljárásra vonatkozó szabályok tekintetében a Bíróság rögzítette, hogy az uniós joggal nem összeegyeztethetetlen az olyan olasz szabályozás, amely a koncessziós szerződések érvényességi idejét a korábbi eljárások szerint megadott koncessziókkal szemben rövidebb időtartamban határozza meg.

Mind a régi koncessziók visszavonása és újraelosztása, mind pedig megfelelő számú új koncesszió megpályáztatása megfelelő megoldást kínál a korábban az uniós jogba ütköző kiírások eredményeként hátrányos helyzetbe hozott szereplők helyzetének rendezésére. A tagállamokat a szerencsejáték-szabályozás harmonizációjának korlátozottsága okán széles körű mérlegelési mozgástér illeti meg. Arra azonban ilyen helyzetben különös figyelmet kell fordítani, hogy a koncessziók uniós jogba ütköző korábbi elosztási szabályai alapján koncesszióhoz jutott vállalkozások helyzetét nem szabad ezzel tovább erősíteni.

A Bíróság a szerencsejáték-szektorban a szolgáltatásnyújtás és letelepedés szabadságát korlátozó intézkedések mentesítésénél alkalmazott mentesülési okokat a jelen esetben is irányadónak tartja. A koncessziók rendszerének a lejárat időbeli kiigazítása révén történő átalakítása a korábban odaitélt koncessziónál rövidebb időtartamú koncesszió meghatározásával hozzájárulhat a játékok gyakoriságának csökkentésére vagy az e játékokhoz kapcsolódó bűnözés elleni harcra irányuló jogszerű célok koherens megvalósulásához. Megfelelhet továbbá az arányosság vonatkozásában megkövetelt feltételeknek is. Ha ugyanis a nemzeti hatóságok a jövőben csökkenteni kívánják az odaitélt koncessziók számát vagy szigorúbb ellenőrzést kívánnak gyakorolni a szerencsejátékok területén, az ilyen intézkedéseket megkönynyítené, ha a koncessziókat azonos időtartamra ítélnék oda, és azok ugyanakkor járnának le.

Abstracts of the Articles

Protection of Public and Private Interest in Rome I Regulation – some Observation about the Interpretation of Overriding Mandatory Rules

KATALIN RAFFAI

This article deals with the role of the overriding mandatory rules in European private international law focusing on international contracts. Firstly the concept of overriding mandatory rules in private international law are presented and discussed in general, secondly the classification of mandatory rules are described in Rome I Regulation. Finally the practice including the approach taken by the European Court of Justice is discussed. It is examined how the ECJ applies and interprets those rules in the well-known Ingmar and Unamar cases and especially in a current German-Greek case.

Judgment of the Court in Case C-463/13 Stanley International Betting Ltd, Stanleybet Malta Ltd

GÁBOR KOÓS

This presentation of some relevant judgments of the ECJ shows how Italy had to transform its regulation concerning gambling and how it has established a much more open model based upon concessions instead of the former monopolistic structure conflicting with EU Law. It is worth to highlight the interaction and demonstrate how the Italian regulation has been modified stimulated by the judgments of the ECJ and how the Court has reacted on these developments. As the result of this continuously ongoing process it becomes obvious, how these judgments of the ECJ have contributed to the transformation from a monopolistic structure to a system based upon concessions. The analyzed judgment of the Court is the most recent element of this progress, the main subject of which is the limitation of the duration of the concession.