

## DOMONKOS ENDRE<sup>1</sup>

### Merre tovább portugál gazdaság? A gazdasági válság hatásai és a válságkezelés tapasztalatai Portugáliában<sup>2</sup>

#### THE CONSEQUENCES OF THE ECONOMIC CRISIS AND CRISIS MANAGEMENT IN PORTUGAL

The Portuguese economy was hit severely by the financial and world economic crisis, which started in autumn 2008. In 2009 the Portuguese GDP shrank by 4 percent. The sustainable development of the economy is jeopardized by the high budget deficit (9, 1 percent of GDP in 2010) and gross government debt (94 percent of GDP in 2010). The Iberian country suffers from internal structural problems such as very high indebtedness of the private sector (200 percent of GDP), high unemployment rate (12, 4 percent), rigid labour market sector and weak competitiveness. Because of the lack of investor's confidence and the country's unsustainable financial situation, Portugal received financial assistance from the International Monetary Fund and the European Union in a worth of 78 billion euro. In the following years the Portuguese right-wing government led by Pedro Passos Coelho must implement all measures rigorously, which are laid down by the Economic Adjustment Programme for Portugal to provide a long-term fiscal stability and to improve the competitiveness of the country.

To overcome the difficult macroeconomic and financial situation of the country it is essential diversificate the country's export and search new export possibilities outside Europe (especially in Latin America, Africa and Asia). As far as I'm concerned the infrastructural development programmes, the structural reforms in the education and public health and the improvement of the quality of human resources through education and vocational training initiatives play a significant role in the establishment of sustainable economic growth. The economic recovery cannot be achieved without the contribution of the Portuguese SME-s.

The economic structure of Portugal has got lot of similarities with Hungary (export-oriented and opened economy with high external vulnerability). Both countries have several common structural problems (high budget deficit and gross government debt), which endanger to achieve sustainable economic growth and the implementation of the Economic Adjustment Programme.

A 2007 nyarán Egyesült Államokban kibontakozó pénzpiaci, azóta reálgazdasági szférát is elérő világgazdasági válság érzékenyen érintette a külpiazi kapcsolatok alakulásától erőteljesen függő portugál gazdaságot. A külpiazi és a hazai kereslet visszaesése miatt a bruttó hazai termék 2009 első negyedévben közel 4, 2009 második negyedévben pedig 3,7 százalékponttal csökkent. A visszaesés mértéke 2009 harmadik negyedévben mérséklődött (2,5 százalékos volt), ami a külső kereslet kedvező alakulásával magyarázható. 2010. negyedik negyedévben – a kedvező külső világpiazi körülmények és a nemzetközi kereskedelem bővülésének köszönhetően – a portugál gazdaság mindössze 1 százalékkal növekedett, 2011 első negyedévben

---

<sup>1</sup> BGF Külkereskedelmi Kar, adjunktus, PhD. Domonkos.Endre@kkfk.bgf.hu

<sup>2</sup> A tanulmány a Budapesti Gazdasági Főiskolán a MAGYAR TUDOMÁNY ÜNNEPE tiszteletére 2011. november 10-11-én tartott konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

azonban a reál GDP 0,4 százalékkal csökkent, 2011. második negyedévben a gazdaság ismét recesszióba került (0,9 százalékos visszaesés).<sup>3</sup> Az Európai Unió és az IMF közel 78 milliárd eurós mentőcsomagja fejében megkövetelt strukturális kiigazítási intézkedések, a hazai kereslet közel 5,7 százalékos visszaesése, valamint a világgazdasági konjunktúra lelassulása miatt a portugál reál GDP 2011-ben 2 százalékponttal, 2012-ben pedig közel 1,8 százalékponttal fog csökkenni.<sup>4</sup>

2009 második negyedévben a portugál export közel 17,2 százalékkal esett vissza, míg az import mintegy 14,3 százalékkal csökkent az előző év hasonló időszakához képest. Az export és import 2009 harmadik negyedéves adatai azt mutatják (13,5 és 11,8 százalékos visszaesés), hogy a külgazdasági és világgazdasági folyamatokra ráutalt portugál gazdaság rendkívül érzékeny a külső aszimmetrikus sokkokra. Az export 2011. első és második negyedévben – a külpiazi kereslet fellendülése és a nemzetközi kereskedelem bővülése miatt – mintegy 8,4 százalékkal bővült, miközben az import 0,9 és 5,4 százalékponttal esett vissza.

*A portugál gazdaság főbb mutatói 2009 és 2011. második negyedév*

	2009	2010	2010. 3. n. év	2010. 4. n. év	2011. 1. n. év	2011. 2. n. év
GDP alakulása (%-ban kifejezve)	-2,5	1,4	1,3	1,1	-0,4	-0,9
Munkanélküliségi ráta (%-ban kifejezve)	9,5	10,8	10,9	11,1	12,4	12,1
Export alakulása (%-ban kifejezve)	-14,2	8,8	8,5	7,8	8,4	8,4
Import alakulása (%-ban kifejezve)	-11,3	5,2	1,2	3,7	-0,9	-5,4

*Forrás: Banco de Portugal: <http://www.bportugal.pt/en-US/Pages/inicio.aspx>*

*A rendelkezésre álló főbb makrogazdasági adatok alapján megfogalmazható az a kérdés, hogy melyek azok a főbb kockázati tényezők, amelyek a portugál gazdaság fenn tartható növekedését veszélyeztetik? Melyek azok a lehetséges kitörési pontok, amelyek lehetővé tennék, hogy az ibériai ország kilábaljon a jelenlegi gazdasági válságból?*

A portugál gazdaság vizsgálatánál nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy az ibériai ország gazdasága döntően exportorientált tevékenységre és külföldi működő tőke-befektetésekre épül. Portugáliát külgazdasági kapcsolatai több mint 70 százalékban az Európai Unióhoz kapcsolják. 2008 negyedik negyedévben a nemzetközi

<sup>3</sup> Lásd részletesebben: Monthly Economic Indicators 9/2011. In: [http://www.bportugal.pt/en-US/EstudosEconomicos/Publicacoes/IndicadoresConjuntura/Publications/ind\\_set11\\_e.pdf](http://www.bportugal.pt/en-US/EstudosEconomicos/Publicacoes/IndicadoresConjuntura/Publications/ind_set11_e.pdf) Letöltve: 2011. október 17.

<sup>4</sup> Outlook for the Portuguese Economy 2011-2012. In: <http://www.bportugal.pt/en-US/EstudosEconomicos/Publicacoes/BoletimEconomico/Pages/BoletimEconomico.aspx> Letöltve: 2011. október 17.

gazdaság és a világkereskedelem visszaesését a portugál gazdaság is megérezte. Portugália legfontosabb kereskedelmi partnerei közé Spanyolország, Franciaország, Németország és az Egyesült Királyság tartozik. 2008 negyedik negyedévében az onnan származó import 6,4 százalékkal esett vissza, az oda irányuló export pedig közel 11 százalékkal csökkent. 2009 második negyedévében –az előző év időszakához képest – az export és az import (17,2 és 14,3 százalékpontos csökkenés) drasztikusan visszaesett. A portugál gazdaság legfontosabb külkereskedelmi partnere továbbra is Spanyolország maradt, mintegy 27, 2 százalékos részesedéssel. A portugál exportban Németország 12,9, Franciaország pedig 11,7 százalékos részesedéssel bír. 2010-ben a portugál gazdaság legfőbb kereskedelmi partnere Németország és Spanyolország volt (13 és 16,6 százalékos részesedéssel). Portugália számára ugyanakkor egyre fontosabb az Európán kívüli térségbe irányuló exporttevékenység, melyek közül kiemelendő Latin-Amerikában Brazília és Venezuela, Nyugat-Afrikában pedig Angola.

Megjegyzendő, hogy a világgazdasági válság hatására 2009-ben az Egyesült Államokba irányuló portugál áruexport közel 25 százalékkal csökkent, miközben az Európán kívüli országokkal folytatott kereskedelemben csupán Angola tudott növekedést felmutatni. A portugál kormány éppenséggel a világgazdasági válság hatásai miatt kísérletet tett a külpiaci kapcsolatok diverzifikálására. Ennek jegyében nyitottak a kelet-közép-európai országok felé, és állami támogatással a portugál nyelvű, hagyományos „harmadik piacok” felé fordultak. Latin-Amerikában Brazília mellett Venezuela és Mexikó, fekete Afrikában Angola, Mozambik, Bissau-Guinea és a Zöldfoki-szigetek, Ázsiában Indonézia, Kelet-Timor, Malajzia, a Közel-Keleten pedig az észak-afrikai államok lettek a portugál gazdaság főbb külkereskedelmi partnerei. 2008 negyedik negyedévében a portugál áruexport egyik fő célországává Angola vált (közel 34 százalékos exportnövekedés figyelhető meg!). A gyarmati időkből eredő erős kulturális és nyelvi kötelék által kínált előnyt egyre több nagyvállalat igyekszik kihasználni, az ország ugyanis közel 10 százalékos gazdasági növekedésével a portugál gazdaság számára az egyik fő kitörési pontot jelentheti. A legnagyobb portugál építőipari cég, a Mota Engil már 2010 októberében létrehozta angolai vállalkozását helyi partnerek bevonásával, azzal a céllal, hogy az afrikai ország „legnagyobb” építőipari vállalatává váljon. Ezzel párhuzamosan egyre több angolai befektető jelent meg Portugáliában is; beruházásaik az elmúlt négy évben 131 százalékkal nőttek. A két portugál nyelvű állam gazdasági kapcsolatainak fontosságát jelezte, hogy Aníbal Cavaco da Silva köztársasági elnököt 2010-ben, angolai látogatása során mintegy 115 fős, üzletemberekből álló küldöttség kísérte. A kereskedelmi kapcsolatok útjában álló akadályok lebontása és a kapcsolatok ösztönzése mindkét ország számára kiemelten fontos, mivel a portugál gazdaság új exportpiacokat szerezhet magának, Angola pedig nélkülözhetetlen új beruházásokhoz juthat

hozzá.<sup>5</sup> Portugália mintegy 600 millió eurós hitelkeretet biztosított Angolának, az elkövetkező időszakban pedig a két ország közötti gazdasági-kereskedelmi kapcsolatok további elmélyítésére lehet számítani.

---

<sup>5</sup> Lásd részletesebben: Venezuela és Angola: A portugál gazdaság megmentői. In: Kitekintő, 2010. október 29. szám. In: [http://kitekinto.hu/europa/2010/10/29/venezuela\\_es\\_angola\\_a\\_portugal\\_gazdasag\\_megmenti](http://kitekinto.hu/europa/2010/10/29/venezuela_es_angola_a_portugal_gazdasag_megmenti), Letöltve: 2011. október 17.

Az elmúlt időszakban a gazdasági válsággal küszködő Portugália számára Venezuela, a korábbi afrikai gyarmathoz, Angolához hasonlóan – kiemelkedően fontos partnerré vált. Korábban Venezuela adott el kőolajat Portugáliának, 2010-ben viszont a Venezuelába irányuló portugál export volumene több mint hatszorosára növekedett, és elérte a százmillió eurót. Hugo Chávez venezuelai elnök 2010 októberében, Portugáliában tett látogatása során egy sor gazdasági együttműködést szolgáló megállapodás született a két ország között. A megkötött megállapodásoknak megfelelően az elkövetkező években Portugália mintegy 130 millió euró értékben hajókat szállít Venezuelának, egy portugál vállalatcsoport pedig közel 700 millió euró értékben házakat épít a dél-amerikai országban. Emellett Venezuela újabb másfélmillió iskolai használatra szán laptopot is vásárol Portugáliától.

Megjegyzendő, hogy a portugál export – az Európán kívüli külkereskedelmi kapcsolatok ellenére – nagyrészt az euróövezeti országokra (Németország, Spanyolország, Franciaországra) korlátozódik és túlnyomórészt az alacsony hozzáadott értéket előállító, munkaintenzív termékekre koncentrálódik. A magas hozzáadott értéket jelentő high-tech termékek aránya a portugál összexportban továbbra is alacsony.<sup>6</sup>

Portugália gazdaságának másik fontos összetevője a külföldi működőtőke-befektetések alakulása. A külföldi tőkeberuházások meghatározó szerepet játszottak az ország gazdasági szerkezetének modernizációjában.

*Közvetlen külföldi tőkebefektetések és portfólió-befektetések aránya a GDP százalékában kifejezve*

	2010. 4. n. év	2011. 1. n. év	2011. 2. n. év
Közvetlen külföldi tőkebefektetések aránya a GDP százalékában kifejezve	26,0%	29,9%	30,1%
Portfólió-befektetések aránya a GDP százalékban kifejezve	85.1%	79.5%	74.9%

*Forrás: Statistical Bolletin, September 2011 [http://www.bportugal.pt/en-US/Estatisticas/PublicacoesEstatisticas/BolEstatistico/Publicaciones/18-Posicao%20Investimento%20Internacional\\_en.pdf](http://www.bportugal.pt/en-US/Estatisticas/PublicacoesEstatisticas/BolEstatistico/Publicaciones/18-Posicao%20Investimento%20Internacional_en.pdf) Letöltve: 2011. október 17.*

1996 és 2003 között az Európai Unió tagállamai (Németország, Franciaország, Egyesült Királyság, Spanyolország, Hollandia) és az USA összesen 80 milliárd euró működő tőkét fektetett be az ibériai ország gazdaságába (egyharmadát az iparban,

<sup>6</sup> European Economy: The Economic and Adjustment Programme for Portugal. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Occasional Papers 79 June 2011. European Commission. In: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2011/op79\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/op79_en.htm) Letöltve: 2011. október 17.

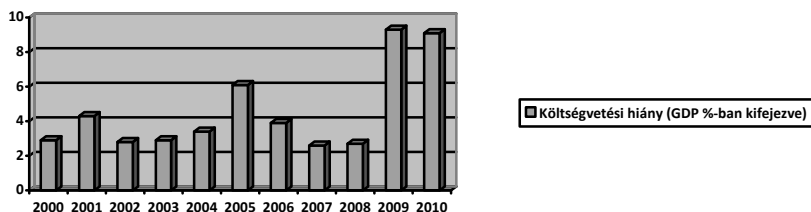
második harmadát a nagy- és kiskereskedelembe, a többit pedig szállodaépítésekbe, ingatlanszektorba és pénzügyi szolgáltatásokba). A tőkeberuházásokat illetően elmondható, hogy 2004-ben a legnagyobb részesedéssel Spanyolország, az Egyesült Királyság, valamint Németország rendelkezett. 2005-ben viszont átrendeződött a befektetők rangsora: Németország, Hollandia és az Egyesült Királyság lettek a főbb külföldi befektetők.

A portugál tőke kivitel meghatározó része 1990-ig az Egyesült Királyságba, Spanyolországba és Franciaországba irányult. 1991 és 1995 között a kivitt tőke közel 40 százaléka Spanyolországba került. Hangsúlyoznunk kell, hogy 1996 és 2000 között megindult a földrajzi diverzifikáció, amelynek következtében az EU aránya a korábbi 80 százalékról 46 százalékra esett vissza, és az első számú befektetési céllországgá Brazília vált, ahová a tőkeexport közel 40 százaléka érkezett. 2006-tól elindult a portugál működőtőke a kelet-közép-európai országokba és az afrikai portugál nyelvű államokba. Különösen fontos az Angolába irányuló tőke kivitel, amely 2007 és 2008 között megháromszorozódott (230 millió USD-ről 620 millió USD-re nőtt). A portugál befektetések több mint fele ingatlanokba és szolgáltatói ágazatokba (pénzügy, szállítás és közlekedés, valamint telekommunikációs szektor) áramlott.

A portugál gazdaság számos olyan kockázati tényezővel rendelkezik, amelyet az elemzés során nem lehet figyelmen kívül hagyni. Ezek a főbb kockázati tényezők a következők:

- 1.) Az ibériai ország rendkívül magas GDP arányos költségvetési hiánya, amely 2010 végén elérte a bruttó hazai termék 9,1 százalékát. A portugál államháztartás problémái 2001-re vezethetők vissza, ugyanis ebben az évben a költségvetési hiány meghaladta a 4,3 százalékot. 2005-ben a költségvetési deficit a bruttó hazai termék 6,1 százalékát tette ki, ezért a magas államháztartási hiány miatt az Európai Unió túlzott deficit eljárást indított az ország ellen. A 2005 októberében megtartott parlamenti választásokon győztes baloldali szocialista kormány José Socratés vezetésével kiadáscsökkentő gazdaságpolitikai programot hajtott végre (lefaragták az állami kiadásokat, elbocsátottak közel 52000 közalkalmazottat és megreformálták a társadalombiztosítást). A takarékosági intézkedéseknek köszönhetően a költségvetési hiányt 2008-ra sikerült a Stabilitási és Növekedési Paktumban előírt 3 százalékos küszöbérték alá szorítani (2,6 százalékos GDP arányos deficit).

*A portugál GDP arányos költségvetési hiány alakulása 2000 és 2010 között  
(GDP %-ban kifejezve)*



*Forrás: Eurostat: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>*

Az Európai Unió ezért 2008 júliusában beszüntette az ibériai ország ellen indított túlzott deficit eljárást. A 2008 őszen bekövetkezett világgazdasági válság ugyanakkor a belső szerkezeti problémákkal (magas államadósság és folyó fizetési mérleg deficit, gyenge versenyképesség, valamint rugalmatlan munkaerő-piaci szerkezet) rendkívül érzékenyen érintette.

A 2009. szeptember 27-én megtartott parlamenti választásokon győztes Portugál Szocialista Párt (PS, szavazatok 36,55 százalékát szerezte meg) José Sócrates vezetésével a költségvetési hiány lefaragása érdekében restriktív intézkedéseket vezetett be, melyek közül a legfontosabbak a következők voltak:

- A portugál kormány 2013-ig befagyasztotta a közalkalmazottak bérét és döntött az államigazgatási szektorban történő létszámcsökkentésről.
- Az évi 150 ezer eurónál magasabb jövedelemmel rendelkezők esetében a személyi jövedelemadó kulcsát 42 százalékról 45 százalékra emelték.
- A nyugdíjakat reálértéken befagyasztották.
- A portugál szocialista kabinet megkezdte a még állami tulajdonban lévő vállalatok (TAP, CP fuvarozó vállalat, GALP energetikai cég) magánosításának előkészítését, amelyből az elkövetkező időszakban közel 6 milliárd euró bevételt remél.
- A költségvetési kiadások csökkentése jegyében a kormány 2009-ben 2,9 százalékkal csökkentette az állami beruházásokat. Portugáliában egy sor infrastrukturális beruházást a köz- és magánszféra együttműködésének (public private partnership) keretében valósítottak meg, amely 2010-ben további 1 százalékponttal növelte meg a költségvetési hiányt.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Lásd részletesebben: Megtorpanhat a portugál gazdaság? In: Kitekintő, 2010. április 23. szám és Portugal congelará los sueldos públicos hasta 2013 y subirá los impuestos a las rentas altas. In: El Mundo, 2010. március 8. szám. In: [http://kitekinto.hu/europa/2010/04/23/megtorpanhat\\_a\\_portugal\\_gazdasag/](http://kitekinto.hu/europa/2010/04/23/megtorpanhat_a_portugal_gazdasag/) és <http://www.elmundo.es/mundodinero/2010/03/08/economia/1268067069.html> Letöltve: 2011. október 17.

A Nemzetközi Valutaalap (IMF) 2010-ben Portugáliáról szóló jelentésében a kiadáscsökkentés mellett adóemelést (ÁFA megemlése) és a szerkezeti reformok (oktatás és egészségügy) beindítását hangsúlyozta, hogy az ibériai ország költségvetési hiánya csökkenthető legyen.<sup>8</sup> Megjegyzendő, hogy a görög után a portugál és a spanyol költségvetési helyzet mind nagyobb aggodalmat váltott ki a hazai és a külföldi befektetőkben. 2010. március végén a Fitch Ratings londoni székhelyű hitelminősítő Portugália szuverén adósságát leminősítette „AA” besorolásról AA- „mínusz”-ra. 2010. áprilisában pedig Oli Rehn gazdasági és pénzügyi biztos figyelmeztette a lisszaboni kormányt, hogy további kiigazító intézkedéseket tegyen a költségvetési hiány lefaragása és a fenntartható gazdasági növekedés elősegítése érdekében. Az amerikai elemzők Portugáliát egyenesen Görögországhoz hasonlították, hangsúlyozva az ibériai ország alacsony megtakarítási rátáját, magas költségvetési hiányát és államadósságát, mint főbb kockázati tényezőket.<sup>9</sup>

A portugál gazdaság szerkezeti problémái (alacsony lakossági megtakarítási ráta és alacsony termelékenység, valamint rugalmatlan munkaerőpiac) a restriktív intézkedések hatására tovább súlyosbodtak. 2010. szeptember 30-án a szocialista kabinet újabb megszorító intézkedéscsomagot jelentett be, amely az állami bevételek növelésére és a kiadások csökkentésére irányult. A költségvetési hiánycél teljesítése érdekében a portugál kormány 2011. január 1-től a 21 százalékos ÁFA-kulcsot 23 százalékra emelte. A köztisztviselők és a közintézményekben, továbbá az állami vállalatoknál dolgozók bérét átlagosan 5 százalékkal csökkentették (az 1500 eurónál magasabb havi jövedelemmel rendelkezők esetében 10 százalékos volt a fizetés-csökkentés). Emellett létszámstopot rendeltek el a közigazgatásban, a szerződéses alkalmazottak egy részét leépítették, továbbá megemelték 2011. január 1-től a bírósági eljárással kapcsolatos illetékeket. Az állami beruházásokat leállították és megkezdték az állami tulajdonban lévő vállalatok átszervezését. A portugál szocialista kormány a tervezett intézkedésekkel közel 3,4 milliárd eurót kívánt megtakarítani.<sup>10</sup>

A szocialista kabinet a kiigazító intézkedések mellett 2010 decemberében egy ötven pontból álló intézkedéscsomagot fogadtatott el a parlamenttel, amelynek célja a portugál gazdaság versenyképességének javítása volt. A „Kezdeményezés a versenyképesség és a foglalkoztatásért” címet viselő programcsomag öt területre koncentrált: az exportvállalatok támogatására, a bürokrácia csökkentésére, a munkaerőpiac versenyképességének javítására, a városrehabilitációra, valamint az adócsalás elleni küzdelemre.

---

<sup>8</sup> FMI Portugal deve considerar aumentar impostos. *Diario Económico*, 2010. február 1. szám. In: [http://economico.sapo.pt/noticias/fmi-portugal-deve-considerar-aumentar-impostos\\_79286.html](http://economico.sapo.pt/noticias/fmi-portugal-deve-considerar-aumentar-impostos_79286.html) Letöltve: 2011. október 17.

<sup>9</sup> The next global problem: Portugal. *The New York Times*, April 15, 2010. In: <http://economix.blogs.nytimes.com/2010/04/15/the-next-global-problem-portugal/?scp=2&sq=portugal&st=cse> Letöltve: 2011 október 17.

<sup>10</sup> Portugal aprueba un plan de austeridad que subirá el IVA hasta el 23%. In: *El Mundo*, 2010. szeptember 30. szám. In: <http://www.elmundo.es/mundodiner/2010/09/30/economia/1285815914.html> és Újabb megszorítások: befagyasztják a nyugdíjakat. *Kitekintő*, 2011. október 1. szám. In: [http://kitekinto.hu/europa/2010/10/01/ujabb\\_megszoritasok\\_befagyasztjak\\_a\\_nyugdijakat/](http://kitekinto.hu/europa/2010/10/01/ujabb_megszoritasok_befagyasztjak_a_nyugdijakat/) Letöltve: 2011. október 18.

- Az export előmozdítása érdekében támogatást és hitelt biztosítottak az Európai Unión kívüli országokba irányuló exporttevékenységekhez. Az innovatív vállalkozások létrehozásához és fejlesztéséhez anyagi és technikai támogatást nyújtottak. Az adórendszeren keresztül pedig ösztönözték a kis- és közepes vállalkozások külföldi tevékenységét.
- A bürokratikus terhek csökkentése céljából elindították az innováció járulégmentességét biztosító programot, amelynek keretében az újonnan alakuló innovatív vállalatok két éven keresztül az adón és a társadalombiztosítási járulékon kívül minden egyéb teher alól mentesültek. 2011. január 1-től bevezették az ún. zéró engedélyezési programot, melynek értelmében a jövőben előzetes engedélyek beszerzése nélkül is lehetővé válik számos kereskedelmi tevékenység indítása, az esetleges szabálysértéseket azonban szigorúan szankcionálják.
- Az intézkedéscsomag munkaerőpiacot érintő pontjai között szerepelt a vállalkozások elbocsátásokkal járó terheinek részleges kompenzációja, a végkielégítések maximális összegének a meghatározása, 50000 szakmai gyakorlat elindítása a fiatalok számára, a munkanélküliek számára hiányzó iskolai végzettségük megszerzésének lehetővé tétele, valamint mikrohitelprojektek elindítása a kézművesek, a nők és a fogyatékkal élők által létrehozott vállalkozások támogatására.
- A városrehabilitáció előmozdítására hitelprogramot és beruházási alapot hoztak létre és egyszerűsítették a felújítási munkálatokhoz szükséges eljárásokat. Az adócsalás és adóelkerülés visszaszorítása érdekében javították a különböző állami szervek és a vállalati informatikai rendszerei közötti adatcserét.<sup>11</sup>

A szocialista kormány által meghirdetett versenyképesség növelését szolgáló intézkedéscsomagot a legnagyobb ellenzéki párt, a Portugál Szociáldemokrata Párt (PSD) ugyan pozitívnak találta, de nem tartotta elegendőnek, mert nem tartalmazta azokat a strukturális reformokat, amelyekre a portugál gazdaságnak szüksége volt.

- 2.) A portugál gazdaság másik fontos kockázati tényezője az államadósság magas szintje. Portugália államadóssága 2010. negyedik negyedévben elérte a bruttó hazai termék 92,9 százalékát, 2011. első negyedévben pedig a GDP 94 százalékát.<sup>12</sup> Megjegyzendő, hogy a portugál államadósság közel 75 százaléka külföldi befektetők kezében van, ami tovább növeli az ibériai ország külpiaci sérülékenységét. Az állami tulajdonú vállalatok adóssága pedig közel 15 százalékkal növelte a rendkívül magas külső adósságállományt. További problémát jelent, hogy az állami szektor mellett a magántulajdonban lévő vállalatok és a portugál

<sup>11</sup> Ötven intézkedés Portugália megmentésére. Kitekintő, 2010. december 20. In:

[http://kitekinto.hu/europa/2010/12/20/otven\\_intezkedes\\_portugalia\\_megmentesere](http://kitekinto.hu/europa/2010/12/20/otven_intezkedes_portugalia_megmentesere) Letöltve: 2011. okt. 18.

<sup>12</sup> Lásd részletesebben: European Commission. Eurostat In:

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-GL-11-003/EN/KS-GL-11-003-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-GL-11-003/EN/KS-GL-11-003-EN.PDF) Letöltve: 2011. október 18.



lakosság is súlyosan eladósodott. A nem pénzügyi szektor adósságállománya 2010 végére elérte a GDP 200 százalékát.

2011 márciusában a Moody's hitelminősítő lerontotta Portugália adósságbesorolását a korábbi A1-ről A3-ra, amelyet a gyenge növekedési kilátásokkal, a költségvetés kiigazítása körül kialakult bizonytalansággal és az ibériai ország kiugróan magas adósságállományával indokolt.<sup>13</sup> A negatív piaci reakciók nyomán 2011 márciusában a 10 éves portugál államkötvények után fizetendő kamatkötelezettség elérte a 9 százalékot, portugál CDS (*credit default swaps*) pedig 552 bázis-pontra emelkedett. A portugál hitelbiztosítási felár emelkedése az ibériai ország magas államháztartási deficitjével és a befektetői bizalom hiányával, továbbá a 10 éves államkötvények után fizetendő kamatkötelezettségek növekedésével magyarázható.

- 3.) A portugál gazdaság neuralgikus pontjának számít a magas munkanélküliségi ráta (*taxa de desemprego*), amely 2011. első negyedévben elérte a 12,4 százalékot. 34 OECD ország összehasonlítása alapján megállapítható, hogy 2011. első negyedévben, Portugáliában nőtt a munkanélküliségi ráta a legnagyobb mértékben (1,7 százalékponttal).<sup>14</sup> A munkanélküliek 47,8 százaléka hosszú távon van munka nélkül. Az állástalanok az országon kívül is keresnek munkát; sok portugál Spanyolországba vándorolt ki, főleg nők, és a gazdasági válság ellenére sem várható visszatérésük. További problémát jelent, hogy az aktív lakosság harmada kevesebb, mint 600 eurót keres havonta. Portugália tehát az Európai Unió egyik legszegényebb országa, az országon belül pedig igen nagyok a regionális fejlettségbeli különbségek (lásd például: Lisszabon-Tejo völgye versus Alentejo).

Spanyolországhoz hasonlóan a munkaerőpiac merev szabályozottsága (magasak az elbocsátási költségek a határozatlan idejű szerződéseknél, magasak a túlóra-költségek, valamint nagyvonalú a munkanélküli juttatás) szintén gátolja a foglalkoztatottsági ráta érdemben való növelését. A magas elbocsátási költségek és a munkaerőpiac széttagolt szerkezete megakadályozza a fenntartható gazdasági növekedést.

- 4.) Végül a portugál gazdaság strukturális gyengeségei közé sorolható a folyó fizetési mérleg igen magas, közel 11 százalékos hiánya, a szűkös belső piac, valamint a humántőke állomány nem megfelelő minősége, amely szorosan összekapcsolódik az oktatási rendszer gyengeségével. A portugál gazdaság európai átlaghoz történő felzárkózását nagymértékben korlátozza, hogy a lakosságon belül igen magas a nem megfelelő szakképzettséggel rendelkezők aránya. A szakképzettség nélküliek szövegértési készsége viszont a legalacsonyabb Európában. A humántőke állomány minőségének érdemben való javulását a nem kereskedelmi szektorban való magas bérszínvonal is hátráltatja. Portugáliában

---

<sup>13</sup> Moody's rebaja dos niveles la calificación de la deuda de Portugal. El Mundo, 2011. március 16. szám. In: <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/03/16/economia/1300235572.html> Letöltve: 2011. október 18.

<sup>14</sup> Crise Portugal é o quarto país com mais desemprego na OCDE. 2011. május 15-i szám. In: [http://economico.sapo.pt/noticias/portugal-e-o-quarto-pais-com-mais-desemprego-na-ocde\\_120652.html](http://economico.sapo.pt/noticias/portugal-e-o-quarto-pais-com-mais-desemprego-na-ocde_120652.html) Letöltve: 2011. október 18.

a bérszínvonal emelkedése mindig meghaladta a termelékenység színvonalának a növekedését, amely magas egy főre jutó nominális bérköltséget eredményezett.<sup>15</sup>

A portugál szocialista kabinet 2011. március 23-án újabb költségvetési kiadásokat és adóemeléseket tartalmazó restriktív intézkedéscsomagot terjesztett a parlament elé. A jobboldali Portugál Szociáldemokrata Párt (PSD), a konzervatív Demokrata és Szociális Centrum Néppárt (CDS-PP) és a Demokratikus Koalíció Uniója azonban elutasította az újabb megszorító csomagot, így március 24-én José Sócrates portugál kormányfő benyújtotta lemondását. A köztársasági elnök, Aníbal Cavaco Silva – a parlamenti pártokkal folytatott konzultációt követően – június 5-ére előrehozott választásokat írt ki.<sup>16</sup>

2011. április 7-én az ügyvezető kormányfő az Európai Bizottsághoz és a Nemzetközi Valutaalaphoz fordult pénzügyi segítségért. 2011 áprilisában a Portugál Statisztikai Hivatal (INE) által készített jelentés megállapította, hogy a költségvetési deficit 2010-ben jóval meghaladta a tervezett 7,3 százalékos hiánycélt és elérte a 9,1 százalékot.

A portugál kormány és az IMF, az EKB, valamint az Európai Bizottság által alkotott „Trojka” közötti technikai egyeztetéseket követően 2011. május 17-én aláírták a Gazdasági kiigazítást tartalmazó programcsomagot, amelyet az IMF Igazgatótanácsa és az euróövezet gazdasági és pénzügyminiszterei is jóváhagytak. Az Európai Tanács 2011. május 30-án határozatot fogadott el Portugáliának nyújtandó 78 milliárd eurós pénzügyi segélycsomagról. Görögország és Írország után Portugália is külső segítségre szorult annak érdekében, hogy az ország megőrizze a fizetőképességét. A 78 milliárd eurós mentőcsomagból 52 milliárd eurót az EU biztosít az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszközön (EFSF) keresztül és 26 milliárd eurót évi 4,25 és 5,25 százalék közötti kamattal pedig a Nemzetközi Valutaalap.<sup>17</sup>

Megjegyzendő, hogy a Valutaalap, az Európai Központi Bank és az Európai Bizottság kiigazító intézkedéseket tartalmazó programját az ellenzéki pártok – a jobbközép Portugál Szociáldemokrata Párt és a Demokratikus Koalíció Uniója – is támogatta.

2011. június 5-én megtartott parlamenti választásokon a Portugál Szocialista Párt súlyos vereséget szenvedett és mindössze 73 képviselői helyet szerzett a portugál parlamentben. A választásokat a jobboldali Portugál Szociáldemokrata Párt (PSD) nyerte meg 105 képviselői mandátummal. A választásokon győztes

<sup>15</sup> European Economy: The Economic and Adjustment Programme for Portugal. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Occasional Papers 79 June 2011. European Commission. In: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2011/op79\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/op79_en.htm) Letöltve: 2011. október 18.

<sup>16</sup> Lemondott a portugál miniszterelnök. Kitekintő, 2011. március 24. szám. In: [http://kitekinto.hu/europa/2011/03/24/lemondott\\_a\\_portugal\\_miniszterelnok/](http://kitekinto.hu/europa/2011/03/24/lemondott_a_portugal_miniszterelnok/) Letöltve: 2011. október 18.

<sup>17</sup> La Eurozona da luz verde al rescate de 78.000 millones de euros para Portugal. El Economista, 2011. május 15. In: <http://www.economista.es/economia/noticias/3073223/05/11/La-UE-aprueba-el-rescate-de-78000-millones-de-euros-para-Portugal.html> Letöltve: 2011. október 18.

szociáldemokraták a konzervatív Demokrata és Szociális Centrum Néppárttal (CDS-PP) együtt alakítottak kormányt és gazdaságpolitikájuk középpontjában a gazdasági kiigazítást tartalmazó intézkedéscsomag (Economic Adjustment Programme for Portugal) végrehajtása állt.<sup>18</sup>

Az Európai Unió és a Nemzetközi Valutaalap által elfogadott gazdasági kiigazító intézkedéseket tartalmazó program célja a makrogazdasági egyensúlytalanságok mérséklése mellett a portugál gazdaság átfogó szerkezeti reformja és versenyképességének növelése. A program három fő területre terjed ki: a kiegyensúlyozott költségvetési politika folytatására, a bankszektor konszolidációjára és a portugál gazdaságot érintő szerkezeti reformokra.

1. A fiskális politika fenntarthatóvá tétele terén a legfontosabb cél a jelenlegi 9,1 százalékos költségvetési hiány 3 százalékra történő csökkentése 2013-ig, valamint az államadósság fenntartható szintre történő mérséklése. A bevételi oldalon a közvetett adók (ÁFA és fogyasztási adók) növelése mellett az adófizetési kötelezettség kiterjesztése, a személyi jövedelemadó alapjának a kiszélesítése kap hangsúlyt. A 2011-es 4,5 százalékos költségvetési hiánycél teljesítése érdekében a kormányzati hatalmon lévő jobbközép kabinet 2011. október 1-jétől az áramot és a gázt terhelő Általános Forgalmi Adót 6 százalékról 23 százalékra emelte. 2012. január 1-től pedig pótlólagos adót vetnek ki minden olyan vállalkozásra, amelyek profitja meghaladja a tízmillió eurót. Az ötszázalékos adó újabb terhet jelent a legnagyobb cégekre, korábban ugyanis 2,5 százalékos pótdadót vetettek ki a kétmillió eurónál nagyobb profitot termelő vállalatokra.<sup>19</sup> A tervezett adóemelések miatt a harmonizált fogyasztói árindex 2011 végén 3,5 % körül fog alakulni.

Kiadási oldalon a kormány jövőre elvonná a havi ezer eurót meghaladó jövedelemmel rendelkező állami alkalmazottak 13. és 14. havi fizetését és csökkentené az évente 65 ezer eurónál többet keresők adókedvezményeit.<sup>20</sup> A kabinet egyúttal az oktatásra és az egészségügyre fordított állami kiadásokat is visszafogná. 2012 januárjától a public-private-partnership programokat pedig szigorúan ellenőrzik és megvizsgálják azok jogi, pénzügyi és intézményi kockázatait. A költségvetés szanálása érdekében megkezdik az állami tulajdonú vállalatok vezetésének átszervezését és működési költségüket közel 15 százalékkal csökkentik. A program szerves részét képezi a még meglévő állami tulajdonban lévő vállalatok (Aerportos de Portugal, TAP légitársaság, CP fuvarozó vállalat, GALP, EDP és REN energetikai vállalatok) magánosítása. A közlekedési, energetikai és távközlési szektor privatizációja a kormányzat pénzügyi függőségét mérsékli és ösztönzi a versenyt, továbbá elősegíti a külföldi működő-tőke beáramlását. Megjegyzendő, hogy a portugál kormány 2011. augusztus 5-én módosította a

---

<sup>18</sup> Elecciones legislativas 2011: políticos y partidos en el Portugal de la crisis (ARI) ARI 112/2011 - 29/06/2011, Antonio Rubio Plo. In: Realinstitutoelcano: <http://www.realinstitutoelcano.org> Letöltve: 2011. október 19.

<sup>19</sup> Portugália tüntetés után általános sztrájk jöhet. In: Világ gazdaság, 2011. október 17. szám.

<sup>20</sup> Portugal agrava las medidas de austeridad para 2012. Eleconomista, 2011. október 14. szám. In: <http://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/3449821/10/11/Portugal-agrava-las-medidas-de-austeridad-para-2012.html> Letöltve: 2011. október 19.

privatizációról szóló kerettörvényt, melynek során eltörölték az állam különleges előjogait (aranyrészvények) az állami tulajdonú vállalatoknál.<sup>21</sup>

A 2012-es költségvetési törvény végrehajtása és ellenőrzése miatt felállították a Költségvetési Tanácsot, mint független tanácsadó testületet. A testület a regionális és a helyi hatóságok pénzügyi terveit, valamint az állami tulajdonban lévő cégek költségvetését is átvizsgálhatja.

2. A pénzügyi (bank) szektor stabilizációjának előmozdítása. A portugál bank-szektor stabilnak bizonyult a pénzügyi és világgazdasági válság során, mivel a bankok hagyományos üzleti alapú pénzügyi közvetítői tevékenységét folytattak és nem forgalmaztak másodlagos jelzálogalapú kölcsönöket. A pénzügyi szektor megerősítése miatt megnövelték a bankok a tőkeállományát és a bankok csökkentették a kockázatosnak bizonyult aktíváikat pénzügyi mérlegükben. A betéti alap növelése mellett csökkentették az újabb hitelek kihelyezését annak érdekében, hogy ne növeljék a háztartások és a magán, valamint az állami tulajdonú vállalatok további eladósodását. A bankszektor feltőkésítésére összesen 12 milliárd euró áll rendelkezésre. Megerősítették a banki felügyeletet és kiterjesztették a Banco de Portugal felügyeleti tevékenységét, továbbá módosították a jelenleg hatályos törvényi szabályozást. Az újonnan elfogadott jogi szabályozás rendszeres jelentési kötelezettséget ír elő a pénz- és hitelintézetek számára.<sup>22</sup>
3. A portugál gazdaság versenyképességét elősegíteni hivatott átfogó szerkezeti reformok végrehajtása. A tervezett intézkedések érintik a munkaerőpiacot, a szolgáltatási szektort, az oktatást és az egészségügyet, valamint az igazságszolgáltatást. A munkaerőpiac terén a legfontosabb feladat a határozatlan idejű szerződések esetén magas elbocsátási költségek csökkentése, a foglalkoztatási feltételek javítása a 15 és 24 év közöttiek, valamint a hátrányos helyzetű csoportok körében. Rugalmasabbá kell tenni a munkaidő szabályozását és oldani kell a munkaerőpiac jelenleg merev szabályozását. A portugál parlament 2011. szeptember végén elfogadta a határozatlan idejű szerződések esetén alkalmazandó elbocsátási költségekről szóló törvénytervezetet. A szolgáltatási szektorban a még meglévő adminisztratív akadályok felszámolása miatt végre kell hajtani az EU szolgáltatási irányelvét, melynek célja Portugália területén nyújtott szolgáltatási tevékenység gyakorlásának és a szolgáltatásokhoz történő hozzáférés egyszerűbbé tétele. További liberalizációs intézkedésekre van szükség az ingatlanpiaci szolgáltatások és az építőipar területén. Az energiapiac hatékonyságának növelése érdekében 2012-ben megkezdődik az áram és a gázpiac liberalizációja. 2011. július 27-én a kabinet határozatot fogadott el a szabályozott tarifák fokozatos eltörléséről. Az áram és a gázpiaci tarifák végleges liberalizációjára a lakossági és nagyvállalati fogyasztók esetében 2015

<sup>21</sup>The Economic Adjustment Programme for Portugal. First Review – Summer 2011. European Commission, Economic and Financial Affairs, European Economy. Occasional Papers In: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2011/op83\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/op83_en.htm) Letöltve: 2011. október 19.

<sup>22</sup> Uo.

végéig kerül sor. A telekommunikációs szektorban a versenyösztönző tényezők szerepét kell megerősíteni, biztosítva a szolgáltató függetlenségét és a fogyasztók számára történő szolgáltató váltás lehetőségét. Az egészségügyben a kormány 2012-ig közel 1,25 százalékos megtakarítást helyezett kilátásba. Elsődleges szempont az egészségügyi szolgáltatási tevékenység megerősítése mellett a kórházak működésének újjászervezése és a gyógyszerkassza terén való megtakarítás elérése. A 2011 májusában elfogadott törvényi szabályozás megszigorította a betegszállításra vonatkozó elektronikus ellenőrzési rendszert, továbbá csökkentette a kedvezményes adókulccsal terhelt gyógyszerek körét. A kormánynak azonban 2012-ben további intézkedéseket kell tennie az egészségügy átszervezésének felgyorsítása érdekében.

Az igazságszolgáltatási rendszer megreformálása a bírósági eljárás egyszerűbbé tételére és a bíróságok működésének átalakítására irányul. A bírósági rendszer újjászervezése jegyében 2012 végéig 39 bírói szervet kell felállítani, egységesíteni kell a bírósági eljárással kapcsolatos illetékeket, valamint külön versenyjoggal, szellemi tulajdonjoggal és kereskedelmi joggal foglalkozó bírói kamarákat kell létrehozni. Egyúttal meg kell erősíteni a választott bíróságok szerepét.<sup>23</sup>

A tervezett gazdasági kiigazító intézkedésekkel kapcsolatosan megállapítható, hogy a portugál jobbközép kormánynak az elkövetkező időszakban egy restriktív, beruházásokat és hazai fogyasztást csökkentő gazdaságpolitikát kell folytatnia a költségvetés deficit és az államadósság mérséklése érdekében. A tervezett kiigazító intézkedések miatt ugyanakkor a portugál GDP 2011-ben közel 1,9 százalékkal, 2012-ben pedig 2,2 százalékkal fog csökkenni. A Banco de Portugal előrejelzése szerint a hazai fogyasztás idén 3,8 százalékkal, 2012-ben pedig közel 3,6 százalékkal fog visszaesni. Az általános adóemelések (ÁFA, jövedéki adó és vállalati adó) miatt a harmonizált fogyasztói árindex idén várhatóan 3,5 százalék körül alakul, jövőre pedig 2,4 százalék lesz.<sup>24</sup> A program gyakorlati végrehajtását számos külső és belső tényező veszélyezteti. A külső tényezők közül a világgazdasági növekedés vártnál kedvezőtlenebb alakulása és az európai szuverén adósságválság jelentik a legfőbb kockázatot. Belső kockázati tényezőt jelent, hogy a kiigazítási programcsomag hatására a portugál reál GDP és hazai kereslet 2012-ben tovább fog csökkenni, miközben az adóemelések miatt a fogyasztói árak további növekedése várható. A gazdasági kiigazítást tartalmazó program sikeres végrehajtása során ezért mindenképpen figyelembe kell venni a külső, valamint a belső kockázatokat. A jelenleg kormányzati pozícióban lévő jobbközép portugál kormány egyik legfontosabb törekvése a piacok és a befektetők bizalmának visszaszerzése mellett a fenntartható gazdasági növekedés feltételeinek megteremtése.

---

<sup>23</sup> Uo.

<sup>24</sup> Banco de Portugal. Boletim Económico – Outono 2011. Projeções para a economia portuguesa: 2011-2012. In: <http://www.bportugal.pt/pt-PT/EstudosEconomicos/Publicacoes/BoletimEconomico/Paginas/BoletimEconomico.aspx> Letöltve: 2011. október 19.

## Konklúzió

Összességében véve a portugál gazdaságot a világgazdasági válság érzékenyen érintette, mivel Portugália erőteljesen ráutalt a külső piaci folyamatokra és az ország gazdasági fellendülése nagymértékben függ a világpiaci konjunktúra alakulásától. A portugál gazdaság kockázati tényezői közé tartozik a magas államháztartási hiány (GDP 9,1 százaléka) és az államadósság (GDP 94 százaléka) mellett a magánszektor eladósodottsága, továbbá a közel 12,4 százalékos munkanélküliségi ráta. Az elkövetkező időszakban ezeket a strukturális problémákat a Pedro Passos Coelho kormányfő által vezetett jobbközép kormányzatnak mindenképpen kezelnie kell.

A portugál gazdaság számára a külkereskedelem terén az exportdiverzifikáció mellett az új felvevőpiacok szerzése jelentheti a fő kitorési pontot (EU-n kívüli térségek: Latin-Amerika és Fekete-Afrika, valamint Ázsia térsége). Nem elhanyagolható szempontot jelent a gazdaság fejlesztésében meghatározó szerepet játszó infrastrukturális beruházások folytatása (lisszaboni repülőtér kibővítése, gyorsvasút építése Lisszabon és Badajoz között). Az ország gazdaságának fenntartható növekedési pályára állításához a strukturális reformok (oktatás és egészségügy) mellett szükség van a humán tőke minőségének, így az oktatás és a szakképzés szintjének növelésére is. A portugál gazdaság versenyképességének javítása pedig elképzelhetetlen a kis- és közepes vállalkozások aktív szerepvállalása nélkül.

Portugália gazdasági szerkezete (exportorientált és külpiacon konjunktúrától függő gazdasága) számos szempontból relevanciával bír Magyarországra nézve, mivel rámutat arra a tényre, hogy az exportpiacoktól erőteljesen függő országok gazdaságát erőteljesebben sújtja a világgazdasági recesszió, mint a döntően hazai keresletre és fogyasztásra épülő országokét. A portugál gazdaság meglévő strukturális problémái (magas költségvetési hiány, államadósság és munkanélküliség) Magyarországhoz hasonlóan olyan kockázati tényezőket jelentenek, amelyek hátráltatják a hosszú távú fenntartható növekedés feltételeinek megteremtését és a gazdasági kiigazítást tartalmazó intézkedéscsomag eredményes végrehajtását.

## Felhasznált irodalom

- Banco de Portugal. Boletim Económico – Outono 2011. Projeções para a economia portuguesa: 2011-2012. In: <http://www.bportugal.pt/pt-PT/EstudosEconomicos/Publicacoes/BoletimEconomico/Paginas/BoletimEconomico.aspx> Letöltve: 2011. október 19.
- Crise Portugal é o quarto país com mais desemprego na OCDE. 2011. május 15-i szám. In: [http://economico.sapo.pt/noticias/portugal-e-o-quarto-pais-com-mais-desemprego-na-ocde\\_120652.html](http://economico.sapo.pt/noticias/portugal-e-o-quarto-pais-com-mais-desemprego-na-ocde_120652.html) Letöltve: 2011. október 18.
- Elecciones legislativas 2011: políticos y partidos en el Portugal de la crisis (ARI) ARI 112/2011 - 29/06/2011, Antonio Rubio Plo. In: Realinstitutoelcano: <http://www.realinstitutoelcano.org> Letöltve: 2011. október 19.

- European Economy: The Economic and Adjustment Programme for Portugal. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Occasional Papers 79 June 2011. European Commission. In: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2011/op79\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/op79_en.htm) Letöltve: 2011. október 17.
- The Economic Adjustment Programme for Portugal. First Review – Summer 2011. European Commission, Economic and Financial Affairs, European Economy. Occasional Papers In: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2011/op83\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/op83_en.htm) Letöltve: 2011. október 19.
- Eurostat. In: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/> Letöltve 2011. október 18.
- FMI Portugal deve considerar aumentar impostos. Diário Económico, 2010. február 1. szám. In: [http://economico.sapo.pt/noticias/fmi-portugal-deve-considerar-aumentar-impostos\\_79286.html](http://economico.sapo.pt/noticias/fmi-portugal-deve-considerar-aumentar-impostos_79286.html) Letöltve: 2011. október 17.
- Instituto Nacional de Estatística [http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_main](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_main) Letöltve 2011. október 17.
- La Eurozona da luz verde al rescate de 78.000 millones de euros para Portugal. El Economista, 2011. május 15. In: <http://www.economista.es/economia/noticias/3073223/05/11/La-UE-aprueba-el-rescate-de-78000-millones-de-euros-para-Portugal.html> Letöltve: 2011. október 18.
- Lemondott a portugál miniszterelnök. Kitekintő, 2011. március 24. szám. In: [http://kitekinto.hu/europa/2011/03/24/lemondott\\_a\\_portugal\\_miniszterelnok/](http://kitekinto.hu/europa/2011/03/24/lemondott_a_portugal_miniszterelnok/) Letöltve: 2011. október 18.
- Megtorpanhat a portugál gazdaság? In: Kitekintő, 2010. április 23. szám. In: [http://kitekinto.hu/europa/2010/04/23/megtorpanhat\\_a\\_portugal\\_gazdasag/](http://kitekinto.hu/europa/2010/04/23/megtorpanhat_a_portugal_gazdasag/) Letöltve: 2011. október 17.
- Moody's rebaja dos niveles la calificación de la deuda de Portugal. El Mundo, 2011. március 16. szám. In: <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/03/16/economia/1300235572.html> Letöltve: 2011. október 18.
- Monthly Economic Indicators 9/2011. In: [http://www.bportugal.pt/en-US/EstudosEconomicos/Publicacoes/IndicadoresConjuntura/Publications/ind\\_set11\\_e.pdf](http://www.bportugal.pt/en-US/EstudosEconomicos/Publicacoes/IndicadoresConjuntura/Publications/ind_set11_e.pdf) Letöltve: 2011. október 17.
- Outlook for the Portuguese Economy 2011-2012. In: <http://www.bportugal.pt/en-US/EstudosEconomicos/Publicacoes/BoletimEconomico/Pages/BoletimEconomico.aspx> Letöltve: 2011. október 17.
- Ötven intézkedés Portugália megmentésére. Kitekintő, 2010. december 20. In: [http://kitekinto.hu/europa/2010/12/20/otven\\_intezkedes\\_portugalia\\_megmentesere](http://kitekinto.hu/europa/2010/12/20/otven_intezkedes_portugalia_megmentesere) Letöltve: 2011. október 18.

- Portugal agrava las medidas de austeridad para 2012. *Eleconomista*, 2011. október 14. szám. In: <http://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/3449821/10/11/Portugal-agrava-las-medidas-de-austeridad-para-2012.html> Letöltve: 2011. október 19.
- Portugal aprueba un plan de austeridad que subirá ei IVA hasta el 23%. In: *El Mundo*, 2010. szeptember 30. szám. In: <http://www.elmundo.es/mundodinero/2010/09/30/economia/1285815914.html>
- Portugal congelará los sueldos públicos hasta 2013 y subirá los impuestos a las rentas altas. In: *El Mundo*, 2010. március 8. szám. In: <http://www.elmundo.es/mundodinero/2010/03/08/economia/1268067069.html> Letöltve: 2011. október 17.
- Portugal tem a quinta taxa de desemprego mais alta da OCDE. *Diario Económico*, 2010. február 8-i szám. In: [http://economico.sapo.pt/noticias/portugal-tem-a-quinta-taxa-de-desemprego-mais-alta-da-ocde\\_81027.html](http://economico.sapo.pt/noticias/portugal-tem-a-quinta-taxa-de-desemprego-mais-alta-da-ocde_81027.html)
- Portugália tüntetés után általános sztrájk jöhet. In *Világgazdaság*, 2011. október 17. szám.  
The next global problem: Portugal. *The New York Times*, April 15, 2010. In: <http://economix.blogs.nytimes.com/2010/04/15/the-next-global-problem-portugal/?scp=2&sq=portugal&st=cse> Letöltve: 2011 október 17.
- Újabb megszorítások: befagyasztják y nyugdíjakat. *Kitekintő*, 2011. október 1. szám.  
In: [http://kitekinto.hu/europa/2010/10/01/ujabb\\_megszoritasok\\_befagyasztjak\\_a\\_nyugdíjakat/](http://kitekinto.hu/europa/2010/10/01/ujabb_megszoritasok_befagyasztjak_a_nyugdíjakat/) Letöltve: 2011. október 18.
- Venezuela és Angola: A portugál gazdaság megmentői. In: *Kitekintő*, 2010. október 29. szám.  
In: [http://kitekinto.hu/europa/2010/10/29/venezuela\\_es\\_angola\\_a\\_portugal\\_gazdasag\\_megmenti](http://kitekinto.hu/europa/2010/10/29/venezuela_es_angola_a_portugal_gazdasag_megmenti), Letöltve: 2011. október 17.



# SZOLCSÁNYI BÁLINT<sup>1</sup>

## Szerbia és az EU kapcsolatai 2008 és 2011 között<sup>2</sup>

### Serb-EU relationships between 2008 and 2011

In October 2011 the Commission proposed to grant Serbia the status of a candidate country, which is undoubtedly a milestone regarding the currently ongoing enlargement round in general and the Serbia-specific process in particular. The reasons for taking a closer look on the events of the past four years are manifold. Firstly, from the EU's point of view the issue merits consideration to see if there are can be any lessons learnt and if the enlargement policy could be improved in the future. Secondly, seen from the countries of the Western Balkans the example of Belgrade could be scrutinised and the most important and relevant elements of it (obviously *mutatis mutandis*) may help them to get closer to their membership at a faster pace. Thirdly, seen from Hungary supporting these countries -especially Serbia- on their European integration is far from being irrelevant. It is justified to assume that the more these countries manage to integrate into the European / Euroatlantic structures, the more potential there is for establishing mutually beneficial links in all areas of life between Hungary and the countries of the region.

The paper gives an overview of the most important economic and political developments between 2008 and 2011. 2008 has been chosen as a starting point since -with Pristina's unilateral declaration of independence in February- relations arguably reached there lowest (at least considering the post-Milosevic era). When it comes to the field of economic relations, analysis stops in 2010 as the last year with data available. The structure of the paper is the following: first economic relationship is taken a look at, followed by an overview of the most important political events, after which conclusions are drawn.

2011 októberében az Európai Bizottság (EB) a tagjelölt státusz megadását javasolta Szerbia számára, ami fontos esemény nemcsak Szerbia európai integrációja szempontjából, hanem a bővítési folyamat egészét tekintve is. Figyelembe véve, hogy pár évvel ezelőtt a Szerbia és az EU közötti kapcsolatok távolról sem voltak barátságosnak nevezhetők, az elért haladás figyelemre méltó. Az elmúlt négy év eseményeinek vizsgálata több okból is érdekes. Először is, az EU szempontjából nem mellékes kérdés, hogy a jelzett időszakban történelemből levonhatók-e tanulságok, és ha igen, ezek beépíthetők-e a bővítési folyamatba, javítható-e a releváns politikák hatékonysága. Tekintve, hogy a legtöbb érintett ország csatlakozása nem várható a 2010-es években, nincs túl késő az eddigi tapasztalatok összegyűjtéséhez, azok feldolgozásához. Másodsor, a Nyugat-Balkán<sup>3</sup> országainak szempontjából tekintve a kérdésre, Belgrád példájának vizsgálata során azonosíthatóvá válnak az elmúlt időszakban elért haladás legfontosabb elemei. Mindezek elemzése, majd a helyi

<sup>1</sup> közgazdász, Bálint Szolcsányi <churok@gmail.com>

<sup>2</sup> A tanulmány a Budapesti Gazdasági Főiskolán a MAGYAR TUDOMÁNY ÜNNEPE tiszteletére 2011. november 10-11-én tartott konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

<sup>3</sup> A tanulmány során a *Nyugat-Balkán* kifejezés Albániára és Szlovénia kivételével a volt Jugoszláv tagállamokra utal.

viszonyoknak megfelelő adaptációja hozzásegítheti ezen országokat, hogy maguk is gyorsabban közeledjenek az EU-hoz. Természetesen egy ilyen értékelés Szerbia számára járna a legtöbb haszonnal. Harmadik okként pedig megjegyezhető, hogy hazánk számára ezen országok -és közülük is Szerbia- EU-tagságának támogatása távolról sem érdektelen. Nem alaptalan az a feltevés, mely szerint minél inkább integrálódnak ezen országok az európai, illetve euroatlanti struktúrákba, annál több lehetőség nyílik hazánk előtt, hogy kölcsönös előnyökkel járó kapcsolatokat alakítson ki a régió országaival, illetve hogy jobban kiaknázza a már meglévőket.

E rövid tanulmány nem vállalkozhat arra, hogy részletesen elemezze az EU és Szerbia közötti kapcsolatok alakulását. Az írás célja annak áttekintése, hogyan változott e két szereplő viszonya a gazdaság, illetve a politika terén 2008 és 2011 között, melyek voltak a legfontosabb események, melyek befolyásolták a kapcsolatok tartalmát. Kezdőpontként azért esett a válszatás 2008-ra, mert ez év februárjában került sor a koszovói függetlenség kikiáltására, és az ezt követő időszakban volt a leghűvösebb Belgrád és Brüsszel viszonya -legalábbis a Milosevic utáni korszakot figyelembe véve. Az áttekintés zárópontja pedig 2011, mivel a Balkánnal kapcsolatban jóslatokba bocsátkozni nemigen érdemes. A gazdasági kapcsolatok esetén az elemzés 2010-nél fejeződik be, mivel ez az utolsó év, melyről rendelkezésre állnak a szükséges adatok.

## **Gazdasági kapcsolatok Szerbia és az EU között**

A „gazdasági kapcsolatok” kifejezés igen tág jelentéssel bír, ehelyütt mi csak a kapcsolatok legegyszerűbben mérhető részével foglalkozunk (a külkereskedelemmel, a tőkeáramlással, valamint a gazdasági segítségnyújtással). Figyelembe véve, hogy Szerbia nyitott gazdaság -a külkereskedelmi forgalom eléri a GDP 60 %-át (Commission, 2011)- azzal, hogy a kapcsolatok mérhető részét vizsgáljuk, a tág értelemben vett gazdasági kapcsolatok jelentős részét lefedjük.

Sajnos az előző bekezdésben szereplő „legegyszerűbben mérhető rész” nem jelenti azt, hogy a különböző forrásokban fellelhető adatok megfelelnek egymásnak: egyes esetekben jelentős különbségek vannak a Szerb Statisztikai Hivatal, az EB, illetve különböző kutatóintézetek adatai között. Így fontos megjegyezni, hogy a jobb összehasonlíthatóság érdekében ahol csak lehetséges az EB adatai kerültek felhasználásra.

*1. táblázat. Az EU-Szerb gazdasági kapcsolatok legfontosabb mutatószámai*

Millió EUR	2008		2009		2010	
	érték	%	érték	%	érték	%
Szerb export az EU-ba	3 648	63,2	2 920	62	3 648	63,9
Szerb import az EU-ból	9 949	65,6	7 246	66	8 015	67
EU FDI Szerbiában*	1 470	72,8	808	57,3	776	77,37
Szerb FDI az EU-ban*	78	40,4	28	73,7	33	23,08
Szerb IPA-allokáció**	191	15**	195	15**	198	14**

\*Flow

\*\*Csak az országspecifikus programokra (country programmes) elkülönített összeg került figyelembe vételre.

*Forrás: Commission 2010, Commission, 2011a, Commission 2011b*

Szerbiának az EU külkereskedelmében betöltött szerepe a vizsgált időszakban gyakorlatilag nem változott: az EU importjának 0,3 %-a származott innen, míg export oldalon ugyanez a szám 0,6 – 0,7 %. Mielőtt részletesen belemennénk a fenti adatok vizsgálatába, megjegyzendő, hogy az elért számokat bár befolyásolták a politikai változások, hiba lenne ezek jelentőségét túlhangsúlyozni: nem feledkezhetünk el a világgazdaságban, illetve az eurózónában -és így az egyes (tag)államokban- tapasztalható válságról, melyek jelentős hatást gyakoroltak -és gyakorolnak- gazdasági kapcsolatok alakulására.

Mindez legnyilvánvalóbban a 2009-es számokban mutatkozik meg, mikoris Szerbia GDP-je 3,1 %-kal esett vissza, melyet az export 20, az import 27,2 %-os változása kísért. Az abszolút számok mellett az EU relatív súlyának alakulására is érdemes figyelmet fordítani. A szerb export oldaláról vizsgálva a kérdést azt láthatjuk, hogy a 2008 és 2009 között bekövetkezett 1,2 %-os változás kétségtelenül jelentősnek mondható, ám a következő évben megfigyelhető 2 %-os növekedés értelemeszerűen még kevésbé lebecsülendő. Az export oldalánál maradván láthatjuk, hogy a szerb gazdaság ezen része még nem érte el a három évvel ezelőtti szintet (ugyanaz az érték magasabb arányszámnak felel meg), ám fontos változások következtek be az export összetételében.

Míg 2008-ban primer termékek adták az EU-ba irányuló szerb export 26,4 %-át, 2010-ben ugyanez az arány 35,1 % (melyben nagyjából megegyező arányban szerepeltek egyrészt a mezőgazdasági termékek, másrészt pedig az üzemanyagok és bányászati termékek). Természetesen ezt a változást hasonló mértékű átalakulás kísérte a szekunder termékek esetén, melyek részaránya 72,4 %-ról 63,7 %-ra csökkent. Ez önmagában nem indokolna túl nagy fokú optimizmust Szerbia modernizációjával kapcsolatban, nem felejthető ugyanakkor, hogy egy gazdaság átalakulása, átalakítása három évnél hosszabb időt vesz igénybe. Ha elemzésünket kiterjesztjük az

elmúlt öt évre, figyelemre méltó fejlődést tapasztalhatunk. Az árufőcsoportok szintjén vizsgálva a kérdést a 2006-os számok nagyon hasonlítanak a 2010-ben mért adatokhoz (a primer termékek 36, míg a szekunder termékek 62,7%-os részesedést értek el), ám a szekunder termékeken belül pozitív változások bontakoznak ki. A „vas és acél” alkategória részesedése 18,5%-ról 13,8%-ra csökkent, míg az „ipari és szállító berendezések” aránya 9,1%-ról 17,4%-ra emelkedett (Commission, 2011). Ez utóbbi arányszáma a jövőben várhatóan tovább növekszik a Fiat kragujevacai befektetésével<sup>4</sup>.

A szerb import oldalát megvizsgálva két fontos különbség figyelhető meg az export-hoz képest. Először is, míg az export 2010-re elérte a 2008-as szintet, ugyanebben az összehasonlításban az import értéke továbbra is 20%-kal alacsonyabb -de továbbra is több, mint kétszerese az exportnak. Másodszor megjegyzendő, hogy az EU relatív aránya fokozatosan nőtt a vizsgált időszakban. Az EU-ból exportált termékek összetételét tekintve megállapítható, hogy a primer termékek aránya folyamatosan nőtt a 2006-os 16%-ról 19,8%-ra 2008-ra, majd 22,6%-ra 2010-re. Ezen árufőcsoporton belül az „üzemanyagok és bányászati termékek” adták a növekedés oroszlánrészét, ahol a vonatkozó arányok 9,6; 13,9 és 15,6%-ot tesznek ki. A szekunder termékek esetében (82,1; 78,4, illetve 75,5%) csak a „vas és acéltermékek” (3; 3,4, illetve 4,4%) és a „kemikáliák” (15,2; 14,9 és 18,3%) aránya nőtt 2006 és 2011 között, míg az „ipari és szállító berendezések” esetében könnyvelhették el a legjelentősebb visszaesés (36,2; 37,2 majd 30%) (Commission, 2011).

A szerb import kapcsán megjegyezhető, hogy 2008 októberében a belgrádi kormány úgy döntött, hogy 2009-től egyoldalúan alkalmazni kezdi az Ideiglenes Kereskedelmi Megállapodást<sup>5</sup>. E megállapodás a vámok és kereskedelmi korlátozások fokozatos csökkenését irányozza elő úgy, hogy a kevésbé érzékenynek minősülő termékek kereskedelmének liberalizálása gyorsabban megy végbe, mint a többi termékre vonatkozó korlátok lebontása. Figyelembe véve a fenti adatokat és a világgazdasági válságot, kijelenthető, hogy egyelőre a belgrádi kormány döntése inkább politikai, semmint gazdasági hatásokkal járt.

A gazdasági kapcsolatok árukereskedelmi részét összefoglalva azt mondhatjuk, hogy a 2008 és 2009 közötti jelentős visszaesést egy hasonlóan figyelemre méltó, ellentétes irányú változás követte (a szerb export 20, míg az import 10 %-kal növekedett). A kereskedelem fellendülésével kapcsolatban pedig elmondható, hogy ez nem kizárólag a gazdasági körülmények normalizálódásának köszönhető: egyrészt a válság még tart (tehát a körülmények normalizálódása is pusztán viszonylagos), másrészt a szerb GDP mindössze 1,8 %-kal nőtt 2010-ben, mely önmagában nagy valószínűséggel nem magyarázza a kapcsolatok intenzívebbé válását.

<sup>4</sup> E beruházás megközelítőleg 0,4 %-kal járul hozzá a szerb GDP 2011-es növekedéséhez (Bloomberg, 2011).

<sup>5</sup> A megállapodás célja, hogy a kereskedelemmel kapcsolatos kérdéseket szabályozza Szerbia és az EU között a Stabilizációs és Társulási Megállapodás életbe lépéséig.

A külkereskedelem mellett a gazdasági kapcsolatok legalább ennyire fontos területét alkotják a közvetlen külföldi tőkebefektetések (Foreign Direct Investment – FDI). Sajnos míg az FDI mértéke (legyen szó akár tőkeáramlásról -flow-, akár a meglévő befektetések összértékéről -stock-) nehezen mérhető, gyakorlatilag lehetetlen konkrét számokkal előállni, ha az FDI-t annak eredete szerint vizsgáljuk. A Szerb Befektetési és Exporttámogatási Ügynökség (Serbian Investment and Export Promotion Agency – SIEPA) megfogalmazás szerint bár az FDI megközelítőleg 70 %-a az EU-ból származik, ezt az adatot fenntartással kell kezelni, mivel sok amerikai vállalat uniós leányvállalatain keresztül eszközöl befektetéseket (SIEPA, 2010). Ludvig (2011:13) elemzése szerint ugyanez mondható el az orosz tőkével kapcsolatban is, mely gyakran Cipruson vagy Luxemburgon keresztül érkezik Szerbiába.

Mindezt figyelembe véve nagy bátorság kell ahhoz, hogy az FDI mértékét (legyen szó akár a tőke beáramlásáról, akár a meglévő állományról) összesítő táblázatok alapján bármilyen messzemenő következtetést vonjunk le a kapcsolatok alakulásáról. Ehelyett ígéretesebbnek mutatkozik, ha azokra a változásokra koncentrálunk, melyek túl nagyok ahhoz, hogy azokat a mérés módszertanában megmutatkozó különbségeknek tulajdoníthassuk. Ilyen változás az tőkebeáramlás mértékében 2009 kapcsán megfigyelhető jelentős (a fenti adatokat használva több, mint 25 %-os) csökkenés. Bár az FDI visszaesését hasonló csökkenés kísérte az árukereskedelemben (mint említettük az export 20, az import 27,2 %-kal mérséklődött), a tőkeforgalom esetén néhány további tényezőt is figyelembe kell vennünk, melyek közül a legfontosabb, hogy a privatizáció Szerbiában az elmúlt években folyamatosan zajlott. Ebből következőleg a tőkebeáramlás csökkenése részben annak köszönhető, hogy az idő előrehaladtával mind kevesebb vállalat vásárolható meg. Figyelembe véve, hogy Szerbia egy átalakuló gazdaság, az állami kézben lévő vállalatok privatizációja nagyobb részét képezi a tőkebeáramlásnak, mint a fejlettebb piacgazdaságok esetén.

Szintén érdemes megjegyezni, hogy az Unicredit elemzése szerint míg Szerbiának az FDI 29%-os visszaesésével kellett számolnia 2009-ben a Nyugat-Balkán többi országa e tekintetben sokkal rosszabbul járt -Koszovót kivéve, ahol ezen adat 20,5%<sup>6</sup> (Szpala, 2010). Mindezek mellett az UNCTAD által kiadott World Investment Report 2011 arra mutatott rá, hogy a csökkenő FDI ellenére Szerbia az elmúlt időszak során vonzóbbá vált a befektetők számára: az ország gazdaságába 2010 során érkező 1,3 milliárd dollár<sup>7</sup> értékű külföldi befektetésnél a térség országai közül senki nem tudott többet magához csalogatni (Kuzmanovic, 2011).

Az Előcsatlakozási Alap (Instrument for Pre-Accession – IPA) egyes országok számára elkülönített programjai keretében elkülönített pénzeket vizsgálva azt láthatjuk, hogy Szerbia relatív súlya nem változott a vizsgált időszakban. Mindazonáltal ha vizsgálatunkat kiterjesztjük 2007-re, mikor is ez az arány 17% volt, és 2011-re, mely

---

<sup>6</sup> A legnagyobb, 69 %-os visszaesés Horvátország esetében volt megfigyelhető, melyet Macedónia követett 64 %-kal.

<sup>7</sup> Fontos megjegyezni, hogy a fenti adat egyrészt USD-ben került megadásra, másrészt pedig, hogy annak forrása az UNCTAD, így nem feltétlen hasonlítható össze a korábban jelzett adattal, mely euróban került kiszámításra és melynek forrása az EB.

évben az országok számára fenntartott összeg 13%-ával számolhattak Belgrádban, egy csökkenő trendet figyelhetünk meg, mely mintha Szerbia fontosságának leértékelődésére utalna. Mindazonáltal nem felejtethjük el, hogy e tervek készítésekor úgy állt a helyzet, hogy Szerbia tagjelölt státuszt kap 2011 végén (de legalábbis a közeljövőben), ami továbbra is valószínűsíthető. A tagjelölti státusz pedig nemcsak politikai szempontból fontos, hanem az IPA keretében igényelhető támogatások mértékét is befolyásolja: a tagjelölt államok az alap további három komponensére (regionális fejlesztés, emberi erőforrás-fejlesztés, vidékfejlesztés) válnak jogosulttá a korábban is rendelkezésre álló két másik komponens (átalakítási segítségnyújtás és intézményépítés, illetve határokon átnyúló együttműködés) mellett.

E három komponens jelentőségével kapcsolatban megjegyezhető, hogy ezek Horvátország esetében a teljes IPA-allokáció több, mint 64%-át adják, Macedónia esetében pedig 65%-ot (Commission, 2010). Ezen alapoknak nemcsak pénzügyi vonatkozásuk van, hanem egyfajta *gyakorló terepként* az EU-n belül működő, regionális politikával kapcsolatos tudás, illetve a tapasztalatok kiépítéséhez és átadásához is hozzájárul(hat)nak. Ebből a szempontból nézve tehát az IPA két komponensén belül a Szerbia részére elkülönített összeg relatív csökkenése egy alaposan kidolgozott terv eredményeként is értékelhető. Ez a fajta gondolkodás annyiban igazoltnak tűnhet, hogy az EB 2011 októberében a tagjelölti státusz megadását javasolta.

Mindazonáltal ha valaki az IPA-pénzek allokációjának hátterében egy jól kidolgozott terv meglétét feltételezi, ezzel azt is feltételezi, hogy egyrészt Brüsszelnek részletes koncepciója van a bővítéssel kapcsolatban, másrészt pedig hogy Belgrád lépésről-lépésre követte ezt a tervet. Ugyanakkor ha közelebbről megvizsgáljuk a két fél közötti politikai kapcsolatok alakulását, nyilvánvalóvá válik, hogy e feltételezések inkább a vágyálmok kategóriájába tartoznak.

## Politikai kapcsolatok Szerbia és az EU között

Bár a Brüsszel és Belgrád közötti politikai kapcsolatokat 2008 előtt sem a harmonikus fejlődés jellemezte, Koszovó függetlenségi nyilatkozatával a viszonyrendszer jóval hektikusabbá vált. Egyetlen állam sem mond le szívesen egy adott terület feletti szuverenitásáról, de az a gondolat, hogy Koszovó többé nem Szerbia része, egyrészt azért is elfogadhatatlan Belgrádban, mert erre a térségre a szerb nemzet bölcsőjeként tekintenek, másrészt pedig nem hagyhatják figyelmen kívül, hogy Koszovó területén jelentős számban élnek szerbek. Figyelembe véve a szerbek és az albánok közötti régóta tartó ellenségeskedést, illetve a koszovói gazdaság állapotát, nem csoda, hogy Belgrád kétségbe vonja Pristina arra vonatkozó képességét és akaratát, hogy a kisebbségvédelem nemzetközileg elfogadott normáit saját területén betartassa.

Mikor Szerbiának azzal kellett szembe néznie, hogy a legtöbb uniós tagállam elismeri Koszovó függetlenségét<sup>8</sup>, hogy az EU Belgrád véleményétől függetlenül (EULEX

<sup>8</sup> Ciprus, Görögország, Szlovákia, Spanyolország és Románia egyelőre nem ismerték el Koszovót mint független államot.

Koszovó néven) kész válságkezelő missziót küldeni Koszovóba, illetve hogy az ország lassabban halad az EU irányába, mint arra számítottak, nem csoda, hogy kapcsolatai megromlottak Brüsszellel. A 2008 elején zajló események elemzésekor nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy mind Szerbia, mind az EU tagállamok társadalmi megosztottak voltak -és mind a mai napig megosztottak- azzal kapcsolatban, hogyan kezeljék a Koszovó-kérdést, illetve hogyan viszonyuljanak az EU bővítéséhez. Ez a megosztottság kétségekívül nehézzé -mondhatni lehetetlenné- tette egy koherens politika kialakítását és végrehajtását.

Szerbia meghatározó politikai pártjai eltérően értékelték az ország EU-tagságának fontosságát, különösen mikor azt a kérdést kellett megválaszolni, hogy mi tekinthető *tisztességes árnak* e tagságért cserébe. Bár az akkori miniszterelnök, Vojislav Kostunica központi szerepet játszott a Milosevic-rezsim megdöntésében 2000-ben, és úgy tűnt, hogy elkötelezett híve annak, hogy egy demokratikus Szerbiát az Unióba vezessen, 2008-ra politikai nézetei némileg megváltoztak és a nacionalizmus irányába tolódtak. Nem utolsósorban azért, mert feltételezte, hogy Koszovó elvesztésének gondolata a társadalom egy részében feléleszti a nemzeti érzéseket és fogékonyabbak lesznek erre a hangnemre. Kostunica és a szerb politikai élet más prominens képviselői egyebek mellett azért is állhattak ki egy olyan politika mellett, mely távolabb viszi országukat az EU-tól, mert jelentős külső segítséget kapott azon törekvésük, hogy érvénytelenítsék Pristina függetlenségi nyilatkozatát. E tekintetben legfontosabb szövetségesükké Moszkva vált.

A kérdés a végletekig leegyszerűsítve úgy hangzott, hogy vajon Szerbiának folytatnia kell-e az útját az EU felé, mely úgy tűnik, hogy folyamatosan csak követelésekkel áll elő, ám ezek teljesítéséért cserébe nem kínál arányos kedvezményeket, vagy jobb-e ezt az utat elhagyni és nagyobb hangsúlyt fektetni a Moszkvával fenntartott viszony javítására. Sajnos maga az EU is tehet arról, hogy ilyen kérdések egyáltalán felmerülhettek. Ha az integráció egy koherens bővítési/Szerbia-politikát folytatott volna a korábbi években, jóval könnyebb lett volna a fenti érvelés hibás voltára rámutatni<sup>9</sup>.

Szerbián belül az Európa-párti politika legfontosabb képviselője Boris Tadic államelnök. Természetesen még a leginkább Európa-párti politikusok sem mondhatnak le Koszovóról nyilvánosan, így legfontosabb céljuk 2008 óta, hogy különválasszák Koszovó kérdését az európai integrációtól. Érvelésük szerint a Koszovóért folytatott politikai harcnak folytatódnia kell, ám ez nem veszélyeztetheti Szerbia EU-tagságát. Ahogy a Pontis Alapítvány egy elemzője rámutat, ezen irányzat képviselői úgy vélik, nagyobb eséllyel befolyásolhatják az EU Koszovó-politikáját EU-tagállamként (Pontis Foundation, 2008:3)<sup>10</sup>.

Végül az történt, hogy a felszínen Szerbia alacsonyabb fokozatra állította kapcsolatát

---

<sup>9</sup> Azon kérdés vizsgálata, miszerint elvárható-e egyáltalán egy 27 tagállamot számláló Uniótól -figyelembe véve annak akkori és mostani felépítését és döntéshozatali mechanizmusait-, hogy a fent említett koherens tervvel előálljon, túlmutat e tanulmány keretein.

<sup>10</sup> Jelen írás szerzője mindazonáltal nem véli úgy, hogy ez az érvelés helytálló lenne, és hogy akármelyik szerb politikus legyen bármennyire is Európa-párti zászlajára tűzhető.

az EU-val -miközben a háttérben megmaradt a két fél közötti párbeszéd (Pontis Foundation, 2008)-, és látványosan közeledett Oroszországhoz. Ez a közeledés magában foglalta, hogy Belgrád egyoldalúan eltörölte azon orosz állampolgárok vízumkötelezettségét, akik 90 napnál kevesebb időt töltenek Szerbiában, Tadic és Kostunica ellátogatott Moszkvába, a Gazprom többségi részesedést szerezhetett a szerb olajipari vállalatban -a NIS-ben<sup>11</sup>. Másrészt pedig az EU azon jogát, hogy Koszovóba küldje „legnagyobb polgári válságkezelő misszióját” folyamatosan kétségbe vonták, mondván ez tulajdonképpen az ENSZ BT által elutasított Ahtisaari-terv megvalósítása lenne, következésképpen illegitim, illetve mivel Koszovó Szerbia fennhatósága alá tartozik, Belgrád hozzájárulása nélkül nem szerencsés válságkezelő missziót küldeni az országba. A Koszovót elismerő államokból pedig visszahívták Szerbia nagyköveteit -hogy aztán pár hónap múlva, 2008 júliusában visszaküldjék őket állomáshelyeikre.

Az EU és Szerbia kapcsolata akkor érte el mélypontját, mikor Tadic és Kostunica visszautasították egy politikai megállapodás aláírását, melyet 2008 februárjában ajánlott fel Brüsszel. A visszautasítás oka az volt, hogy ha Tadic és Kostunica bármit is aláírt volna, akkor az a Stabilitási és Társulási Megállapodás (Stabilisation and Association Agreement - SAA), melynek tárgyalásai még 2005-ben kezdődtek, majd 2006-ban -az International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY)-jal való együttműködés hiánya okán- megszakadtak, hogy aztán 2007-ben folytatódjanak, mely évben a szerződésre rákerültek a szignók, ám az aláírás elmaradt. Ha sor került volna az SAA aláírására, Tadic kezében lett volna valamilyen kézzel fogható eredmény az Európa-párti politika mellett. A Belgrád által pótmegállapodásként látott dokumentum politikai káoszhoz vezetett az országban és előrehozott választások kiírására került sor.

Figyelembe véve a szerb társadalom megosztottságát, valamint hogy a közelmúlt eseményei potenciálisan a nacionalista érzelmeket erősítették, az integrációt ellenző pártok jó eséllyel vágtak neki a választásoknak, és az az elképzelés, hogy akár kormányt is alakíthatnak ijesztőnek tűnt mind Brüsszelben, mind a tagállami fővárosokban. Ezen félelmek gyökeres fordulatot eredményeztek a Szerbiával kapcsolatos politikában, és megszorodtak az ígéretek, biztató hangvételű politikai nyilatkozatok és magasrangú látogatások. Hasonlóan radikális változások -már-már meghatározás szerint- kérdéssé teszik a hitelességet, illetve az adott szereplő elkötelezettségét, így távolról sem volt borítékolható, hogy a választások végkimenetele kedvező lesz Brüsszel számára. Szerencsére a szerb társadalom érettségének, illetve a politikai elit kompromisszumkészségének köszönhetően Európa-párti kormány alakulhatott Belgrádban. Talán nem túlzás kijelenteni, hogy e választások új korszakot nyitottak az EU és Szerbia kapcsolatában.

Mindazon kedvezmények és gesztusok közül, melyekkel Brüsszel igyekezett az Európa-barát pártok malmára hajtani a vizet a 2008 május 11-i választásokat megelő-

<sup>11</sup> Az üzlet során szakértők szerint a NIS-pakethez jóval annak piaci értéke alatt jutott hozzá a Gazprom (Ludvig, 2011:20).



zően, az SAA április 29-i aláírása volt a legfontosabb. Nem pusztán azért, mert ez hivatalosan is egy fontos előszobája a tagság elnyerésének, hanem mert az SAA egész története magába sűríti az EU és Szerbia közötti, inkoherenciával, kiszámíthatatlansággal és képmutatással terhelt kapcsolatok lényegét. Hivatalosan az SAA aláírása előtt tornyosuló legnagyobb akadály az ICTY-jal való együttműködés hiánya volt. A belgrádi kormány összeomlása után hirtelen ez már nem jelentett akkora problémát, és a tovább lehetett lépni. Alighogy megszáradt a tinta az SAA-t díszítő aláírásokon (július 21-én), sikerült kézre keríteni Radovan Karadzicot, aki annak ellenére sikeresen bújkált éveken keresztül, hogy ő volt az egyik leginkább keresett gyanúsított. De mindez csak az SAA-dráma első felvonása volt.

A második felvonás szeptemberben kezdődött, mikor a szerb parlament ratifikálta az SAA-t kedden (9-én), hogy aztán a következő hétfőn (15-én) újra megálljon a folyamat. Ekkor Hollandia fagyasztotta be a ratifikációs folyamatot és az Ideiglenes Megállapodás végrehajtását, megkérdőjelezve Belgrád elkötelezettségét az ICTY-jal való együttműködés tekintetében, rámutatva, hogy Ratko Mladic és Goran Hadzic őrizetbe vétele még várat magára. Így csak 2009 decemberében döntöttek úgy az EU külügyminiszterei, hogy az Ideiglenes Megállapodás végrehajtását és az SAA ratifikációját folytatják<sup>12</sup>. Mladic 2011 májusi, és Hadzic júliusi elfogását követően több háborús bűnös nem hátráltatja Szerbia EU-integrációját, és az SAA-dráma lezárulhat. Mindazonáltal ez nem jelenti azt, hogy Szerbia előtt sima lenne az út: a már most ismert akadályok mellett mindig számolni kell azzal, hogy váratlanul új feltételek kerülnek a tárgyalóasztalra, ahogy az korábban is megtörtént már.

Az SAA mellett egy másik fontos kedvezmény, melyet Brüsszel Belgrádnak nyújtott a választások előtt az a vízumkötelezettség eltörlésének lehetősége volt Szerbia és Schengenland között. Természetesen ez nem olyasvalami, amit pár nap alatt be lehet vezetni, Brüsszel annyit tehetett, hogy bemutatott egy pontos útitervet arra vonatkozóan, hogyan is lehetne elérni ezt a célt. E terv nyilvánosságra hozatalára négy nappal a választások előtt (május 7-én) került sor, és szerencsére e terv végrehajtásakor nem ismétlődött meg az SAA körüli huzavona: 2010-től szerb állampolgároknak nincs szükségük vízumra ha a schengeni övezetbe tartozó valamely országba kívánnak belépni.

Végeredményben az a fontos, hogy a 2008 májusi választások eredményeképp Európa-párti kormánykoalíció jött létre Belgrádban. Mikor korábban egy új korszak kezdetére utaltunk, az alatt azt kellett érteni, hogy azóta Szerbia nagyobb fokú együttműködést tanúsít Brüsszellel, az EU-csatlakozás fontosságát nem vonják kétségbe oly gyakran, mint korábban, és a politikai elit úgy tűnik, nagyobb elhivatottságot mutat az EU iránt. Mindennek a fordulatnak leglátványosabb jeleként említhetjük, hogy Szerbia 2009-ben benyújtotta csatlakozási kérelmét az EU-hoz, vagy hogy mindössze két hónap<sup>13</sup> alatt megválaszolta az EB kérdőívét, végül pedig hogy az EB a tagjelölti

---

<sup>12</sup> Az Ideiglenes Megállapodás végül 2010. február 1-én lépett életbe.

<sup>13</sup> Az, hogy Szerbiának sikerült ilyen gyorsan megválaszolnia az EB kérdéseit nemcsak azt mutatja, hogy Belgrád elkötelezett az integráció iránt, hanem annak is a jele, hogy az államigazgatás jól működik -

státusz megadását javasolta Szerbiának. Mindezen eredmények eléréséhez kétség-telenül hozzájárult, hogy a tárgyalás időszakában nem került sor hirtelen és jelentős változásokra az EU Szerbia-politikájában. Úgy tűnik, ez a fajta kiszámíthatóság nagyban hozzájárul ahhoz, hogy a felek kézzel fogható eredményeket érjenek el.

Ugyanakkor mindenki tudta, hogy ez a nyugalom addig tartható fenn, amíg Koszovó kérdése nem kerül napirendre, hiszen ezen a ponton a felek álláspontjai nem tűnnek összeegyeztethetőnek. Mivel a nyugodtabb légkör mindenkinek megfelelt, nem csoda, hogy a híradásokból már-már eltűnt Koszovó. Legalábbis a közelmúltig, mikoris a Nemzetközi Bíróság (International Court of Justice – ICJ) véleménye, összeütközések koszovói határátkelőknél<sup>14</sup>, illetve Angela Merkel német kancellár nem gondoskodtak róla, hogy mindenkiben tudatosuljon a volt tartomány helyzetének megoldatlansága.

2010 júliusában az ICJ állásfoglalása szerint Pristina nem sértette meg a nemzetközi jogot azzal, hogy kikiáltotta függetlenségét (ICJ, 2010)<sup>15</sup>. Ez igen komoly pofonként érte a szerb külpolitikát, és arra készítette Belgrádot, hogy rugalmasabb legyen Koszovó kapcsán. Szerencsére az ICJ által kiadott vélemény nem járt a szerb-EU kapcsolatok megromlásával, sőt. Az történt ugyanis, hogy Szerbia az EU-tagállamokkal közösen megszövegezett egy dokumentumot, mely az ENSZ Közgyűlésének 64/298 számú határozatát eredményezte. Ennek értelmében az EU közvetítésével tárgyalások indulnak Belgrád és Pristina között (CEPS, 2010). E tárgyalások idén márciusban kezdődtek, és némi előrehaladást már sikerült is elérniük a feleknek<sup>16</sup>. Szerbia tehát (az EU elvárásainak megfelelően) sokkal pragmatikusabb hozzáállást tanúsít Koszovóhoz és a tárgyalásokon konstruktívan vesz részt.

A Belgrád és Brüsszel közötti viszonylag nyugodt hangnem jövőjét legnagyobb mértékben Merkel kancellárasszony nyilatkozata vonta kétségbe, aki hirtelen új feltételeket állított Belgrád európai integrációja elé, nevezetesen nemcsak a konstruktív hozzáállást várja el Szerbiától a Koszovóval folytatott tárgyalásokon, de az Észak-Koszovóban található *párhuzamos struktúrák*<sup>17</sup> lebontását és nagyobb együttműködést az EULEX Koszovóval. Figyelembe véve, hogy ez a lépés nemcsak, hogy váratlan

---

legalábbis a régiós átlaghoz képest.

<sup>14</sup> A legkomolyabb összecsapásra 2011. július 25-én került sor, mikoris a koszovói rendőrség megpróbálta átvenni az ellenőrzést Észak-Koszovó határátkelői felett. Az összetűzésben több sebesült mellett egy rendőr meghalt. (Economist, 2011).

<sup>15</sup> Az ICJ álláspontjára adott reakciókkal kapcsolatban ld. Feta-Karabairis (2010)

<sup>16</sup> Példaként említhető pár kereskedelemmel kapcsolatos vitás kérdés megoldása, melyek közt Pristina által kibocsátott dokumentumok elismerése is szerepelt. Részletesebben ld. Economist (2011).

<sup>17</sup> A *párhuzamos struktúrák* kifejezés azon Belgrád által fenntartott intézmények (iskolák, kórházak, stb.) összefoglaló neve, melyek a szerb államigazgatás részét képezik, és leginkább -a gyakorlatilag szerbek által lakott- Észak-Koszovóban működnek. Belgrád több okból sem mondhat le ezekről az intézményekről. Politikai szempontból nézve egy ilyen cselekedet Koszovó *de facto* elismerését jelentené (miközben Szerbiában már most is sokan úgy gondolják, hogy Koszovóval kapcsolatban Brüsszel túl sokat követel) és Szerbiának mindent fel kellene adnia. Praktikus szempontból pedig nem megjegyezhetjük, hogy ezek a *párhuzamos struktúrák* a helyi szerbek számára egyfajta köldökzsinórt jelentenek. A koszovói kisebbségvédelmi rendszer hatékonyságát illusztrálанд megjegyezhetjük, hogy 2007-ben megközelítőleg 200 000 Koszovóból menekült ember élt Szerbiában (UNHCR, 2007). 2011-re semmiféle előrelépést nem sikerült ezen a téren elérni, és számuk változatlan maradt (CEPS, 2011).

volt, de ráadásul Koszovóval kapcsolatos is, és a német kancellár mondta, könnyen elképzelhető, hogy újra esős napok következnek Belgrád és Brüsszel közt, és hogy a vihar milyen erős lesz és meddig tart, az a résztvevők elszántságán múlik.

## Záró gondolatok

Miután megvizsgáltuk, hogyan alakultak a gazdasági és a politikai kapcsolatok Szerbia és az EU között, érdemes pár gondolatot szentelni annak a kérdésnek, hogy a kapcsolatok e két dimenziója hat-e egymásra, ha igen, milyen mértékben, és végül milyen javaslatokat tudunk megfogalmazni a jövőre nézve. A fentiek alapján elmondható, hogy a politika és a gazdaság közötti kapcsolatok inkább lazának nevezhetők, amennyiben a 2008 és 2010 közötti külkereskedelmet egy grafikonon ábrázolva egy U-alakú görbét kapnánk, az FDI-jal kapcsolatos adatokat erős fenntartásokkal kezelhetjük, a nemzetközi segítségnyújtás kapcsán pedig azt látjuk, hogy Szerbia folyamatosan veszített súlyából az országspecifikus IPA-programok tekintetében. Ezzel szemben a politikai kapcsolatok 2008 óta gyakorlatilag folyamatosan javulnak.

Ugyanakkor nem állíthatjuk, hogy semmiféle kapcsolat ne lenne e két világ közt: a jelenlegi gazdasági válság kétségkívül erősen befolyásolja a külkereskedelmet és a tőkeáramlásokat. Megkockáztatható a kijelentés, mely szerint az EU-val fenntartott kapcsolatok javítása hozzásegítette Szerbiát, hogy 2010-ben jobb eredményeket érjen el, mint egy évvel korábban. Nem felejtethjük el továbbá, hogy a háttérben a tárgyalások nem szakadtak meg a két fél között, a szerb törvények harmonizációja folyamatosan -bár időnként lassabb ütemben- zajlott, és ez nemcsak ellensúlyozta valamennyire a felszínen megfigyelhető hektikus mozgásokat, de a vihar elültével hozzájárult a gazdasági kapcsolatok élénkülését elősegítő környezet kialakításához.

Bár jelen írás szerzője nem hiszi, hogy az olyan intézkedések, mint például a vízummentes utazás lehetőségének megteremtése, az előírások harmonizációja vagy a kereskedelem liberalizációját célzó megállapodások végrehajtása önmagukban is jobb -vagy legalábbis intenzívebb- gazdasági kapcsolatok kialakításához vezetnének, ártani nem ártanak. Mindezen intézkedések közös jellemzője, hogy mind a politika, mind a gazdaság világában jelentőséggel bírnak, és hogy bevezetésük előfeltétele jó politikai kapcsolatok megléte. Így Belgrád -azáltal, hogy javította politikai kapcsolatait Brüsszellel- lehetőséget teremtett arra, hogy olyan megállapodásokat kössön az EU-val, melyek potenciálisan javíthatják a gazdasági kapcsolatokat is.

Ha megvizsgáljuk azokat az eredményeket, melyeket Szerbia európai integrációja során sikerült elérni (a fent említetteken kívül ide sorolhatjuk a háborús bűnökkel gyanúsítottak elfogását vagy a Pristinával folytatott tárgyalások megindulását), azt látjuk, hogy mindegyik áttörésre olyan környezetben került sor, mikor az EU egy többé-kevésbé koherens politikát folytatott és tartózkodott attól, hogy újabb és újabb követeléseket terjesszen elő. Mindez fordítva is igaz: amint hirtelen új feltételek kerülnek elő, az eredmény frusztráció és csalódás Belgrádban, a haladás megáll vagy visszalépés következik be, és kérdéses, hogy végül bármilyen eredményt sikerül-e elérni. A legjobb pozitív példa a vízummentességgel kapcsolatos megállapodás tető alá

hozatala: az elvárások világosak voltak és egyértelmű jutalmak kapcsolódtak hozzájuk, így az egész folyamat kiszámíthatóvá vált, és ha egy ország elindult az úton, joggal feltételezhette, hogy célba is ér. Egyelőre a legrosszabb példa az SAA-vel kapcsolatos huzavona, azon belül is a politikai megállapodás elővezetése a társulási megállapodás helyett 2008 februárjában, melynek a vége politikai felfordulás lett Szerbiában és az EU-nak végül csak alá kellett írnia az SAA-t, hogy az Európa-barát pártokat segítse hatalomra.

Emiatt ha bármilyen politikai tanács megfogalmazható a kérdésben, akkor az a következetesség fontossága lenne. Nem elegáns a játék kezdete után egyoldalúan megváltoztatni a szabályokat, függetlenül attól, mennyivel nagyobb vagy erősebb is az egyik játékos a másiknál. Szerbia bebizonyította, hogy kiszámítható körülmények között nagyon jól együtt tud működni az EU-val, és képes komoly eredményeket elérni. Pontosan emiatt gondolom, hogy Merkel kancellár újabb kitételei, illetve a mód, ahogy azokat elővezette (nemcsak a szerb politikusokat, de EU-s tisztségviselőket is meglepve) nem épp szerencsések és nem feltétlenül járulnak hozzá Szerbia európai integrációjához (mely ehelyütt nem egyenlő az EU-tagsággal). A javaslatok tartalma és azok elővezetési módja mellett szerencsétlen az időzítés is: Szerbiában hamarosan választásokat tartanak, és a választópolgárok jelenleg nem kimondottan lelkesednek ez EU-tagságért<sup>18</sup>. Így ha az EU visszatér a korábban folytatott politikájához, melynek fontos pontja, hogy a választások előtt újabb és újabb követelésekkel áll elő, könnyen olyan helyzetben találhatja magát, mint amilyenben 2008 elején volt.

Mindezzel nem arra szeretnék utalni, hogy ragadjanak vésőket és kalapácsokat Brüsszelben és Belgrádban egyaránt és véssék kőbe a szerb EU-tagságig vezető utat. Figyelembe véve az út hosszát, melyet mind az EU-nak, mind Szerbiának meg kell tennie a bővítésig, ez nemcsak irreális, hanem egyszerűen lehetetlen lenne. Az viszont nem irreális, hogy a felek közösen térképezzék fel a legfontosabb elemeket, melyeknek teljesülniük kell a bővítés előtt, és az egész folyamat során ezeket a pontokat tartsák szem előtt. Ha az élet úgy hozza, hogy újabb mérföldkövek beépítésére van szükség, mindenki jobban jár, ha ezekkel kapcsolatban tárgyalóasztalhoz ülnek és közösen határozzák el, milyen formában és milyen új elemek kerülnek mérföldkőként a rendszerbe.

A párhuzamos struktúrák példájánál maradvá: ahogy korábban említettük, Belgrád nemcsak nemzeti büszkeség okán vagy öncélúan ragaszkodik ezekhez az intézményekhez, hanem jogos érdeke fűződik fenntartásukhoz. Ha egy tagállam szeretné ezeket megszüntetni, jobb lenne, ha először is a többi tagállamot győzné meg az igazáról, majd ha ez sikerült, az EU jelezné Belgrád felé azon igényt, hogy indítsanak tárgyalásokat a kérdésről. Mint a közelmúlt eseményei megmutatták, Belgrád kész némi rugalmasságot mutatni még Koszovóval kapcsolatos kérdésekben is, így jó esély van arra, hogy tárgyalóasztal mellett kompromisszumot lehessen elérni a Belgrád által fenntartott iskolák, kórházak és hasonlók sorsát illetően. Szerbia nagy való-

<sup>18</sup> Pillanatnyilag az EU-tagság támogatottsága Szerbiában mindössze 46 %, ennyire alacsony 2000 óta nem volt.

színűséggel rávehető lenne, hogy fokozatosan építse le jelenlétét Koszovóban, feltéve, hogy bizonyos feltételek teljesülnek (pl. Pristina meggyőzően be tudja bizonyítani, hogy kisebbségvédelmi rendszere -vagy legalább annak néhány eleme- működik). Persze az ügyintézésnek ez a módja sokkal fárasztóbb, mint ultimátumokat adni, ugyanakkor egy ilyen megközelítés vélhetőleg már középtávon eredményesebb lenne.

## Felhasznált irodalom

- Center for European Policy Studies – CEPS (2010): European Neighbourhood Watch, issue 63;  
<http://www.ceps.eu/system/files/simplenews/2009/09/NWatch63.pdf>
- Center for European Policy Studies – CEPS (2011): European Neighbourhood Watch, issue 72;  
<http://www.ceps.eu/system/files/simplenews/2011/05/NWatch72.pdf>
- Economist (2011): A break from customary hostilities; 5<sup>th</sup> September 2011;  
<http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2011/09/serbia-and-kosovo>
- European Commission (2010): COM(2010) 640 final; Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) revised multi-annual indicative financial framework for 2011-2013. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/miff\\_2011\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/miff_2011_2013.pdf)
- European Commission (2011b): Commission Staff Working Paper Analytical Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union (COM(2011) 668);  
[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/sr\\_analytical\\_report\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/sr_analytical_report_2011_en.pdf)
- European Commission (2011a): Serbia;  
[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/august/tradoc\\_140028.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/august/tradoc_140028.pdf)
- Feta, Bledar – Karabairis, Apostolis (2010): Reactions to the ICJ ruling on Kosovo: The domestic and regional dimension, 28<sup>th</sup> July, 2010;  
[http://www.ekemprogram.org/csis/index.php?option=com\\_content&view=article&id=98:reactions-to-the-icj-ruling-on-kosovo-the-domestic-and-regional-dimension&catid=3:articles&Itemid=69](http://www.ekemprogram.org/csis/index.php?option=com_content&view=article&id=98:reactions-to-the-icj-ruling-on-kosovo-the-domestic-and-regional-dimension&catid=3:articles&Itemid=69)
- International Court of Justice (2010): Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo; 2010 22 July General List No. 141, <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf>
- Kuzmanovic, Jaszmina (2011): Croatia Falls Behind Serbia in Balkan FDI Inflow, UNCTAD Says; <http://www.bloomberg.com/news/2011-07-26/croatia-falls-behind-serbia-in-balkan-fdi-inflow-unctadsays.html>
- Ludvig Zsuzsa (2011): Oroszország és a Balkán: érdekek és politikák; MTA VKI Műhelytanulmányok, 88. szám, <http://www.vki.hu/mt/mh-88.pdf>
- Pontis Foundation (2008): Serbia and the EU: The Rocky Road to Brussels, [http://www.nadaciapontis.sk/tmp/asset\\_cache/link/0000019019/080425\\_SerbiaEU\\_TheRockyRoadToBrussels.pdf](http://www.nadaciapontis.sk/tmp/asset_cache/link/0000019019/080425_SerbiaEU_TheRockyRoadToBrussels.pdf)
- Serbian Investment and Export Promotion Agency (SIEPA) (2010): Strong FDI Figures,

- [http://www.siepa.gov.rs/site/en/home/1/investing\\_in\\_serbia/strong\\_fdi\\_figures/](http://www.siepa.gov.rs/site/en/home/1/investing_in_serbia/strong_fdi_figures/)
- Statistical Office of the Republic of Serbia (2009): External trade of Serbia, December 2008, Final data, 2008; Communication ST13-G, Number 191 - Year LIX, 14.07.2009.
  - Statistical Office of the Republic of Serbia (2010): External trade of Serbia, December 2009, Final data, 2009; Communication ST16-G, Number 208 - Year LX, 14.07.2010.
  - Statistical Office of the Republic of Serbia (2011): Exports and imports of Serbia, December 2010, Final data, 2010; Statistical Release ST16-G, Number 200 - Year LXI, 14.07.2011.
  - Szpala, Marta (2010): The Western Balkans: deadlock in the EU enlargement process; <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2010-11-24/western-balkans-deadlock-euenlargement-process>
  - UNHCR (2007): IDPs in Serbia as of 1<sup>st</sup> September 2007 – Breakdown by Ethnicity; <http://www.unhcr.org.yu/utills/File.aspx?id=233>
  - Bloomberg (2011): Serbia Relies on \$2 Billion in FDI for 3% Growth;
  - <http://www.sfgate.com/cgi-bin/article.cgi?f=/g/a/2011/08/17/bloomberg1376-LQ2BHY0D9L3501-404C20TTNHA7CSGRJ8AUSCOPBT.DTL>

DR. SZÚCS R. GÁBOR<sup>1</sup>

## „Megint jönnek, kopogtatnak”: Horvátország gazdasága az uniós csatlakozás küszöbén

„Someone is coming again”. Croatia in the Gateway of the European Union Croatia, has always considered itself as part of Western Europe. The civil war in the Balkans in 1990's greatly damaged this picture. Yet it is a great step forward, that the country has successfully finished the accession talks and will join the European Union in the middle of 2013.

The purpose of the article is to present the current economic situation of Croatia before the EU accession. This situation is not easy; the world economic and financial crisis has greatly effected both the economic growth (the GDP has been decreasing for the third year in a row) and the external and internal financial position of the country. The newly elected government however is planning a series of measures to improve the general situation: the equilibrium as well as the economic growth. It will not be easy, yet this can be the only chance of Croatia to find its place in the European Union and make use of its advantages.

*Az 1990-es évek délszláv háborúja, melynek (a Jugoszláv Néphadsereg kivonulását megelőző tíznapos fegyveres konfliktust leszámítva) Szlovéniát kivéve valamennyi volt jugoszláv köztársaság és tartomány szenvedő alanya volt, többféle, nehezen helyrehozható kárt okozott a térség egyik „leginkább nyugat-európainak” tartott országa, Horvátország számára. A háború összesen mintegy 140 ezer fős ember-veszteségéből 11.980-ra teszik a horvát áldozatok számát, az anyagi veszteséget pedig 29,6 millió USD-ra becsülik<sup>2</sup>. Igen jelentős emellett (most figyelmen kívül hagyva a háború Horvátország szempontjából igazságos vagy igazságtalan jellegét) az ország megítélésében keletkezett kár. Veszélybe került Horvátország már említett „nyugat-európaisága”: a szakmai körök, - ide értve az Európai Uniót is- és a közvélemény egyaránt a Nyugat Balkán részének tekintette, és így is kezelte az országot, amelynek persze nem tetszett ez a besorolás, ám, különösen a thessaloniki Európai Tanácsulást követően, kénytelenek voltak (nem elfogadni, hanem) belenyugodni. A háború ugyanis éppen azzal a Jugoszláviával, az ún. Theodosius-vonaltól<sup>3</sup> keletre lévő területekkel mosta össze Horvátországot, amelyektől a polgárháború következményeként el kívánt szakadni. A nem hivatalos Horvátország mindig is berzenkedett e besorolás ellen, s ez jól érzékelhető volt mind a Délkelet-Európai Stabilitási Paktum, mind a 2006. évi Bukaresti Szerződést követő CEFTA tevékenységében való részvételük során. Számos horvát elemző ugyanakkor úgy véli, hogy az ország*

<sup>1</sup> A BGF Külkereskedelmi kar c. főiskolai docense, Szucs.Gabor@kkfk.bgf.hu

<sup>2</sup> Forrás: Andrej Herang: „Život i nestanak” (Élet és eltűnés) Hrvatski Almanah 1998/1999

<sup>3</sup> Nagy Theodosius császár Kr.u 395-ben osztotta ketté birodalmát Kelet-Római (Bizánc) és Nyugat Római Birodalomra. E kulturális-gazdasági választóvonal éppen a volt Jugoszlávián halad át, máig különbséget, időnként és bizonyos vonatkozásokban ellentétet jelentve a térségen belül.

gazdaságát továbbra is súlyos strukturális problémák terhelik, ezért komoly erőfeszítésekre van szükség, hogy talpon maradjon az Európai Unióban<sup>4</sup>. Ezek a közgazdászok egyáltalán nem tekintik Horvátországot gazdasági értelemben „nyugat-európainak”, sokkal inkább valamiféle átmenetnek a Kelet és a Nyugat között.

A fentiek szem előtt tartásával tekintsük át Horvátország ( a 2012 január 22-i népszavazás során kétharmados többséggel jóváhagyott) uniós csatlakozás előtti gazdaság helyzetét, röviden utalva a 2012. januári választásokra, mint az esetleges új gazdaságpolitikának esélyt adó változásra is.

## 1. A gazdaság jelenlegi állapota

A horvátországi gazdaság állapotát az alábbi táblázat foglalja össze:

1. tábla. A horvát gazdaság fő mutatói 2008-2011

Megnevezés	2008	2009	2010	2011	2012 várható
GDP változás %	2,2	- 6,0	-1,2	0,2	0,0/0,8+
Az ipari termelés változása %	1,2	-9,2	-1,4	-1,2	-3,4
A fogyasztói árak változása %	6,1	2,4	1,1	2,3	1,2
Munkanélküliségi ráta %	13,2	14,8	17,4	17,9	19,8
Bruttó államadósság a GDP %-ában	29,2	35,1	41,3	43,5	n.a.
Költségvetési egyenleg a GDP %-ában	-2,1	-4,5	-5,3	-5,6	n.a.
Export Mrd EUR	9,6	7,5	8,9	8,9	n.a.
Import Mrd EUR	20,8	15,2	15,1	14,6	n.a.
Külkereskedelmi egyenleg Mrd EUR	-11,2	-7,7	-6,2	-5,8	n.a.
Idegenforgalmi bevétel Mrd EUR	6,6	6,3	6,2	6,8	n.a.
A folyó fizetési mérleg egyenlege Mrd EUR	-4,2	-2,4	-0,5	-0,5	n.a.
FDI(kumulált)MrdEUR	40,6	45,2	46,5	47,2	n.a.

*Forrás: Gospodarska kretanja (Gazdasági folyamatok) Hrvatska Gospodarska Komora (Horvát Gazdasági Kamara), Zagreb, 2012/2. , 4.old. ; Hrvatska Narodna Banka (Horvát Nemzeti Bank) Bilten br. 177, Zagreb, 2012. február, 70. old.  
+A horvát kormány hivatalos becslése, amelyet később informálisan módosított  
(Forrás: Poslovni vijesti (Gazdasági hírek), HINA horvát hírügynökség  
(<http://poslovni.hr.vijesti>), 2010. márc. 30., horvátszerbül)*

- A világgazdasági-pénzügyi válság hatására 2009-ben és 2010-ben jelentősen visszaesett GDP 2011-ben gyakorlatilag stagnált. Ez lényegében azt jelenti, hogy a gazdaságnak nem sikerült „helyreállítania önmagát”, vagyis visszatérnie a válság

<sup>4</sup> Vladimir Cvijanović-Denis Radžepagić: „From Political Capitalism to Clientist Capitalism? The Case of Croatia Hrvatsko Sveučilište Ekonomski Fakultet, A Zágrábi Egyetem Közgazdasági Karának kiadványa), Zagreb 2011. 355-371.old. (angolul)



előtti helyzethez. A Horvát Gazdasági Kamara fent említett jelentése<sup>5</sup> szerint, miután a belföldi kereslet csökkent, mérséklődött az import növekedése is, a GDP további visszaesését csupán a szolgáltatások, döntően a pénzügyi szféra szolgáltatásai akadályozták meg. Némi túlzással a „virtuális gazdaság”, nem pedig a reál-gazdaság alakulása mentette meg a gazdaságot attól, hogy még továbbra is hullámvölgyben maradjon, vagy még mélyebbre kerüljön. Nem feltétlenül biztató jelenségként ehhez hozzájárult az ingatlan piac némi élénkülése is, ami ismét azt jelzi, hogy a tőke nem a termelő szférát keresi meg. Ennek egyik oka lehet, hogy az EU csatlakozás előtti helyzetben megnövekedett a tengerparti telkek iránti, elsősorban olasz<sup>6</sup> és szlovén kereslet, ezért nőtt a belföldiek, lényegében spekulációs célú ingatlanvásárlási kedve is.

Az unós csatlakozás küszöbén Horvátország egyik legnagyobb problémája a *munkanélküliség*. Ennek mértéke 2012 elején a 2003. évi rekordszintet is meghaladva már elérte a 20%-ot (313.415 fő)<sup>7</sup>. Különösen aggasztóan nő a fiatalok munkanélkülisége, 42 százalékuk van munka nélkül, s ez magasabb, mint a köztudottan súlyos helyzetben lévő Görögország mutatója<sup>8</sup>. Ez természetesen főleg az általános gazdasági visszaesésnek tudható be, de nem csupán ez az ok. Sok elemző teszi felelőssé a korszerűtlen, az igényeket nem eléggé figyelembe vevő oktatási rendszert is.

Megítélésem szerint a *külföldi tőkeberuházások* (FDI) alacsony szintje, amely így nem fejtheti ki munkahelyteremtő és gazdaságfejlesztő-élénkítő hatását, sokat ront a helyzeten. A 2011. évi FDI (mintegy 1,1 milliárd EUR) 56 %-kal volt alacsonyabb, mint 2008-ban<sup>9</sup>, a válság előtti utolsó évben. s különösen feltűnő, hogy az újra beruházott tőke mindössze 361,3 millió EUR-t tett ki, ez csaknem teljes egészében (323 millió EUR) a pénzügyi szolgáltatások terén realizálódott. Ami az iparágakat illeti: a vegyiparba áramlott a legtöbb tőke (197,8 millió EUR). A legjelentősebb tőkebefektetők-beruházók az alábbiak voltak.

---

<sup>5</sup> „Gospodarska kretanja”...5. old..

<sup>6</sup> Olasz részről, az ottani válsághelyzet ellenére, vagy talán épp azért, a korábbihoz alig fogható mértékű volt a horvátországi ingatlanok iránti érdeklődés 2011-ben (a budapesti Horvát Nagykövetség gazdasági tanácsosának szíves közlése, a szerzővel folytatott személyes beszélgetés során, 2012. március).

<sup>7</sup> Dnevnik c. zágrábi napilap, 2012. március 30. (horvátszerbül)

<sup>8</sup> u.o.

<sup>9</sup> Gospodarska kretanja...15.old.

*2. táblázat*  
*A legjelentősebb horvátországi beruházó országok 2011-ben*  
*(kumulált adatok, Mrd.EUR)*

<i>Ország</i>	<i>FDI összege</i>
Ausztria	6,3
Hollandia	3,8
Németország	3,2
Magyarország	2,5
Luxembourg	2,4
Franciaország	1,4
Olaszország	1,3

*Forrás: Hrvatska Narodna Banka u.o*

Az alacsony FDI-nak két oka van: egyfelől a korrupció, amely korábban is közismert volt, ám legutóbb a volt kormányfő *Ivo Sanader* perbe fogásával, a Podravka cégnek és az INA kőolaj-ipari vállalatnak nyújtott kedvezmények révén igen „látványossá”, egyben riasztóvá vált, másfelől (az előzőektől nem egészen függetlenül) a túlbujánzó, átláthatatlan bürokráciával magyarázható. Közre játszott az is, hogy, amint az az unós csatlakozási tárgyalások során nyilvánvalóvá, és csak nehezen rendezhetővé vált, a horvát kormányok ragaszkodtak két, igen jelentős iparág, a hajógyártás és az acélipar állami tulajdonban tartásához, s jelentős, meg nem engedett állami támogatásban részesítették ezeket az ágazatokat. (A csatlakozási megállapodásban végül is kötelezettséget vállaltak arra, hogy a megkezdik a privatizációt, és támogatásokról az EU Bizottság évente monitoring jelentést készít).<sup>10</sup>

Az *FDI nagysága és helyzete* tehát nem csupán kényes kérdés, de, tekintve, hogy a világválság miatt fokozottan kellene küzdeni a külföldi tőkéért, *komoly kihívást* jelent a horvát kormány számára. Feltehető azonban, hogy a horvátokat is hasonló motívumok befolyásolják, mint az Európai Unióban legkevesebb külföldi beruházást beengedő Szlovéniát: a viszonylag újonnan szerzett függetlenség gazdasági téren való megőrzésének, illetve a gazdaság feletti állami ellenőrzés fenntarthatóságának téves értelmezése (az t.i., hogy a külföldi működőtőke-beruházás az önállóságot veszélyezteti), illetve az állami tulajdonnal kapcsolatos illúziók. Az Európai Unió azonban aligha engedhet meg még egy, Szlovéniához hasonló példát: a tárgyalásokon több ízben is érzékeltette, hogy Horvátországnak nyitnia kell a külföldi tőke előtt, s erre ígéretet is kapott. A gondot most az jelenti, hogy például hiába hirdették meg a hajógyárak privatizációját, a jelenlegi világgazdasági helyzetben egyelőre nincs komoly jelentkező.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Az Európai Unió Tanácsa: Csatlakozási szerződés: a Horvát Köztársaság csatlakozási Szerződése, Brüsszel 2011. november 7, 14409/11 sz. IV. melléklet (Versenyjog)

<sup>11</sup> A budapesti Horvát Nagykövetség gazdasági tanácsosának szíves közlése (ld. fent)

Az *ipari termelés* 2011-ben a gazdaság valamennyi szektorában csökkent.<sup>12</sup> A visszaesés, a beruházási javaknál 5,6%, a tartós ipari fogyasztási cikkekénél 7,9%, az energetika területén 15% volt. Ez azt jelzi, hogy a gazdaság szerkezetében jelentős szerkezeti átalakításokra van szükség. Erre egyébként az új kormány több tagja is utalt a választások után. Ha ez így van, további érv szólhat a külföldi tőke beáramlásának fokozott mértékű ösztönzése mellett.

A *külgazdasági kapcsolatok*<sup>13</sup> terén évek óta nem tapasztalható komoly változás: a kereskedelmi mérleg évek óta állandó, nagyjából azonos nagyságrendű deficitet mutat. 2011-ben a legnagyobb mértékben a hajógyártás, a vegyipar és az elektromos energia kivitele csökkent, míg nőtt a gyógyszeripari cikkek és a halászati ágazat kivitele. Az importban csaknem minden ágazat forgalma nőtt, a legnagyobb mértékben a kőolaj-derivátumoké és a gépipari cikkeké.

A csatlakozás után igen nagy gondot jelenthet a *volt Jugoszlávia* államaival, illetve a *nyugat-balkáni térséggel folytatott külkereskedelmi kapcsolatok* (elsősorban az export) jövője. Ezen országok (Albániát és az EU tag Szlovéniát is beleértve) részaránya a horvát kivitelből ugyan mintegy 7,0% volt 2011-ben<sup>14</sup>, ami nem tűnik magasnak például a térség Szlovénia külkereskedelmében képviselt 12-13%-os részarányához mérten<sup>15</sup>, de a jelenlegi helyzetben, amikor az export minden centjéért meg kell küzdeni, sokat számít. Horvátországnak a csatlakozáskor természetesen fel kell mondani a CEFTA megállapodást. Ez azt jelenti, hogy – bár a CEFTA országok nem alkalmazhatnak vele szemben semmiféle korlátozást-, kérdéses, hogy az igen éles versenyben, amelyet súlyosbít, hogy az EU tagállamok agrárexportja a CEFTA-ba nem liberalizált, így mennyire állja meg helyét a horvát export, például a dél-európai EU tagállamokkal a *CEFTA-piacokért folytatott versenyben*. Ezt a hatást kétségkívül enyhítheti, hogy számos horvát terméknek, még a jugoszlávi időkből, előszereteti ára van, ám önmagában ezt a tény aligha pótolhatja a várható kiesést.

A Horvátország számára igen fontos *idegenforgalom* 2011-ben kedvezően alakult: a vendégéjszakák száma 13%-kal nőtt<sup>16</sup> és (amint az az 1.sz. táblázatból látható), emelkedett az idegenforgalmi bevétel is..

## 2. A jövőbeni kilátások, intézkedések

Nem biztatóak a *jövőbeni kilátások* sem, legalábbis rövidtávon. Ezt a 2012 januárjában megalakult új, balközép kormány<sup>17</sup> sem tagadja. Čačić gazdasági miniszter a

<sup>12</sup> Gospodarska kretanja...6.old.

<sup>13</sup> u.o.

<sup>14</sup> Hrvatska Narodna Banka i.m. 73.old., illetve saját számítások

<sup>15</sup> Statistički Urad Republike Slovenije (A Szlovén Köztársaság Statisztikai Hivatala) www.stat.si, 2012 április, szlovénül

<sup>16</sup> u.o.

<sup>17</sup> Ez az ún. „Kukuriku koalíció”, amely nem hivatalos nevét egy tengerparti étteremről kapta, ahol 2009-ben informálisan, majd egy évvel később formálisan is megalakult. Tagpártjai: Socijaldemokratska Partija Hrvatske (Horvát Szociáldemokrata Párt), Hrvatska Narodna Stranka (Horvát Néppárt – liberális jellegű párt), Istarski Demokratski Sabor (Isztriai Demokratikus Parlament – helyi jellegű szerveződés), Hrvatska Stranka Umirovljenika (Horvát Nyugdíjasok Pártja).

Reuters hírügynökségnek adott nyilatkozatában<sup>18</sup> kifejtette: könnyen előfordulhat, hogy a kormány (igaz, az előző, a HDZ által vezetett jobbközép kabinet) által 2012-re jelzett 0,8 %-os GDP növekedés sem lesz tartható. Feltétlenül biztató ugyan, hogy három évig tartó recesszió, illetve stagnálás után megállhat a visszaesés, de miután a fő gazdasági partnereknél, az EU-ban nem lesz számottevő javulás, a bruttó hazai termék -a miniszter szavaival élve- „szégyenteljes helyzetnek mondható drámai szabadesésének” megállítása is kiemelkedő eredménynek tekinthető. 2013-ra azonban 2%-os, 2014-re akár 4%-os gazdasági növekedés is elképzelhető.

A kormányzat ugyanis jelentős, mintegy 1,6 milliárd eurót kitevő *energetikai és közlekedési infrastrukturális beruházásokra* készül, amelyek, reményei szerint a 2013-ban és 2014-ben hozzák meg az eredményt. A miniszter ugyan nem említett konkrétumokat, de a korábbi tervekből következően nyilvánvaló, hogy a főképpen a Krk szigetére tervezett folyékony földgáz (LNG) tároló megépítéséről, illetve a rijekai kikötő és a vasúti hálózat korszerűsítéséről van szó. Az említett beruházások zömét állami vállalatok végzik, az elképzelések szerint az uniós alapok által rendelkezésre bocsátott eszközök felhasználásával. A magánszektor által beruházott összeg mintegy 400 millió euró lehet. A kormányzat azt hangsúlyozza, hogy jórészt importhelyettesítő, a hazai gazdaságot élénkítő beruházásokról van szó

A *növekedés meggyorsítása* érdekében más *intézkedéseket* is hoztak: adómentessé tették a vállalati nyereség újra beruházott hányadát, csökkentették a cégek által fizetendő egészségügyi hozzájárulást, 2013-tól csökkentik az idegenforgalmi adót, szigorítják az adó visszatérítés feltételeit, és számos, viszonylag kisebb jelentőségű lépésre is sor került (például lényegesen kevesebb jogcímen lesznek igénybe vehetők az állami tulajdonú személygépkocsik, racionalizálást hajtanak végre az állami szférában, ami természetesen létszámcsökkentést jelent).

A leglényegesebb döntés azonban minden jel szerint az, hogy 23%-ról 25 %-ra emelték az *általános forgalmi adót*, amely ugyan 1,4 %-kal növelheti az átlagos árszínvonalat, de mérsékelheti a költségvetési deficitet, amely így a következő két év alatt akár 2 %-ra is levihető.<sup>19</sup>

Az elemzők többsége<sup>20</sup> azonban nem ezt a logikát követi, természetesen nem „hivatalból optimista”, és akár *2 %-os GDP csökkenést sem tart kizártnak 2012-re*. Igen szkeptikusak a központilag finanszírozott beruházásokkal kapcsolatban, mert azoknak a kormány által jelzett összege veszélyeztetné a *költségvetési hiányt*, amelynek szinten tartására, illetve mérséklésére Horvátországnak nagy szüksége van. Annál is inkább, mivel, nem sokkal megválasztását követően<sup>21</sup> a kormány jelezte, hogy a közeljövőben tárgyalásokat kezdeményeznek *az IMF-fel és a Világbankkal* a pénzügyi stabilizációhoz nyújtható hozzájárulás feltételeiről. (Erről egyébként a

<sup>18</sup> HINA horvát hírügynökség (<http://ww.poslovni.hr/vijesti> 2012. március 30, horvátszerbül

<sup>19</sup> u.o.

<sup>20</sup> u.o.

<sup>21</sup> ld. Zoran Milanović kormányfő kijelentése: <http://daily.tportal.hr/172859>, 2012. január 31., angolul

kampányban is szó volt, a balközép koalíció tehát nem rejtette véka alá ezt a szándékát).

Az intézkedéseket mielőbb meg kell tenni, mert az elhúzódnak az ország számára tragikus következményei lehetnek. A kormánynak ki kell használnia egyfelől az „újdonság varázsát”, tehát azt, hogy nemrég alakult, másfelől azt az optimista hangulatot, amely az Európai Unió tagság 2013 közepétől történő elnyerése és az ezzel kapcsolatos, kétharmados jóváhagyást eredményező népszavazás jelent. Elsősorban a válság hatására lelassult hitelnyújtást kell megélnékníteni, tehát pénzt kell pumpálni a gazdaságba, s a forrásokat főként az exportáló ágazatok, az idegenforgalom, az élelmiszeripar, a mezőgazdaság és az infrastruktúra fejlesztésére kell felhasználni. Egyedül így kerülhető el az a gazdasági katasztrófa, amelynek előjeleit sok szakértő elemző látni véli.

### 3. Két egyéb, nem gazdasági jellegű ügy

*Szlovénia ellenállása:* minden jel arra utal, hogy a csatlakozást Szlovénia, a korábbi, informális jelzések ellenére sem kívánja megakadályozni a parlamenti ratifikáció során: a szlovéneknek, kedvezőtlen gazdasági helyzetük folytán most nagy szükségük van Brüsszel jóindulatára, amely aligha lenne biztosítható, ha nem hagynák jóvá a horvát csatlakozást. Ismeretes, hogy korábban ez nem volt ilyen egyértelmű. Szlovéniában a két ország között viták miatt –melyekre most nem térünk ki– még az ezzel kapcsolatos népszavazás ötlete is felmerült, ami példátlan lett volna az Európai Unió történetében). A helyzetet elvileg bonyolítja, hogy a 2012 elején hivatalba lépett második Janša-kormány olyan, jobbközép koalíciót képvisel, amelynek korábban folyamatos konfliktusa volt Horvátországgal. Valószínűnek látszik azonban, hogy az EU által gyakorolt nyomás végül is arra készteti Szlovéniát, hogy ratifikálja a horvát csatlakozást. Ez inkább tűnik valószínűnek, mint az, hogy megakadályozzák, hiszen a Európai Tanácsban sem emeltek vétót (bár egy ideig ezt is „lebegtették”).

A másik problematikus kérdés lehet *a bosznia-hercegovinai horvát nemzetiség problémája*. 2011-ben 442.586 horvát<sup>22</sup> élt Bosznia-Hercegovinában (BiH). Ők bosznia-hercegovinai és horvát állampolgárok is. Ez a kérdés a schengeni övezethez való horvát csatlakozás után válhat kényessé, hiszen BiH-nak egyelőre kilátása sincs arra, hogy belátható időn belül kézzelfogható módon közelítsen az Európai Unió tagságához. Ezért a BiH-ban élő horvátok egyre nagyobb számban települnek át Horvátországba, bár aligha valószínű, hogy mindannyian ezt tennék. Az ügy akkor válhat problémává, ha a BiH-ban élő, vagy az anyaországba áttelepült horvátok a későbbiekben esetleg tömegesen, munkavállalóként jelennek meg az EU-ban.

---

<sup>22</sup> Agencija za Statistiku Bosne i Hercegovine (Bosznia Hercegovina Statisztikai Ügynöksége) Demografija. Sarajevo, 2012/3 szerbhorvátul

## 4. Következtések

A horvát gazdaság egyszerre kedvező és kedvezőtlen időpontban csatlakozik az Európai Unióhoz.

*Kedvező*, mert sikerült elkerülnie, hogy azonos csoportba tartozzék a valóban más kategóriában lévő Szerbiával, vagy Macedóniával, - ez esetben rendkívül hosszú időt kellett volna várnia arra, hogy a közösség tagja legyen. Az uniós tagság csatlakozás ugyanakkor megnöveli a külföldi tőke bizalmát és biztonságérzetét: a korábban elnyert NATO tagsággal együtt az ország most sokkal biztatóbbnak tűnhet, mint korábban, bár igen nehéz lesz megküzdenie a korrupció riasztó tüneteivel és az ezzel járó kétes hírnévvel.

*Kedvezőtlen* az időpont a világgazdasági válság miatt, amely csökkenti a tőkemozgást, tehát a külföldiek előtt várhatóan nagyobb mértékben megnyíló horvát beruházási piac megélénkülését. A dél-európai térség, amelyhez tágabb értelemben Horvátország is tartozik, gazdasági válsággócnak számít, s mint láttuk, a horvát helyzet sem mondható a legkedvezőbbnek. Kérdés, hogy az uniós támogatások, kifizetések hogyan tudnak változtatni ezen, s hogy távol tudja-e tartani a kormányt a területtől a korrupciót. Ezekre a kérdésekre csak maga a csatlakozás adhat választ.

## Felhasznált irodalom

- Andrej Herang: „Život i nestanak” (Élet és eltűnés) Hrvatski Almanah 1998/1999 (horvátszerbül)
- Vladimir Cvijanović-Denis Radžepagić: „From Political Capitalism to Clientist Capitalism? The Case of Croatia Hrvatsko Sveučilište Ekonomski Fakultet, A Zágrábi Egyetem Közgazdasági Karának kiadványa), Zagreb 2011 (angolul)
- Gospodarska kretanja (Gazdasági folyamatok) Hrvatska Gospodarska Komora (Horvát Gazdasági Kamara), Zagreb, 2012 /2. (horvátszerbül)
- Hrvatska Narodna Banka (Horvát Nemzeti Bank) Bilten br. 177, .Zagreb, 2012. február (horvátszerbül)
- HINA horvát hírügynökség (<http://poslovni.hr/vijesti>), 2010. márc. 30. (horvátszerbül)
- Dnevnik c. zágrábi napilap, 2012. március 30. (horvátszerbül)
- Az Európai Unió Tanácsa: Csatlakozási szerződés: a Horvát Köztársaság csatlakozási Szerződése, Brüsszel 2011. november 7, 14409/11 sz. IV. melléklet (Versenyjog)
- <http://daily.tportal.hr/172859>, 2012. január 31., angolul
- „SEE Biz.” 2011. december 19, horvátszerbül
- Agencija za Statistiku Bosne i Hercegovine. Demografija. (Bosznia Hercegovina Statisztikai Ügynöksége) Sarajevo, 2012/3 szerbhorvátul

# FORGÁCS ANNA<sup>1</sup> - LISÁNYI ENDRÉNÉ BEKE JUDIT<sup>2</sup>

## Hátrányos-e az új tagállamok számára a KAP támogatások disztribúciója?

### | Can the CAP fund distribution system be considered unfair to the new Member States?

A frequent criticism of the funds under the CAP is its unequal distribution system. The entitlements are based on the value of historical subsidy receipts, meaning that there are significant disparities between the old and new Member States. In our study an attempt has been made to investigate whether payments to farmers are unfairly shared, and for that reason the distribution system has been examined from two aspects. First, the relationship between a country's CAP funds and their agricultural performance has been explored. Performance is considered here as the difference between the real agricultural output of a given country and the average difference from the potential output trends fitted through the historical output data of the countries. Secondly, the countries' share to the total EU agricultural output was compared to assess whether they receive a fair share of the CAP budget. Our results indicate that the CAP payments seem not to support the relatively better performing Member States (a strong negative correlation was found for the old Member States, while no correlation was found for the new member states). Furthermore, it has been found that the old member states receive a proportion of funds one third larger than their share of total EU agricultural output but the system cannot be regarded as unfair once income levels have been taken into consideration.

### Összefoglaló

A 2007-2013-as pénzügyi periódus második felében a KAP pénzek elosztásáról folyó vita frontvonala a régi és az új tagállamok között húzódik. A 2004 után csatlakozott tagországok a folyamatosan szűkülő támogatási keret elosztási elveinek mihamarabbi felülvizsgálatát követelik, mivel a jelenlegi alapvetően historikus hozamokon alapuló elosztási rendszer véleményük szerint hátrányos megkülönböztetésben részesíti őket.

A mezőgazdaságra szánt közösségi pénzügyek elosztását kutatásunkban két szempont mentén vizsgáltuk. Egyik oldalról, egy korábbi kutatásunkhoz kapcsolódva a mintát leszűkítettük 12 (6 régi és 6 új) tagországra. Országcsoportonként meg-

---

<sup>1</sup> Dr. Anna Forgács (Ph.D.), Budapest Business School, College of International Management and Business, Department of Management and Human Resources, [Forgacs.Anna@kkfk.bgf.hu](mailto:Forgacs.Anna@kkfk.bgf.hu)

<sup>2</sup> Dr. Judit Beke Lisányi (Ph.D.), Budapest Business School, College of International Management and Business, Department of International and European Studies, [Lisanyi.Endrene@kkfk.bgf.hu](mailto:Lisanyi.Endrene@kkfk.bgf.hu)

határozott potenciális pályához viszonyítottuk az egyes országok teljesítményét és amennyiben jelentősebb mértékben elmaradt egy ország a potenciális pályától, úgy alulteljesítőnek, ellenkező esetben felülteljesítőnek írtuk le. A most ismertetett elemzésünkben ugyanerre a 12 országra néztük meg a kibocsátás és a támogatási összeg közötti kapcsolatot, majd ezt egybevetettük a fent ismertetett szempont szerinti eredményekkel. A nyugati európai országoknál erős negatív korrelációt tapasztaltunk, míg a keleti blokknál gyakorlatilag semmilyen irányú összefüggés nem mutatható ki a kapott támogatás és a kibocsátás között.

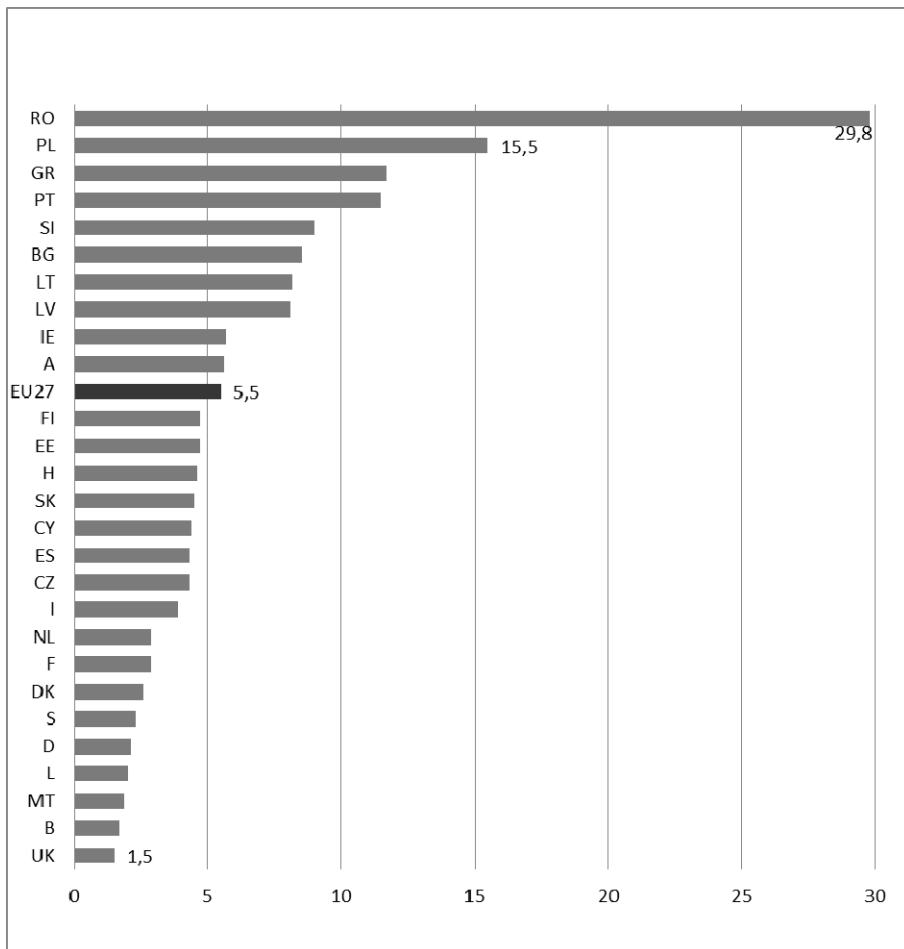
Másik oldalról azt vizsgáltuk, hogy a közösségi támogatásból való részesedés hogyan viszonyul az ország output részarányához. A régi tagállamok előnyére 130%-os rátát kaptunk, amit ugyan nevezhetünk igazságtalannak, de csakis abban az esetben, ha a mezőgazdasági inputokat figyelmen kívül hagyjuk. Ennek igazolására vizsgáltuk a termelési tényezőkre (munka, a tőke és a föld) vetített támogatások mértékét. Eredményeink szerint a támogatásokat csak abban az esetben tekinthetjük igazságtalannak, ha figyelmen kívül hagyjuk azt a tényt, hogy a régi tagállamok magasabb jövedelemszinttel rendelkeznek. Véggöveztetésünk az, hogy a KAP egyik fő célkitűzése, a gazdák számára megfelelő jövedelemszint biztosítása, megvalósul.

## Bevezetés

A Közös Agrárpolitika (KAP) az Európai Unió (EU) egyik legfontosabb közös politikája, a mezőgazdasági támogatási rendszer az európai integráció egyik legbonyolultabb rendszere. A rendszer kiépítésénél a közösséget alapító országok a mezőgazdaságot is belefoglalták a közös piac rendszerébe, és a korábbi hagyományosan intervencionalista nemzeti agrárpolitikák helyett közös agrárpolitikát alakítottak ki, amelynek alapvető célja a piacok stabilizálása, az élelmiszerellátás biztonságának garantálása, méltányos árak biztosítása, a társadalom számára elfogadható jövedelem és életszínvonal megteremtése, valamint a termelékenység emelése a műszaki fejlesztés növelésével. A mezőgazdaság Európában különösen nagy jelentőséggel bír, hiszen élelmiszereket és alapanyagokat biztosít, miközben szerepe van a foglalkoztatásban, gondozza a földfelszínt, valamint a termék-előállítás túlmenően pótlólagos szolgáltatásokat nyújt a társadalom számára. Az 1950-es években, a KAP kialakításakor a mezőgazdaság nemzetgazdaságon belüli szerepe és politikai súlya a jelenleginél jóval nagyobb volt, ez a szerep azonban az elmúlt évtizedekben nagymértékben megváltozott. Az utolsó 15 évben a mezőgazdaság részaránya a GDP-ben 3%-ról 2%-ra csökkent, ugyanakkor a foglalkoztatásban részaránya 2,5-szer nagyobb (5,5%). Az ágazatban 2010-ben 5 millió fővel kevesebben dolgoztak, mint 1995-ben. Ennél nagyobb számban csak az ipar veszített munkavállalóiból, az Európai Tanács adatai szerint a foglalkoztatottak száma ebben az időszakban a gazdaság egészét tekintve több mint 22 millióval nőtt (European Commission, 2011). Amint az 1. ábrán látható, ez az átlagos 5,5%-os érték az országok közötti jelentős szórással teljesül. Míg pl. az Egyesült Királyságban, Belgiumban 1,5%, Németországban 2%, Lengyelországban meghaladja a 15%-ot, Romániában pedig közel 30%.



1. ábra. A mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya (2008)



*Forrás: Eurostat, (a)*

A mezőgazdasági kiadások az Unió költségvetésének még ma is tekintélyes hányadát képviselik. A hetvenes évekbeli 70% körüli részarány mára jelentősen lecsökkent: az EU a 2007 és 2013 közötti időszakban a KAP finanszírozására költségvetésének mindössze 43%-át fordítja. A csökkenés egyrészt annak tudható be, hogy időközben megszorították az EU egyéb jellegű feladatait, másrészt annak, hogy az agrárpolitika terén megvalósult reformok jelentős megtakarítást eredményeztek, továbbá az EU nagyobb összegeket fordít vidékfejlesztésre; a 2007–2013-as időszak során ez a terület a közös költségvetés 11%-át képviseli (Financial Framework 2007 – 2013).

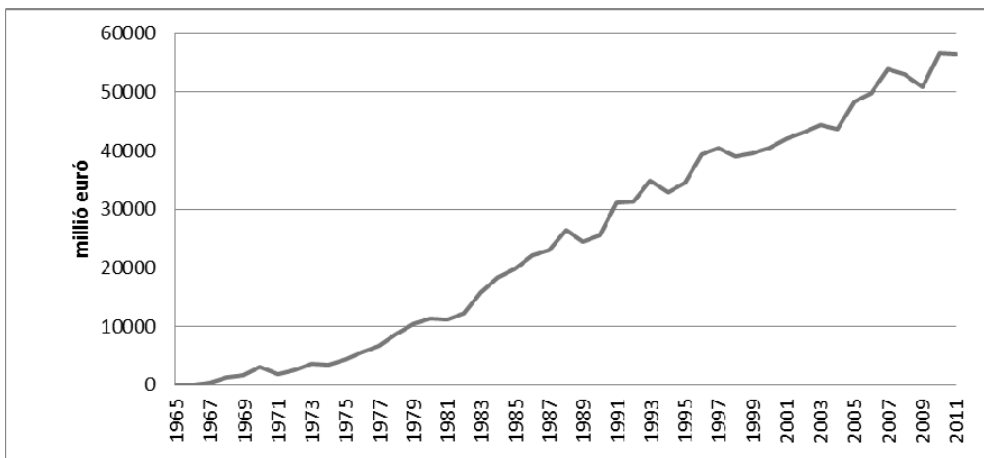
1. táblázat. Az EU KAP-ra fordított kiadásai (1961-2009)

Kategória \ év	1965	1970	1980	1990	2000	2010
Teljes költségvetés %-ában	8,5	86,9	68,6	56,1	54,7*	46,3*
Millió euró	29	3.108	11.292	25.605	44.949*	56.647*
*Természeti erőforrások megőrzése és kezelése támogatási program						

*Forrás: EU Budget, 2008, 2009 és 2010*

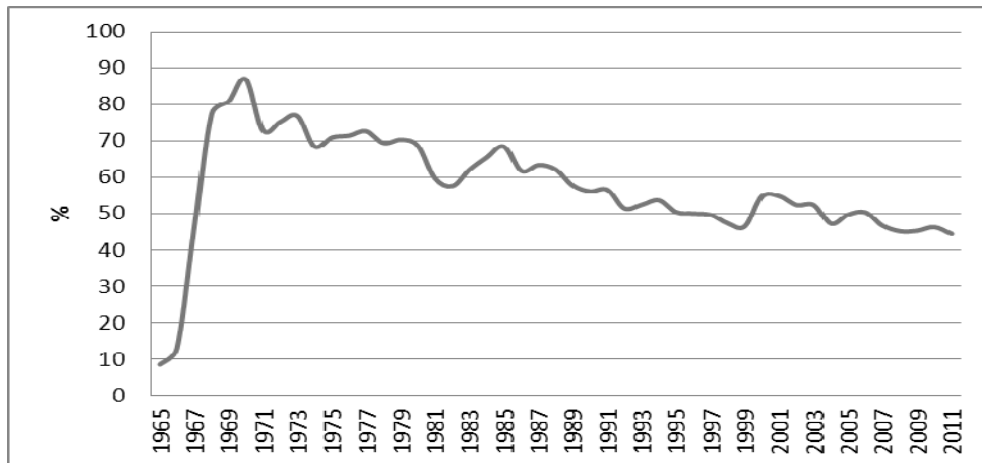
Amint az 1. táblázatból leolvasható, az EU teljes költségvetéséből mezőgazdaságra (és később vidékfejlesztésre is) fordított kiadások az elmúlt mintegy fél évszázadban jelentősen megváltoztak, a kezdetben hat tagállamú Közösségben a kiadások alig 10%-ról közel 90%-ra nőttek, majd 1980-ra, a már kilenctagú EU-ban, 70% alá csökkentek. Ez a trend a továbbiakban is folytatódott, az EU-12-ben 1990-re 56%-ra, majd az ezredfordulón a már 15 tagú Unióban a szűkebb értelemben vett mezőgazdaságra szánt támogatások (vidékfejlesztés nélkül) 50% alá csökkentek (EU Budget, 2008). A közösségi költségvetésben még ma is a KAP a legnagyobb tétel, amit a jövőben sem terveznek 40% alá szorítani, ez pénzben kifejezve évente mintegy 50 milliárd eurót jelent (ami hozzávetőlegesen fél éves magyar GDP-nek felel meg).

2. ábra. EMOGA (később EMGA és EMVA) által finanszírozott támogatások (1965-2011)



*Forrás: EU Budget Financial Report 2008, 2009, 2010*

3. ábra. KAP támogatások az EU költségvetés százalékában (1965-2011)



*Forrás: EU Budget Financial Report 2008, 2009, 2010, EU 2011*

A költségvetési arány csökkenése nem jelenti egyben a pénzösszeg csökkenését is, a KAP keretében szétosztott támogatások összege 1980-ban 10 milliárd euró volt, míg 2010-re megközelítette a 60 milliárd eurót. A 2. ábra a nominális összeg folyamatos emelkedését mutatja.

Ebben a kutatásunkban a támogatás jogosságát két szempont mentén vizsgáltuk, egyik oldalról a teljesítmény viszonylatában, másik oldalról országcsoporthoz tartozás szerint.

### 1. Van-e kapcsolat a támogatás mértéke és a teljesítmény között?

Ebben a részben arra a kutatásunkra alapozva, amelyet 12 európai uniós tagország agrárteljesítményéről végeztünk, a szektorális kibocsátási érték és a kapott uniós támogatás közötti kapcsolat meglétét próbáltuk meg igazolni, avagy elvetni. Korábbi vizsgálatainkban, (kétfváltozós lineáris regresszióval illesztett tényadatokkal) meghatároztuk a nyugati illetve a keleti országokra vonatkozó potenciális pályát és az attól való egyedi ország-eltérések alapján alakítottunk ki véleményt a 12 tagállam mezőgazdasági teljesítményére vonatkozóan. Számításaink szerint potenciális kibocsátásuk közel kétszeresét (178%) nyújtották a hollandok, a németek is relatíve jól teljesítettek (111%) és még a franciák is potenciális pályájuk felett mozogtak (107%), míg az olaszok kibocsátása  $\frac{3}{4}$ -e (74%), az osztrákoké 40%-a a potenciálisnak. A keleti országokat tekintve Szlovákia teljesített a legrosszabbul (86%), Csehország a legjobban (112%). A másik 4 vizsgált országnál nem szignifikáns az eltérés a potenciális pályától, a magyarok és a lengyelek valamelyest elmaradtak tőle, a szlovének 2%-kal, a románok 8%-kal haladták azt meg. Ennek bázisán, a támogatás és a kibocsátás közötti viszony szorosságát tekintettük át, arra a kérdésre kerestünk választ, vajon az uniós költségvetési pénzeket azok az országok kapják-e amelyek valóban „megérdemlik”.

Arra a következtetésre jutottunk, hogy szinte semmilyen kapcsolat nem mutatható ki a kettő között.

A támogatás és a kibocsátás kapcsolatát mutató korrelációs együtthatókat is számítottunk a 2005-2009 közötti időszakra (2. táblázat).

*2. táblázat. Korrelációs együttható: a támogatások és az ágazat kibocsátásának viszonya a 12 tagállamban (2005-2009)*

Országok	Kibocsátás (PPS) és támogatás	Kibocsátás és támogatás	Kibocsátás (PPS) és támogatás a kibocsátás %-ában	Kibocsátás és támogatás a kibocsátás %-ában
DK	0,277	0,231	-0,611	-0,638
DE	0,554	0,471	-0,986	-0,990
FR	0,333	0,237	-0,878	-0,907
IT	0,400	0,179	-0,691	-0,829
NL	-0,511	-0,657	-0,758	-0,861
AT	-0,485	-0,450	-0,914	-0,892
<b>Csoport átlaga</b>	<b>0,095</b>	<b>0,002</b>	<b>-0,806</b>	<b>-0,853</b>
CZ	0,043	0,435	-0,317	0,129
HU	-0,743	-0,514	-0,836	-0,620
PL	0,727	0,739	0,437	0,505
RO	0,392	0,594	0,249	0,464
SI	-0,561	-0,315	-0,760	-0,529
SK	0,125	0,600	-0,045	0,460
<b>Csoport átlaga</b>	<b>-0,003</b>	<b>0,256</b>	<b>-0,212</b>	<b>0,068</b>

*Forrás: Eurostat és EU Budget 2009 Financial Report*

## 2. Igazságos-e a támogatások elosztása a régi és az új tagállamok között?

A kutatás ezen szakaszában azt vizsgáltuk meg, hogy vajon az EU agrártámogatásai igazságtalanul előnyben részesítik-e a régi, főként a nettó befizető, erős lobbierővel bíró tagországokat.

### 3. táblázat. Támogatásintenzitás a két országcsoportban

	Tényezők	EU15 átlaga	Újonnan csatlakozó országok átlaga	Ráta (régi/ új)
a)	Támogatási részarány és a mezőgazdasági kibocsátási részarány viszonya	1,18	0,92	1,28
b)	Területre jutó támogatás (Euró/UAA)	411,26	228,23	1,80
c)	Munkaerőre jutó támogatás (1000 Euró/AWU)	10,04	2,17	4,62
d)	Mezőgazdasági tőkére jutó támogatás	0,10	0,10	1,00
e)	Egy főre jutó támogatás (Euró)	146,68	67,23	2,18
f)	Egy főre jutó támogatás az egy főre jutó GDP (PPP) arányában (%)	5,11	4,31	1,18

Elsőként a támogatási részarány és a mezőgazdasági kibocsátási részarány viszonyát vizsgáltuk a 2005-2009 közötti időszakra (3. táblázat „a” sor).

A régi tagállamoknak nyújtott támogatás részaránya egyötödével haladja meg ezen tagállamok kibocsátási részarányát, miközben 12 újonnan csatlakozó tagország esetén ez a mutató 100% alatt marad (92%). Amennyiben a két rátát egymásra vetítjük, akkor kapjuk a táblázat utolsó oszlopában szereplő értéket, amelyet úgy értelmezhetünk, hogy a régieknek nyújtott támogatás közel 30%-kal meghaladja az újakét.

Megvizsgáltuk a termelési tényezők (föld, munkaerő, tőke) egységére vetített támogatások értékét is.

A megművelt földterület (UAA) és a támogatások viszonyánál a régi tagországok esetében közel kétszeres (1,8) értékeket találtunk (3. táblázat „b” sor). Az Éves Munkaerő Egységre (AWU) vetített támogatásokat figyelembe véve a régi (EU-15) tagországok esetében közel ötszörös (4,62) értéket figyelhetünk meg (3. táblázat „c” sor). A tőke tekintetében megállapításainknál némi óvatosságra van szükség, mert a vizsgálatainkhoz rendelkezésre álló utolsó éves (FAO) adatok 2002-re és 2003-ra vonat-

koznak. Meg kell jegyeznünk azonban, hogy a tőkeállomány rövid-, ill. középtávon jelentősen nem változik, mivel a tőke-termelés hányados viszonylag állandó.

A két országcsoport összevetésekor nem találtunk különbséget a tőkére vetített támogatásokban (1,00). Ezt értelmezhetjük úgy, hogy a támogatások a tőkeállomány pótlásának azonos mértékét biztosíthatják (3. táblázat „d” sor).

Összefoglalóan, jelentős mértékű egyenlőtlenségeket figyelhetünk meg a föld és a munkaerő tekintetében, az eltéréseket magyarázzák a tényező termelékenységbeli különbségei. Az új tagállamokban a tőkét a munkaerő helyettesíti. Az egyenlőtlenség mutatójának tekinthető egy főre jutó támogatások esetén 2,18 rátát kaptunk (3. táblázat „e” sor). Ez az adat azonban torzíthat, mert nem veszi figyelembe a meglévő jövedelemkülönbségeket. Annak érdekében, hogy a támogatások elosztási rendszerének igazságosságát értékelhessük, az egy főre jutó támogatások nagyságát az egy főre jutó GDP (PPS-ben mérve) adatokhoz mértük (3. táblázat „f” sor). A két országcsoport rátája 1,18, ami úgy értelmezhető, hogy reálértéken az új tagországokhoz képest mindössze 20%-kal több támogatást kapnak a régi tagországok. Ez az olló akár már a közeljövőben is záródhat a KAP reformok és a várhatóan csökkenő költségvetés hatására.

## Következtetések

Eredményeink szerint nem mutatható ki kapcsolat a KAP támogatások és a termelékenység között. Nem a jól teljesítő országok kapják a támogatást, másik oldalról nézve a támogatás nem eredményez magasabb ágazati kibocsátást. Az elosztási rendszer csak abban az esetben tekinthető egyenlőtlennek (régi vs. új tagországok), ha figyelmen kívül hagyjuk, hogy a régi tagországok jövedelemszintje magasabb. Ha nem tekintünk el a jövedelemkülönbségektől, akkor a régi tagországoknak nyújtott nominálisan kétszeres értéket mutató támogatás nem tekinthető egyértelműen igazságtalannak. A tőkére jutó támogatás azonos a régi és új tagországokban, mindkét csoportnál ugyanolyan mértékben biztosítja a támogatás a tőkepótlást. Ez ugyan az arányokat tekintve igaz, de a valóságban úgy jelenik meg, hogy a régi tagállamokban a gazdálkodás jóval magasabb tőkeintenzitást mutat, miközben az újakban a hiányzó tőkét munkaerővel helyettesítik. Ennek egyik eklatáns bizonyítéka az 1. ábra. Mindezek egy olyan új kutatás lehetőségét vetítik előre, amelyben a tőkeellátottságot vizsgálnánk historikus megközelítésben.

## Felhasznált irodalom

1. Agriculture and rural development. The 2010 Agricultural Year, [http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2010/table\\_en/en351.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2010/table_en/en351.htm)
2. EU Budget, Financial Report (2008): [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2009/fin\\_report/fin\\_report\\_09\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2009/fin_report/fin_report_09_en.pdf)
3. EU Budget, Financial Report (2009): [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2009/fin\\_report/fin\\_report\\_09\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2009/fin_report/fin_report_09_en.pdf)

4. EU Budget, Financial Report (2010):  
[http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2009/fin\\_report/fin\\_report\\_09\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2009/fin_report/fin_report_09_en.pdf)
5. Eurostat, a: Output of the agricultural industry - basic and producer prices  
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tag00102&plugin=1>
6. Eurostat, b: Employment and unemployment (Labour Force Survey)  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment\\_unemployment\\_lfs/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/data/database)
7. FAO Statistical Yearbook (2010): <http://www.fao.org/economic/ess/ess-publications/ess-yearbook/ess-yearbook2010/en>
8. European Commission (2011): Background on sources of growth, Information prepared for the European Council, 23 October).  
[http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/pdf/background\\_sources\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/background_sources_en.pdf)
9. Financial framework 2007 – 2013  
[http://ec.europa.eu/budget/figures/fin\\_fw0713/fw0713\\_en.cfm#cf07\\_13](http://ec.europa.eu/budget/figures/fin_fw0713/fw0713_en.cfm#cf07_13)
10. EU (2011) Az Európai Unió Hivatalos Lapja magyar nyelvű kiadás, 54. évf. 1. köt.,  
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:068:FULL:HU:PDF>





# SZABÓNÉ BERTA OLGA<sup>1</sup>- SZABÓ MIKLÓS<sup>2</sup>- DR. SZÉNÁS IGNÁC<sup>3</sup>

## Félidő után: ÚMVP - EMVA tapasztalatok avagy egyet előre egyet hátra<sup>4</sup>

AFTER HALF TIME: Project experiences

Lot of problems appeared due to the lack of information and competition system. To solve these problems after closing EMVA program we examined 10 enterprises to survey their ex-periences on competitions. Based on the evaluation of the questionnaires we summarised the experiences, which help us to prepare a project and to get to know the main characteristics of competitions invited by MVH.

Information gained from the questionnaires could be utilised well through planning and accomplishing of agricultural and rural development projects. The main conclusion was that the application system should be worked better out to get better pro-jects which can develop the Hungarian agricultural and rural development project system.

**Kulcsszavak:** EMVA, ÚMVP, mezőgazdaság, pályázati rendszer, vidékfejlesztés

### Bevezetés

Az Európai Tanács 2005. június 21-én fogadta el a Közös Agrárpolitika (KAP) finanszírozási rendszerének reformjáról szóló jogszabályt, mely a 2007-2013 közötti időszakra vonatkozóan jelentős változásokat léptetett életbe. A közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló 1290/2005/EK tanácsi rendelet szerint a KAP pénzügyi keretét képező Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA) helyébe két új alap lépett: az Európai Mezőgazdasági Garancia Alap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA).[1]

Az EU finanszírozással megvalósuló mezőgazdasági pályázatokról szóló sorozat harmadik részében hazánk csatlakozását követő első teljes fejlesztési ciklusra fókuszálunk, mivel ennek jelentősége kiemelkedő a magyar gazdaság- és vidékfejlesztés szempontjából. Hazánk számára esélyt jelenthet a jelenlegi gazdasági helyzetben, ha jól tudja felhasználni a forrásokat, és ki tudja aknázni a rendelkezésre álló lehetőségeket.

---

<sup>1</sup> Nyíregyházi Főiskola GTK Közgazdaságtan és Logisztika Tanszék PhD hallgató, Miskolci Egyetem, Gazdálkodástani Intézet bertaolgi@nyf.hu

<sup>2</sup> Nyíregyházi Főiskola, MMK Tájgazdálkodási és Vidékfejlesztési Tanszék

<sup>3</sup>Nyíregyházi Főiskola GTK Gazdálkodási Intézet

<sup>4</sup> A tanulmány a Budapesti Gazdasági Főiskolán a MAGYAR TUDOMÁNY ÜNNEPE tiszteletére 2011. november 10-11-én tartott konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

## Vidékfejlesztési közösségi stratégiai iránymutatások a 2007–2013 közötti időszakra

A vidékfejlesztési politika és a közösségi prioritások összehangolása érdekében az EMVA alapból nyújtandó vidékfejlesztési támogatással kapcsolatos tanácsi rendelet a 2007. január 1. és 2013. december 31. közötti időszakban a vidékfejlesztésre vonatkozó közösségi szintű stratégiai iránymutatások elfogadásáról rendelkezik.[2] A közösségi stratégiai iránymutatások elfogadásának kitűzött határideje 2005 ősze volt, a monitoring és az értékelés közös keretét 2005 végéig dolgozták ki.

Magyarország agrárstratégiájának alapját a SAPARD Terv, valamint ennek alapjaira kidolgozott és 2004-2006 közötti időszakban megvalósított AVOP jelentette.

Az új vidékfejlesztési rendelet Unió szinten meghatározza a vidékfejlesztési támogatások célját és alkalmazási körét. A közösségi stratégiai iránymutatások deklarálják a közösségi prioritások megvalósítása szempontjából nagy jelentőségű területeket. A vidékfejlesztési közösségi stratégiai iránymutatások:

- segítséget nyújtanak azon területek meghatározásában és elfogadásában, amelyeken a vidékfejlesztési célra adott EU- támogatás uniós szinten a legnagyobb hozzáadott értéket hozza létre.
- támogatást adnak a tagállamoknak a fő Unió prioritások figyelembe vételében, ezeknek vidékfejlesztési politikává való átalakításában; az uniós politikákkal való összhang biztosításában, valamint az új, piacorientált közös agrárpolitika végrehajtásának és a szükséges szerkezetátalakítás támogatásában.

Ennek megfelelően az EU vidékfejlesztési programjának négy tengelye van, mely hazánkra nézve is kötelező:

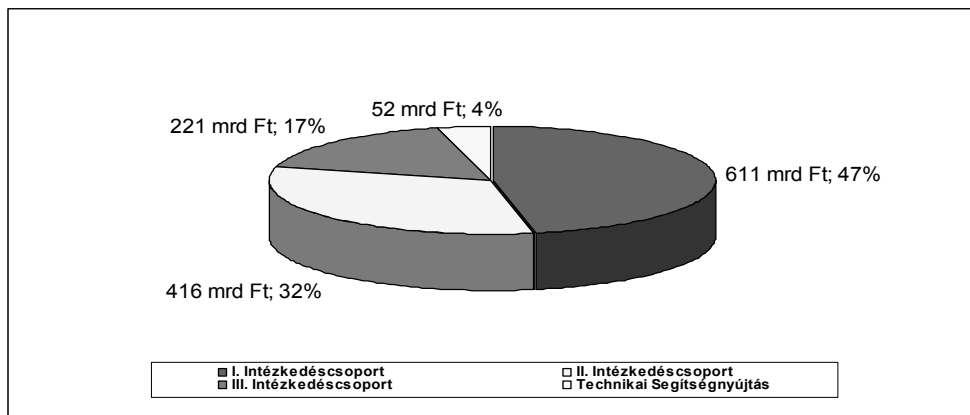
- **A mezőgazdasági és erdészeti ágazatok versenyképességének javítása**, melynek fő területei: az innováció és a K+F-hez való hozzáférés megkönnyítése, az integráció javítása az élelmiszeripari láncban, az információs és kommunikációs technológiák (IKT) alkalmazásának és elterjedésének ösztönzése, a vállalkezési hajlandóság ösztönzése, új felvevőpiac keresése, környezetvédelmi teljesítmények javulása, a mezőgazdasági szerkezetátalakítása.
- **A környezet és a vidék állapotának javítása** területén a főbb prioritások: a környezetvédelmi szolgáltatások és az állatbarát gazdálkodási gyakorlat előmozdítása, a megművelt táj megóvásának támogatása, az éghajlatváltozás elleni küzdelem elősegítése, a biogazdálkodás megerősítése, a minden szempontból előnyös környezeti/gazdasági kezdeményezések ösztönzése, valamint a területi egyensúly előmozdítása.
- **Az életminőség javítása a vidéki területeken és a diverzifikáció ösztönzése** területei: a gazdasági aktivitás és a foglalkoztatottsági arány növelése a vidéki gazdaságban; a női munkavállalás ösztönzése, a fiatalok képzése a hagyományos vidéki ismeretekre. Ide tartozik a mikrovállalkozások fejlesztése, az információs és kommunikációs technológiák (IKT) alkalmazásának és elterjedésének ösztönzése (különös tekintettel a falusi térségekre), a megújuló energiaforrások biztosításának és innovatív használatának, valamint a turizmus lehetőségeinek fejlesztése, a helyi infrastruktúra modernizálása.

- **A helyi kapacitás kiépítése, a foglalkoztatottság és a diverzifikáció (LEADER) érdekében** meghatározott irányok: a helyi partnerségi kapacitásépítés, a köz- és a magánszféra partnerségének, a kooperációnak és az innovációnak előmozdítása, valamint a helyi irányítás javítása.

#### *A hazai vidékfejlesztés 2007 óta*

A vidékfejlesztési politika így három fő területre koncentrál: az élelmiszergazdaság, a környezet és vidéki gazdaság, és a vidéki népesség. A vidékfejlesztési stratégiák és programok új fajtája egy versenyképességi (mezőgazdaság, élelmiszeripar és erdészet) tengely, egy területgazdálkodás-környezet tengely és egy a vidéki területek életminősége/diverzifikációja tengely mentén épül fel. A programok egyenként is a fejlesztésekre és a fejlesztési területekre koncentrálnak. Az 1. számú ábra mutatja a tervezési időszak során rögzített Stratégiai Tervezés dokumentumban meghatározott fő célkitűzéseket és ezek megoszlását az egyes intézkedések között.

*1. ábra. Források tervezett megoszlása az ÚMVP 2007-2013 időszakban*



*Forrás: saját szerkesztés*

A versenyképesség javítása prioritáshoz tartozó intézkedések hatására megélnék a beruházási és korszerűsítési kedv. A beruházási típusú intézkedéseket inkább a tőkeerős, illetve hitelképes közép- és nagyvállalatok tudták igénybe venni. A támogatás hatására a termelői szerveződések lassú erősödése figyelhető meg. A környezeti állapot fenntartása témában a támogatások közül az Agrár-környezetgazdálkodási intézkedésre a tervezettnek közel háromszorosa volt a támogatási igény, azonban a támogatott pályázatok 70%-a zömmel az alacsony környezeti hozadékú szántóföldi célprogramra vonatkozott.

A Kedvezőtlen Adottságú Területek (KAT) támogatása nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, mivel nem érte el a kitűzött célokat. Pozitív hatást gyakorolt viszont a mezőgazdasági területek erdősítése intézkedés: ennek eredményeképpen a tervezettnél 50%-kal nagyobb, 44.000 hektárt meghaladó mezőgazdasági terület került erdősítésre. A vidéki térségek fejlesztése prioritáshoz tartozó intézkedések keretei között jelentős infrastruktúra és úthálózat fejlesztés valósult meg. A falufejlesztés kedvező-

en hatott a települések idegenforgalmára, a kedvezményezett településeken kiugró mértékben nőtt a vendégéjszakák száma a falusi magán szálláshelyeken. A „diverzifikációs” intézkedésnek makrogazdasági szinten nem volt kimutatható hatása, a gazdaságok szintjén viszont nőtt a vállalkozások átlagos jövedelmi színvonala.

A LEADER intézkedés keretében viszont látványos növekedés tanúi lehettünk. Véleményünk szerint ez alapján a jövőben a hangsúlyt nem a területfejlesztés és a vidékfejlesztés szétválasztására, hanem az összehangolásra, a lehetséges összekapcsolódások kihasználására kellene fordítani. A vidékfejlesztést sokkal nagyobb mértékben a helyi érdekekre alapozhatnánk. Az 1. számú táblázat mutatja a stratégiai tervhez képest a megvalósítást a 2007-2010 időszakban a felhasznált összegek tekintetében.

1. táblázat. A fejlesztés irányai és pénzügyi keretei (Mrd Ft) 2007-2010 időszakban

A Vidékfejlesztési Program neve	ÚMVP program-szintű keret	Összes lekötött forrás	Eddigi igény	Eddigi igény megoszlása	Összes maradvány	Összes maradvány megoszlása
EMVA I. tengely	636,7	473,8	691,9	50,52%	162,9	59,93%
EMVA II. tengely	427,8	445,2	483,6	35,31%	-17,4	-6,40%
EMVA III. tengely	184,5	111,5	174,3	12,73%	73	26,86%
EMVA IV. tengely	65,5	12,2	19,8	1,45%	53,3	19,61%
<b>Összesen</b>	<b>1314,5</b>	<b>1042,7</b>	<b>1369,6</b>	<b>100,00%</b>	<b>271,8</b>	<b>100,00%</b>

*Forrás: V. Németh Zsolt: Átalakuló vidékfejlesztés, 2011. 02. 25. (VM) alapján saját szerkesztés*

## Anyag és módszer

A vizsgálatunkban tíz vállalkozás EMVA támogatással megvalósult beruházásáról készítettünk egy kérdőíves felmérést a projekttervezéstől a monitoringig bezárólag. A tapasztalatokat mély interjúk módszerrel mértük fel, ahol a projekt előkészítésében és megvalósításában résztvevő személyeket vontuk be. A vállalkozások összetétele: három természetes személy, akik a pályázat elnyerését követően egyéni vállalkozóvá váltak (fiatal gazda), két őstermelő, két egyéni vállalkozó és három gazdasági társaság. A már korábban is működő vállalkozásokat általánosságban jellemezte, hogy korábban is valósítottak meg támogatással beruházást. A vizsgált cégek közül mindkinek sikerült is elnyerni a támogatást, volt olyan, aki több kérelem benyújtásával is sikeres volt. Ilyen három vállalkozás esetében volt. Két vállalkozás 2 támogatási projektet, egy vállalkozás 4 támogatási projektet valósított meg.

A felmérésben a következő pozícióban és feladattal ellátott személyek véleményét összegeztük: a cégvezető (aki képviselte az irányító hatóság és a beszállítók, kivitelezők felé a céget); gazdasági vezetők; számviteli és pénzügyi felelősök; a projekt lebo-

nyolításért felelős személy és a projektet segítő külső tanácsadó. Az interjúk során irányított kérdésekkel és kötetlen beszélgetés során mondták el az érintett személyek a beruházás és az ahhoz kapcsolódó adminisztráció során fellépett problémákat és azok megoldását. Az interjúk végén külön kitértünk arra, hogy véleményük szerint, melyek azok a lényeges problémák és tapasztalatok, melyek meghatározzák egy pályázat sikeres lebonyolítását és az ÚMVP-EMVA támogatási eljárások újszerűségét. A felmérésben résztvevőkkel kapcsolatos adatokat a 2. számú táblázat mutatja meg.

*2. táblázat. A vállalkozások adatai*

Társasági forma	Foglalk. létszáma (Fő)	Állat állomány db.	Terület nagysága (Ha)	Árbevétel (e Ft)		Adózott jövedelem (e Ft)	
				1. év	2. év	1. év	2. év
Természetes személy-egyéni vállalkozó 1.	1	-	45 ha a 2. évre	350	6700	-150	310
Természetes személy-egyéni vállalkozó 2.	1	-	35 ha a 2. évre	2100	3130	5	152
Természetes személy-egyéni vállalkozó 3.	1	-	38 ha a 2. évre	780	4227	-1470	641
Őstermelő 1	1	400 juh	150	47000	30000	1145	1189
Őstermelő 2	1		35	4910	6351	157	321
Egyéni vállalkozó 1.	4		241	178000	223000	-743	3652
Egyéni vállalkozó 2.	2		36	14000	15000	120	210
BT	3		150	32000	44500	1521	6700
KFT 1.	25		1900	271000	386000	-5603	67269
KFT 2.	10		1800	295000	394000	60514	97431

A felmérés során a következő szakaszokra bontottuk a kérdésköröket. Első vizsgált szakasz a projekttervezés, előkészítés, a támogatási kérelem összeállítása, benyújtása, hiánypótlása és befogadása, valamint a támogatás odaítélése. A második szakasz a projekt megvalósítása. A harmadik szakasz projekt pénzügyi elszámolása, jogi biztosítékok és helyszíni ellenőrzés, valamint támogatási összeg kiutalása. A negyedik szakaszban a monitoringgal kapcsolatos tapasztalatokat és meglátásokat vetjük számba.

## Eredmények és értékelésük

Az EMVA az első teljes fejlesztési ciklus a csatlakozás óta. A program bonyolítása az FVM később VM hatáskörébe tartozott. Sajátossága a programnak, hogy a minisztérium direktben az EU-tól az EMVA keretből igényli a támogatásokat.

Vizsgálatunk során azt tapasztaltuk, hogy a támogatási kérelmet benyújtó vállalkozások egybehangzóan állították, hogy a támogatási források pályáztatásának megnyitása nagyon átgondolatlan volt. Az első évben alig voltak igényelhető támogatások, majd 2008-ban és 2009 év végén egymás után írtak ki benyújtási időszakokat, majd ezt követően másfél évig szinte semmire nem lehetett pályázni. A megkérdezettek véleményeit összegezve, hiányoltuk a vizsgálatunkat követően, hogy projekt előkészítés során nem készült egy 7 éves forgatókönyv arra, mely forrásokra, mikor lehet pályázni. Az egyes FVM rendeletek folyamatosan módosultak és a határidőket folyamatosan csúsztatták, vagy éppen törölték.

**Első szakasz.** *Projekt tervezés, előkészítés, a támogatási kérelem benyújtása, hiánypótlása és befogadása.* Támogatási kérelemmel kapcsolatosan meghozott változtatások több újdonságot tartalmaztak a korábbi AVOP és SAPARD programokhoz képest. Az első jelentős változás, hogy pályázat helyett a fejlesztési jellegű támogatásokat csak támogatási kérelem formájában lehet benyújtani. A támogatási kérelem adatlapjait az MVH PDF formátumban tette közzé, amit elektronikusan ki lehetett tölteni, de a kitöltést követően az adatlapokat nem lehet elmenteni.

A gazdasági adatlapokat is ilyen formában kellett benyújtani, mint a pénzügyi terv vagy az SFH táblázat. A hiba lehetőségek számát és a kitöltést nehezíti, hogy nem EXCEL táblázatokban kell készíteni a pénzügyi terveket és a projektszámításokat.

Az építési beruházások esetén bevezetésre került az ÉNGY (Építési Norma Gyűjtemény). A korábbi 2 árajánlatot váltotta ki, de bonyolultabb lett a rendszer. Nehézségei, hogy munkaműveletekre lebontva kell megjeleníteni az egyes munkafolyamatokat és természetesen ezeket is PDF formátumú adatlapokon kell benyújtani, amit nem lehet elmenteni.

Nagyobb támogatási összeg igénylése esetén (pl. növénytermesztés korszerűsítése, vagy a kertészet korszerűsítése) üzleti tervet kell készíteni. Az üzleti terv adatlapjai természetesen EXCEL fájlokban vannak, és szövegesen kell őket kitölteni. Ennek előnye, hogy ezt legalább el lehet menteni. A feltett kérdések általánosak és a támogatási kérelem bírálatánál nehezen összehasonlítható vagy pontozható egy szövegesen összeállított terv.

Bekerültek az esélyegyenlőségi és környezetvédelmi szempontok a támogatási kérelmek értékelésébe. Ezek a mezőgazdasági vállalkozások esetében nehezen teljesíthetőek, mert a munkavállalók többsége férfi, és csökkent munkaképességűek ilyen jellegű nehéz fizikai munka esetében nehezen alkalmazhatóak. A környezetvédelmi szempontok nehezen számszerűsíthetőek olyan gazdaságoknál, amelyek szántóföldi növénytermesztést vagy kertészeti termesztést folytatnak.

Egyes támogatási kérelem típusoknál nincs szükség részletes költség tervre sem, mert terület vagy beruházási alapon vannak maximálva a költségek. Itt csak a terület azonosítóit kell feltüntetni és a beruházási jogcím kódját. Ilyen volt a kertészeti

ültetvények korszerűsítése, aminél jégháló, kerítés vagy támrendszer létesítés esetén, a terület alapján határozták meg a maximálisan igényelhető összeget.

A támogatási kérelmek bírálatának gyorsításának érdekében az első 2 géptámogatási pályázat esetében a gazdasági adatokat elektronikusan fel kellett tölteni az MGSZH által megjelölt helyszínen, ami akár 50-100 km utazást is jelentett a vállalkozások számára. A harmadik kiírásnál az elektronikusan feltöltést megszüntették és papír alapú benyújtás lett ismét. Ennek a logikáját nem lehet megérteni.

*A támogatási kérelem bírálat - támogatási kérelmek bírálatának átfutása.* Ez a terület nagyon vegyes képet mutat. A kezdeti időszakban volt egy jogszabályrész, mely szerint az MVH-nak 90 nap alatt el kell bírálni a benyújtott kérelmeket. Ezt a részt már 2007-ben egy jogszabály módosítással kivették az FVM rendeletből. Az interjúk alapján kiderült, hogy legrövidebb idő alatt géptámogatási kérelmek futottak át. Jellemzően a 3 kiírt benyújtási időszakot követően 90-180 napon belül hoztak határozatot a támogatással kapcsolatban. A leghosszabbra a 2009 végén és 2010 elején benyújtott LEADER pályázatok voltak, amiket kistérségek hirdettek meg. Itt volt, ahol 15 hónap után hoztak döntést és van olyan kérelem, ami 2010 januárjában lett benyújtva és még nem született benne döntés e cikk megírásának időpontjáig.

A tapasztalatok alapján mindenesetben a legfontosabbnak azt tartották a pályázók, hogy az adatlapok olyan formátumban kellene készíteni, ami elmenthető és mindenki számára elektronikusan is könnyen kitölthető. A gazdasági számítások esetében kedvezőbb lenne, ha azt Excel fájlkként kellene elkészíteni vagy benyújtani.

**Második szakasz.** *A projekt megvalósítása.* Újdonság: megítélt támogatás esetén nem kerül sor szerződéskötésre, támogatási határozatot hoz az MVH, ami egyenértékű a támogatási szerződéssel. A támogatási kérelem tartalmában történő változás a korábbiaktól eltérően valamelyest egyszerűsödött, de bizonyos esetekben ez bekorlátozza a menetközben jelentkező változtatások lehetőségeit. A változtatás a gépek esetében csak akkor lehetséges, ha a nyolc számjegyű gépkód első 4 számjegye egyezik. A vizsgált vállalkozások közül 3 esetben történt géptípus változtatás, de ezek általában arra voltak vissza vezethetők, hogy az adott típust már nem gyártják vagy nagyobb teljesítményű eszközt kívántak beszerezni. Itt nem okozott korlátozást, a szerződéskötést nélkülöző változtatást.

Az építési beruházások esetében szintén valamivel könnyebb lett a változtatás, de itt a fő munkanemekben elszámolható költség értékek jelentették a projekt belső korlátait. Azaz ha valaki a kőműves munkákra (31 gyűjtő kód) 1 millió forintot állított be, azt nem léphette túl, de a támogatási kérelemben szereplő ÉNGY kódokhoz nem kellett ragaszkodni, csak ahhoz, hogy az elszámolt építési tétel az adott gyűjtő kódon belül szerepeljen.

Új előírások kerültek bevezetésre az építési beruházások dokumentálásával kapcsolatban a nyomon követhetőség miatt. A korábbi építési napló mellett a szabályozás előírja a Felmérési napló alkalmazását, amennyiben az építési naplóban nem szerepelnek a fizikai mennyiségek számítására alkalmas számítások. Minden építési beruházást végrehajtó vállalkozás egybehangzó véleménye az volt, hogy az építési vállalkozások nehezen vagy csak projekt tanácsadó segítségével tudták elkészíteni a szükséges dokumentációkat. Az ok az volt, hogy az MVH által kért ÉNGY kódolás nem egyezik meg az általuk általánosan használt építési kódokkal és ez plusz munkát jelent számukra, melyet sokszor nehezen tudtak megvalósítani. A másik problé-

ma az volt, hogy sok olyan építési tétel szerepelt a beruházásokban, amelynek nincs ÉNGY kódja. Ezek elszámolásával kapcsolatban mindenesetben egyedi ajánlatot kellett bekérni még egy vállalkozástól, hogy elszámolhatóvá váljon az adott kiadás.

Az időkorlátok nőttek a beruházások esetében, ami az építési beruházások esetében kedvezően hatottak, mert a megvalósításra 3 év állt rendelkezésre. A 2008-ban benyújtott támogatási kérelmek esetében az elszámolható költségeknél a gazdasági válság okozta hitelfelvételi lehetőség megváltozás miatt csökkentek az elköltendő kereten. Itt a támogatási kérelemben szereplő elszámolható költségeknek az 50 százalékat kellett teljesíteni a korábban alkalmazott 80 százalékos határ helyett.

Összességében megállapítható, hogy a szerződéskötés és szerződés módosítások kiváltásával sokat egyszerűsödött a folyamat, de a támogatási kérelem által meghatározott belső költség korlátok teljesen kőbe vésetté váltak, amik több esetben jelentették azt, hogy a projekt összes költségébe még beleférő, de az adott tételre betervezett költségen felül felmerülő költségre már nem tudtak támogatási összeget igényelni, a még fennmaradó támogatási összeg keretből.

### **Harmadik szakasz.** *Projekt pénzügyi elszámolása, jogi biztosítékok és helyszíni ellenőrzés.*

Ami pozitív változásként értékelhető, hogy a kifizetési kérelmek esetében a hivatal próbálta tartani a 90 napos határidőt, ami az esetek 80-90 százalékában meg is valósul. Kisebb csúszások általában az első kifizetési kérelem benyújtási időszakokban fordultak elő, mert nem minden esetben készültek el a hivatal részére a szükséges szoftverek a kérelem feldolgozásához. A kifizetések határidejének tartása a kedvezményezettek szempontjából a tervezhetőséget és a biztonságot nagymértékben javítja.

A kifizetési kérelmeket jellemzően egy éven belül 4 alkalommal 1 hónapon keresztül lehet benyújtani. A kifizetési kérelmek benyújtására 3 havonta nyílik alkalom. A benyújtásnál először nagyon lazák voltak a szabályok, amik a későbbiekben a tapasztalatok tükrében folyamatosan változtak. Először csak a számlák és pénzügyi teljesítések adatait kellett felvezetni az adatlapokra és ezeket kellett benyújtani. A helyszíni ellenőrzések során tapasztalt kitöltési és adat hiányosságok miatt a későbbiekben be kellett nyújtani a számla és pénzügyi teljesítést igazoló dokumentumok másolatait, ami megkönnyítette a későbbi ellenőrzéseket is.

Az AVOP és SAPARD pályázatoknál általánosan alkalmazott személyes benyújtás helyett minden dokumentumot postai úton kellett benyújtani. Ez sok esetben könnyebbséget jelentett, de mivel az ügykezelők sokszor nehezen voltak elérhetőek, így a kommunikációt az ügyfelek részéről kicsit nehezebbé tette.

A jogi biztosítékok az AVOP és SAPARD programhoz képest könnyebbé váltak, mert nincs szükség zálogjog bejegyzésre. A támogatási összeg szabálytalanság esetén adók formájában behajthatóvá vált. Ez jelentős költség és időcsökkentést jelentett a pályázók számára, amit egybehangzóan pozitív változásként értékeltek.

*Helyszíni ellenőrzések, és a projekt lezárás.* A támogatott projektek megvalósítása során végrehajtott helyszíni vizsgálatok esetében 2 kategóriát alakított ki a hivatal az ügymenetében: a szemlét és a részletes ellenőrzést. A szemlét a kisebb értékű beruházások esetében használták, amikor a számlák, a pénzügyi teljesítések, a berendezések fizikai meglétét és a szükséges alap dokumentumokat (szerződések, teljesítési jegyzőkönyvek, jótállási papírok és gépkönyvek) ellenőrizték. Újdonság, hogy eze-



ket a kedvezményezetnek másolatban nem kellett benyújtani, hanem a helyszínen lefényképezte az MVH. Az ellenőrzés során a korábban leírtak kiegészültek a minőségi bizonyítványokkal, megfelelőségi papírokkal, átadás-átvételi jegyzőkönyvekkel, üzembe helyezési tanúsítvánnyal, szállító levelekkel és minden egyéb az AVOP esetében alap dokumentumként bekért papírral. Ez a változás gyorsította az ellenőrzéseket és gyorsította a kifizetéseket.

Az építési beruházásokat végrehajtók új elemként számoltak be arról, hogy nem minden kifizetési kérelem esetében tartott az MVH helyszíni ellenőrzést, hanem azoknál, amelyek nem záró elszámolásként kerültek benyújtásra legtöbb esetben nem volt ellenőrzés. Ilyenkor papír alapon az elszámolással kellett bizonyítani a megvalósítást.

Arculati elemek. Az első szabályozás 2007-ben lépett életben, melyet a 2009-ben leváltott egy új arculati kézikönyv. Az új kézikönyvben már részletesen szabályozva vannak azok a formai elemek, melyeket meg kell jeleníteni a kötelezően használandó nyilvánossági táblákon vagy matricákon. Az első szabályozásnál (AVOP alapjaira épülve) a táblák vagy matricák akár házilagosan is elkészíthetőek voltak, mert az MVH közzé tett egy olyan dokumentumot, amibe csak a megfelelő adatokat kellett értelemszerűen beírni, majd ezt követően lehetett nyomtatni. Így a kivitelezés egyszerűbb volt. Az új arculati előírások teljesen eltérnek a korábban alkalmazott formától. Az első időszakban ezzel kapcsolatban az volt a legnagyobb probléma, hogy a kézi könyvről nem igazán tudott senki semmit, ugyanis az nem az MVH honlapján ([www.mvh.gov.hu](http://www.mvh.gov.hu)) jelent meg, hanem egy társoldalon, amit nem igazán ismertek, sem a pályázók, sem a tanácsadók. Ez a weboldal a ([www.umvp.eu](http://www.umvp.eu)), ami a programmal és az eredményekkel kapcsolatos tájékoztató oldalként került elindításra. Kommunikációs hiányosságként értékelték a válaszadók ezt a problémát.

Új elem a végrehajtás során a kötelező képzésen való részvétel. Ezzel kapcsolatban nagyon nehezen indult el a megvalósítás. Az első 2-3 program esetében, akik 2007-2008-ban megvalósították a beruházásaikat és le is zárták, nem kellett részt venni kötelező képzésen, mert addig nem indult meg. A képzés szervezés koordinálásával a VKSZI-t bízták meg, aki a különböző képzőhelyek részére biztosított lehetőséget a tanfolyamok számára. A pályázók azon része, ahol valósan megtartották a képzést pozitívan nyilatkozott róluk. A képzéseken plusz információkhoz jutottak a lebonyolítással kapcsolatban, de szerintük ezt a beruházás megkezdése előtt kellene megtartani.

*Az elszámolással kapcsolatos folyamat* esetében pozitívan értékelik a változásokat a megkérdezték, de alapvetően még mindig ezzel a folyamattal kapcsolatban merül fel a legtöbb probléma. Ez annak is köszönhető, hogy a folyamatosan változó szabályozás nehezen követhető a pályázók számára, és nehezen viselik, hogyha nehezen jutnak hozzá az igényelt támogatási összeghez.

**A negyedik szakasz.** *A monitoringgal kapcsolatos tapasztalatokat és meglátásokat vettük számba* A korábbi 2 programtól teljesen eltérő rendszerben került kialakításra a támogatások hasznosulásának nyomon követésére szolgáló monitoring rendszer. A rendszer felépítésének vannak előre mutató elemei, de összességében az adatlapon szereplő kérdések összetétele nehezen érthető. A kérdések nagy többsége a foglalkoztatottakkal és azok esélyegyenlőségi megoszlásával foglalkozik (nő, roma, csökkent munkaképességű, 25 év alatti). A benyújtási időpont sem ideális (február 15-március

16), mert a társas vállalkozásoknak még nem állnak rendelkezésre az előző évre vonatkozó lezárt gazdasági eredményei. A mezőgazdasággal kapcsolatosan az előző évre vonatkozóan, míg a gazdasági adatokkal (SZJA bevallás, mérleg stb.) kapcsolatban az azt megelőző évről kell adatot szolgáltatni.

Az első évben az adatlapokat papír alapon kellett benyújtani, majd ezt követően kezdődött az elektronikus átállítás. Az elektronikus bevallási forma a nagyobb vállalkozásoknak és az elektronikus ügyfélkaput használók számára kedvez. Az informatikát nem használók esetében tanácsadó vagy falugazdász segítségével tudják csak a kötelezettségeiket teljesíteni.

A monitoring folyamat esetében a nagyobb cégek egyértelműen pozitív változásként értékelték az elektronikus adatszolgáltatást, de a feltett kérdéseket és azok arányát negatívan minősítették. Ennek oka, hogy sok olyan kérdés szerepel, ami az adott fejlesztés vagy a vállalkozás szempontjából lényegtelen. Amit még pozitívként emeltek ki, hogy ha több jogcím miatt is van monitoring kötelezettségük, azt egy adatlapon tehetik meg.

## Konklúzió

Az UMVP-EMVA támogatási rendszer 2007-2013 időszakának ötödik évében számos vélemény és tapasztalat fogalmazható meg a programmal kapcsolatban. A legnagyobb hiányosságok az alábbi területeken jelentkeztek:

- a tervezés területén azzal, hogy nem készült a programnak jogcímenkénti keret és pályázatadási időszak felosztása, ami alapján a vállalkozások célzottan tudnának készülni egyes jogcímek megnyitására. Ez a hatékonyság és a „legjobb pályázat elfogadása és a pénzüsszegek leghatékonyabb felhasználása” tekintetében versenyhátrányt is jelenthet az ország számára.
- a kapcsolódó jogszabályok folyamatos változása, ami nem csak a gazdasági tényezők változásának, hanem az átgondolatlan kiírásoknak is az eredménye.
- több esetben egymásnak ellentmondó, egyes gazdasági szereplőket hátrányosan érintő jogszabályok megjelenése.
- a projekt lebonyolítás területén szintén sok átgondolatlanság jellemezte a rendszert: legnagyobb problémákat a kiírásokkal kapcsolatban és a támogatási igényléshez tartozó adatlapok szerkesztésében találtuk.
- elektronikusan benyújtható kérelmek akadtak, de ezt nem adhették be a pályázók a telephelyükről, csak az MGSZH-n keresztül, kijelölt helyeken, ami sem a hatékonyságot, sem az ügyfélbarát ügyintézkést nem segítette elő.
- az adatlapok közül a legproblémásabbak a pdf formátumban készülő, menthetetlen adatlapok.
- az ÉNGY alkalmazása, mind a támogatási kérelmek benyújtásakor, mind a megvalósításkor jelentős nehézségeket okozott.
- kommunikációs problémák az államigazgatásban.
- a támogatási döntések megszületésének hossza heterogén képet mutat: a gép támogatások esetében viszonylag rövid 3-6 hónap, bizonyos jogcímek esetében azonban akár 12-18 hónap is volt. A kifizetési kérelmekhez benyújtandó dokumentumok száma csökkent ugyan, de az AVOP támogatásnál megszokott do-

kumentumokkal itt is rendelkezni kell, viszont azokat csak a helyszíni ellenőrzés során vizsgálják.

A monitoringgal kapcsolatban vegyes a megítélés: egyrészt pozitívum, hogy elektronikusan benyújtható és egy adatlapon minden a programon belüli jogcímré adatot szolgáltathatnak. Másrészt negatívumként értékeltük a feltett kérdéseket alapján azt, hogy az adatlapokon 2 eltérő évről kell nyilatkozni, ami ismételten az adminisztráció növekedésének az irányába hat.

Természetesen a pályázókat a pozitív változásokkal kapcsolatban is megkérdeztük és a kapott válaszok alapján a következő változtatásokat emelhetjük ki:

- A bevezetett gépkatalógus segítette a pályázókat.
- Az előrelépések között emelnénk ki a támogatási szerződés határozattal való felváltását és a jelzőlog bejegyzések megszüntetését, ami jelentősen gyorsította a döntés megszületése után a megvalósítást.
- A kifizetések többsége 90 napon belül megvalósult, amit jelentős előrelépés az előző pályázati rendszerek kifizetési adatainak ismeretében.

Remélhetőleg a következő 2014-2021-es időszak tervezésénél figyelembe fogják venni a pályázók, a pályázati tanácsadók, az agrárkamara és pályázatkezelő ügyintézők véleményét az ügyrend kialakításánál és támogatási kérelem benyújtási menetrend megalkotásánál. Nagy szükség lenne ezen meglátások figyelembevételére, mivel sok esetben hasznos tanácsok szerepelnek benne: gyakorlati meglátások, tapasztalatok, melyek segíthetik a jövőben a támogatási rendszer hatékonyságának javítását.

### **Felhasznált irodalom**

- FVM: Új Magyarország Vidékfejlesztési Stratégiai Terv (2007-2013), Budapest 2007. január
- <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D0144:HU:NOT>
- Agrárgazdasági Információk 2010.13. szám, szerző: Molnár András szerk., Hamza Eszter, Szekely Erika, Varga Eszter
- <http://www.umvp.eu/>
- [http://www.fvm.gov.hu/doc/upload/200512/eu\\_strategiai\\_iranymutatas.pdf](http://www.fvm.gov.hu/doc/upload/200512/eu_strategiai_iranymutatas.pdf)
- 138/2010. (IV. 28.) Korm. Rendelet
- A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 23/2011. (III.01.) számú közleménye
- 38/2011. (III.22.) számú MVH közleménye
- MVH/2011. (III.16.) számú közleménye
- V. Németh Zsolt: Átalakuló vidékfejlesztés, 2011. 02. 25. (VM)
- [http://www.emva.hu/index.php?id=EMVA\\_tudastar&kat1=224](http://www.emva.hu/index.php?id=EMVA_tudastar&kat1=224)



# JOBBÁGY VALÉR<sup>1</sup>

## Evaluation of the use of EU regional development funds by Hungary – with special regard to the “location” of specific interventions in sectoral or regional programmes

The author evaluates the use of EU regional development funds (Structural Funds and Cohesion Fund) by Hungary, with particular consideration to the implementation in sectoral vs. regional (i.e. territorial) programmes, and to the “location” of specific interventions (with special regard to those of economy/business-development) in sectoral or regional programmes.

The author concludes that in fact the question is not: regional or sectoral programme but rather under what type of programmes certain types of interventions should be implemented. The author also emphasizes the importance of the conformity of the implementation-structure and the location of tasks with the interventions to be implemented.

The author outlines as well the frameworks of a hypothetical regional-sectoral programme and implementation-system setup for the next EU “programming cycle” from 2014.

In Hungary from its accession it was a serious dilemma to implement EU regional development funds in regional or sectoral (so-called “operational”) programmes. This was especially true for economy/business-development interventions.

Those arguing for regional programmes say that decisions should be taken at the lowest possible (but still efficient) level, by those who are affected by the interventions (principle of “subsidiarity”), and that complex problems with territorial dimension are more effectively tackled in multi-faceted territorial programmes. Whilst those arguing for sectoral programmes reason with the efficiency of implementation, taken into consideration the relatively small extent of the country.

In the framework of the research we examine the above-mentioned problem through the results of the two periods roughly similar in length (2004-06; 2007-10), i.e. whether there is a “raison d’etre” for regional programs in Hungary, and if so, what types of interventions should they cover, what functions, competencies should the implementation-system bear and how it should be structured.

### Period of the I. National Development Plan (NDP), 2004-06

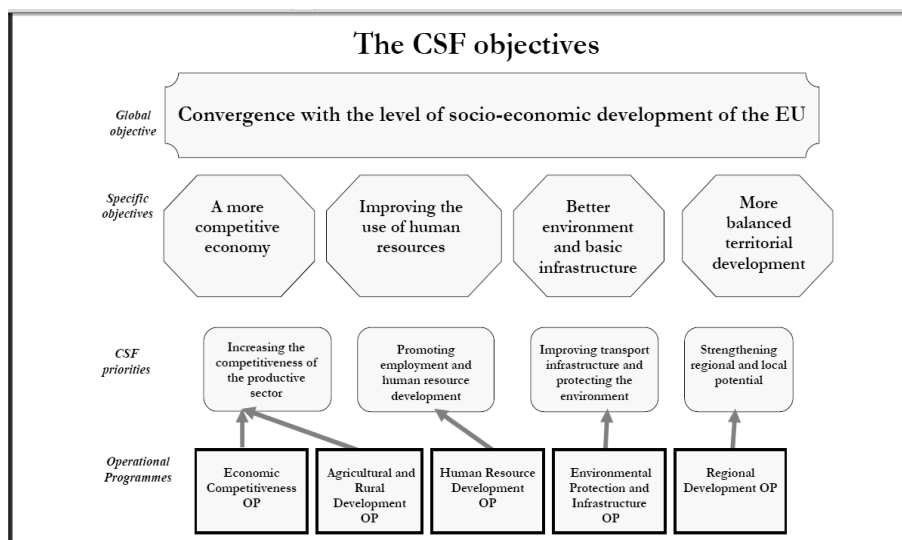
In the first period (2004-06) in addition to the four sector-wide programmes there was only one “country-wide” Regional Operational Programme, which included “regional” (territorial) measures.

---

<sup>1</sup> University of Pécs, Doctoral School of Regional Economics and Policy. Consultant: Prof. Dr. Gyula Horváth, e-mail:valer.jobbagy@ifua.hu

The structure of the Operational Programmes and their linkage to the national strategy (I. National Development Plan – „Community Support Framework” (CSF) after adoption by the EU Commission) is reflected in the table below.

*Structure of OPs (2004-06)*



*Source: Community Support Framework 2004-2006 for Hungary*

The relative financial weight of the OPs was rather balanced. The OP for Regional Development counted for 18% of the total amount – what was obviously unacceptably low for the regions (regional stakeholders).

*Weight of OPs (2004-06)*

		ERDF	ESF	EAGGF	FIFG	% of total
<b>ECOP</b>	429,009,213	429,009,213	0	0	0	21.50%
<b>ARDOP</b>	317,218,750	0	0	312,828,868	4,389,882	15.89%
<b>HRD OP</b>	562,822,687	177,381,752	385,440,935	0	0	28.20%
<b>EIOP</b>	327,245,758	327,245,758	0	0	0	16.40%
<b>OPRD</b>	359,420,752	305,744,465	53,676,287	0	0	18.01%
<b>total</b>	1,995,717,160	1,239,381,188	439,117,222	312,828,868	4,389,882	100.00%
<b>% of total</b>		62.10%	22.00%	15.68%	0.22%	100.00%

*Source: Community Support Framework 2004-2006 for Hungary*

However this participation could be esteemed even high, taking into consideration of the extremely weak and heterogeneous scope of the Regional Development OP, especially compared to the sectoral ones. The repartition of the intervention fields among the OPs can be summarized as follows:

The Economic Competitiveness Operational Programme (ECOP) intends to improve the general competitiveness of the economy by supporting investments aimed at modernisation in

the manufacturing sector, and will increase social cohesion and employment through technical

modernisation of small and medium-sized enterprises and support to their innovation networking activities, as well as passing on up-to-date management skills. It will promote economic innovation by supporting competitive research in the Hungarian R+D sector financed publicly and privately, as well as strengthening relations between the R+D sector and the economy. Another objective of the Operational Programme is to support the development of an electronic economy concerning infrastructure and digital content, as well as electronic administration.

The objective of the Human Resource Development Operational Programme (HRDOP) is to increase the rate of employment and improve the competitiveness of the workforce by providing qualifications in line with the demand of the labour market and promoting social integration. The priorities of the OP include support to active labour market policies, development of training and education in the framework of the life-long learning policy, improvement of adjusting capabilities and entrepreneurial skills, as well as development of health, educational and social infrastructure related to human resource development.

In line with the development financed from the Cohesion Fund, the Environmental Protection and Infrastructure Operational Programme (EPIOP) has set an objective to improve the environmental conditions of the country by establishing environmental infrastructure, increasing environmental safety, and investing into nature conservation. It also aims at investing into the improvement of transport infrastructure by building motorways and bypasses around large cities.

As its title also indicates, the Agricultural and Rural Development Operational Programme (ARDOP) has identified the objectives of modernisation of, and more efficient, agricultural production by developing production technologies and processing of products (especially food processing). The other aspect of the programme includes realignment of rural areas and finding alternative sources of income for the rural population, development of rural infrastructure and services, protection of rural cultural heritage. Part of the rural development measures will be financed from the national budget.

The Regional Development Operational Programme (RDOP) aims at the development of economically and socially underdeveloped areas and parts of settlements within regions. The Operational Programme intends to promote this development by

improving the economic environment, supporting educational infrastructure that assist tourism and economic development, developing regional infrastructure, rehabilitating settlements and improving their environment management activities, increasing human resources and the knowledge base of regions and modernising public administration.

The single Regional OP had one central decision-making body (so-called Managing Authority), similarly to the sectoral OPs, which at that time were located in the competent line-ministries. The Managing Authority was seconded by a two-layer system of Intermediary Bodies, comprising the Váti Kht., a central institution specialised in the implementation of EU-funds on the upper level and the Regional Development Agencies on the bottom of the system.

### **Periode of the II. National Development Plan („New Hungary Development Plan” (NHDP) or „National Strategic Reference Framework” (NSRF))**

For the period from 2007 besides a number of sectoral programmes seven Regional Operational Programmes were adopted for the seven statistical-developmental regions of Hungary.

The structure of the Operational Programmes, their linkage to the national strategy's (II. National Development Plan or NHDP, NSRF) priorities and their financial weight is reflected in the table below.



*Structure and weight of OPs (2007-13)*

<b>NSRF Priorities</b>	<b>Operational programmes</b>	<b>Total, million EUR</b>	<b>% of total</b>
1. Economic development	Economic Development OP	2 603,8	10,0%
2. Transport development	Transport OP	6 427,2	24,8%
3. Social renewal	Social Renewal OP	3 645,3	14,1%
	Social Infrastructure OP	2 033,6	7,8%
4. Environment and energy developments	Environment and Energy OP	4 301,9	16,6%
5. Regional development	West Pannon OP	484,2	1,9%
	Central Transdanubia OP	530,2	2,0%
	South Transdanubia OP	735,8	2,8%
	South Great Plain OP	781,5	3,0%
	North Great Plain OP	1 017,4	3,9%
	North Hungary OP	943,0	3,6%
	Central Hungary OP	1 581,1	6,1%
6. State reform	State Reform OP	154,3	0,6%
	Electronic Public Administration OP	376,6	1,5%
Co-ordination and communication of the New Hungary Development Plan	Implementation OP	329,1	1,3%
The New Hungary Development Plan in total		25 944,9	100,0%

*Source: own preparation on the basis of the II. NDP and the OPs*

The relative financial weight of the OPs was much less balanced than in the previous period, however we consider that it reflects much better the real needs of the different fields than during the first period. Regional OPs altogether counted for 23,4% of the total amount. At that time it was considered very low once again by the regions. Considering the rather broad scope of intervention of the regional OPs on the one hand, and the multiplication of funds per year by more than 3 in absolute terms, on the basis of our assessment we esteem that the amount of funds allocated to the regional OPs are more or less in equilibrium with regard to the tasks covered the OPs.

*Content of sectoral OPs (2007-13)*

<b>Economic Development OP</b>	<b>Transport OP</b>	<b>Social Renewal OP</b>	<b>Social Infrastructure OP</b>	<b>Environment and Energy OP</b>	<b>State Reform OP</b>	<b>Electronic Public Administration OP</b>
R&D and innovation for competitiveness	Improving the international road accessibility of the country and the regional centres (TEN-T Road)	Improving employability, promoting entry to the labour market	Development of the infrastructure of education	Healthy, clean settlements	Renewal of processes and organizational development	Renewal of the internal procedures and the services of public administration
Complex development of enterprises (focusing on SMEs)	Improving the international railway and waterway accessibility of the country and the regional centres (TENT-T Rail)	Improving adaptability	Development of the infrastructure of the health care system	Proper treatment of our living waters	Improvement of the quality of human resources	Developments aimed at improving access to public services (delivering the services to the clients)
Improvement of modern business environment	Improving regional accessibility	Providing quality education and ensuring access for all	Development of the infrastructure supporting labour market participation and social inclusion	Wise management of natural assets		
Financial instruments	Linking up the modes of transport and improving the intermodality and the transport infrastructure of economic centres	Developing the content and organisation of higher education to create a knowledge-based economy				
	Improving urban and suburban public transport	Strengthening social inclusion and participation				
		Health preservation and human resource development in health care system				

*Source: own preparation on the basis of the OPs*

Finally, Regional Operational Programmes are special in that sense that unlike the sectoral operational programmes they include several development areas and sectors as well. Regional Operational Programmes can be grouped into 9 large topics: regional economic development, development of tourist attractions and capacities, transport investments, development of environmental infrastructure, development of health care infrastructure, development of social infrastructure, development of public educational institutions, elimination of barriers to access at public institutes, urban regeneration.

The 7 Regional OPs have one single central decision-making body (Managing Authority), but from 2007 on each Managing Authority was located in the National Development Agency contrarily to the former period when they were in line ministries. The Regional OP Managing Authority was seconded by Intermediary Bodies which were the Regional Development Agencies and the Váti Kht., similarly to the previous period. However, a considerable step forward was taken compared to the former period, that the regional stakeholders through the so-called Regional Development Councils obtained a stronger involvement in decision-making.

## **Main findings**

### *Efficiency and effectiveness of implementation*

- No significant differences can be recognised between the sectoral and regional implementation systems. The advantage in efficiency of the centralised sectoral implementation was offset by the surplus in effectiveness caused by the local knowledge. Problems related to efficiency and effectiveness are rather owe to the over-bureaucratic regulations of procedure which concentrated much more on administrative, technical, procedural elements rather than on success of the developments themselves. This has very graphically appeared between the two periods, when the regulation was considerably simplified - the same is expected to be observed after 2010. If there were problems of efficiency and effectiveness linked to regional and sectoral implementation they were caused in most of the cases by the content-institutional "mismatch", so that sectoral programmes covered non-sectoral, regional programs non-territorial interventions.

### *The structure of OPs*

- In the first period the one single regional OP was mostly the consequence of the rather rigid approach of the EU Commission on the one hand, and the totally unclear position of the Hungarian Government on the topic, on the other.
- In the second period the issue arose just at the moment of the formation of a new government (of the same colour) after the general elections and the new owner of the topic was very determined and consistent on the necessity of seven regional OPs. By this time the EU-Commission has also proved to be more permissive, given the relatively good performance of the earlier period.

*Repartition of thematic fields between sectoral and regional OPs*

- When defining the content of the OPRD for the first period only very vague considerations existed on what could be implemented in an efficient way (tourism, municipal environmental infrastructure, infrastructure of elementary education), but the rest was determined rather on a „residual basis“. The result of this approach was a considerably heterogeneous „bunch of interventions“, concentrating on a quite narrow scope, which could hardly be called: programme.
- For the second period interventions with territorial impact and necessitating local knowledge were selected with much more aware. As a result, the ROPs constitute coherent territorial programmes themselves. At the same time there were still left in it "inappropriate elements", which either outreach regional and local territories due to their size or importance (e.g. motorway N4, health infrastructures of big size) or the optimization and the selection would have been more appropriate to be done at national level (e.g.: minor roads, ...)

*Institutional setup*

- In the period 2004-06 the single central decision-making body (Managing Authority) was a legitimate solution. Problems rather arose in field of co-operation with other OPs and MAs. Although there was a “CSF Managing Authority” located in the National Development Office, responsible for the co-ordination of all of the OPs, but it was quite weak vis-a-vis the MAs in the line ministries. Another problem was the multitude of Intermediary Bodies. As regards OPRD, the distribution of tasks along the different stages of the same procedures proved to be an extremely bad decision from the point of view of efficiency.
- In the second period the institutional setup of MAs took the other extremity: all MAs were concentrated in the National Development Agency with the pupose of: increasing efficiency of co-ordination of the implementation of operational programmes, improvement of transparency, promotion of exchange of experiences and accountability, as well as the rationalisation of task organisation. However, by now it can be stated that most of these purposes did not come true, since the MAs took an extreme independence from the central co-ordination and from each other, which hampered considerably the necessary co-operation between them. Moreover, the „extraction“ of the MAs from the line ministries had the consequence of the deterioration of sectoral professional quality of the functioning. As for the OPRD the single central MA was compensated by the much stronger involvement relatively to the former period of regional stakeholders through the Regional Development Councils in decision-making

At the level of IBs a sever audit/accreditation process was realised which ended in the considerable reduction of the number of IBs. This measure and the simplification of procedures and the regulation necessarily improved efficiency of the implementation. As regards OPRD, the repartition of tasks between the two kinds of IBs (Váti and RDAs) was done much reasonably than in the former period: measures were distributed to only one of the two kinds of institutions.

## Conclusions and recommendation

As a result of the evaluation we came to the conclusion that in fact the question is not: regional or sectoral programme but rather under what type of programmes certain types of interventions should be implemented. The author also emphasizes the importance of the conformity of the implementation-structure and the allocation of tasks with the interventions to be implemented. In addition, the qualitative and quantitative characteristics of the existing implementation-system, EU’s regulatory framework and the government's current policy on territorial policy play also key roles.

Finally, we outlined the frameworks of a hypothetic regional-sectoral programme and implementation-system setup for the next EU “programming cycle” from 2014, which can be summarised as follows:

- For the new programming period (2014-21) we suggest that the ROPs would be the place of project packages based on regional coordination and regional planning (spatially integrated programs), what would result in not a system of calls for applications similar to the current one, but in financing of mutually reinforcing projects which can be of different fields but are strongly linked to one another.
- The sectoral OPs’ role in this system is twofold: a) financing of large-scale projects of national importance as priority projects b) operating systems of call for application where strong competition at national level can be expected and which can be assessed relatively objectively (e.g. calls for SMEs; calls generating a multitude of public projects, e.g. urban road development)
- The spatially integrated programs would be planned/programmed by a multi-stage procedure could:
  - 1. stage: preparation of a regional plan, which defines some complex topics/fields, determines the financial possibilities per topic/field and the frame and the principles of selection and allocation. Such complex topics could be such as:
    - development of human public services at micro-regional level
    - complex touristic development of a given area (attraction, transport, accommodation)
    - wastewater, water conservation handled territorially
    - regional transport systems (public transport, road development, road cycling network development)
    - complex urban rehabilitation
    - development of industrial sites along with network infrastructure
    - R&D&I poles
  - 2. stage: those competent actors of the area who will be supposedly responsible for the future operation of the output of the projects (e.g. micro-regions, touristic destination management organizations, clusters, transport associations, municipalities) formulate their project-ideas/nucleuses and arrange them into complex project-packages.

- 3. stage: the Regional Development Agencies with the broad network of experts support the project-package owners with expertise in project development, and if necessary, project-generation.
- 4. stage: the project package is submitted to the Intermediary Body (the IB should be national organization having devolved units which is independent from the RDA, but works in close co-operation with it, for example Váti Kht.). The decision is taken by the Managing Authority.
- 5. stage: the owner institution of the projects (who will operate the project-outputs) is responsible for the implementation of the project. The Intermediary Body monitors the implementation.
- 6. stage: further specific projects arising during 2014-2020 should be fit into the project-packages using the "negotiated programming procedure" developed by the South-Transdanubian Development Agency (a quasi two-round procedure with project development and fitting).

For the proper functioning of this system a number of preconditions must be met: development of programming principles and methodologies - based on the 2007-2010 experience of ROPs; enforcement of planning capacities, start of the planning process, strengthening of local partnerships, ... . For the time being very little information is available on the system of EU-funds post-2013, but on the basis of the Barca report (strategic document laying the outlines of the future system) it is a highly probable that this logic outlined above will be not opposed to the EU-regulations.

## Sources

1. Budapest Institute – IFUA Horváth&Partners: Mid-term evaluation of Competitiveness Operational Programme, 2010.
2. Commission of the European Union, DG Regio: Working Document No 1: Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Ex-Ante Evaluation, 2007.
3. Commission of the European Union, DG Regio: Working Document No 5: Indicative Guidelines on Evaluation Methods : Evaluation during the Programming Period, 2007.
4. Commission of the European Union, DG Regio – Fabrizio Barca: An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, 2010. (“Barca Report”)
5. Commission of the European Union, DG Regio: Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion, 2010.
6. Commission of the European Union, DG Regio: EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development, 2010.
7. Commission of the European Union, DG Regio – the Government of Hungary: Community Support Framework and its Operational Programmes, 2004.
8. KPMG – IFUA Horváth&Partners: Mid-term evaluation of Economic Competitiveness Operational Programme, 2006.
9. Metropolitan Research Institute – IFUA Horváth&Partners: Mid-term evaluation of Regional Operational Programmes, 2010.

10. National Development Agency: Mid-term evaluation of the 1. National Development Plan, 2006.
11. National Development Agency: National Strategic Report on the basis of 1083/2006/EK 29. (Hungary), 2009.
12. The Government of Hungary: I. National Development Plan and its Operational Programmes, 2003.
13. The Government of Hungary: II. National Development Plan („New Hungary Development Plan” (NHDP) or „National Strategic Reference Framework” (NSRF)) and its Operational Programmes, 2005.





WP PROF. DR. JUDITH RÜHL<sup>1</sup>

**Current developments in International  
Financial Reporting Standards:  
IFRS 10, *Consolidated Financial Statements*, and IFRS 12,  
*Disclosure of Interests in Other Entities*<sup>2</sup>**

Sustainable financial reporting aims at high quality accounting standards designed to protect stakeholders in providing a basis for a transparent and “true and fair” financial reporting on the economic situation of companies.

Current development of IFRS responds to significant weaknesses uncovered in the financial crisis, such as the accounting for “off-balance-sheet structures”. IFRS 10, Consolidated Financial Statements, published by the IASB in May 2011, introduces a new single definition of control to be used to determine which companies form part of the group for which the IFRS consolidated financial statements are prepared. The single definition of control, its complexity of application as well as its possible impact on true and fair financial reporting is discussed. In relation to that the importance of disclosure requirements for entities’ involvement in other entities introduced by the IFRS 12, Disclosure of Interests in Other Entities, is stressed.

## **Sustainability & Financial Accounting**

Sustainability – the concept of “sustainability” or “sustainable development” as presented in the 1987 UN conference: “is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”<sup>3</sup>. Sustainability is most often associated with the use of natural resources, water, land, energy, but also in relation to social behaviour, whereas accounting seems being quite far away from this topic.

Accounting is the language of business.<sup>4</sup> It is the language used by companies to report to investors and other stakeholders on their financial situation and on economic events that affected the company throughout the reporting period or those that will have an impact on its future development.

“Sustainable” financial reporting can be related to the aim of accounting standards to protect investors and other stakeholders in providing a basis for transparent and

---

<sup>1</sup> WP Prof. Dr. Judith Rühl worked for several years as German Certified Public Accountant (WP) in the German IFRS National Office at PricewaterhouseCoopers and is Professor for General Business Administration, notably for Accounting and Controlling at the University of Applied Sciences Frankfurt am Main.

<sup>2</sup> The article is based on the presentation given by the author in the international conference on Sustainability and Maintenance (International Partner Days) organised by the Budapest Business School on Nov. 9. 2011. Budapest.

Az előadás a BGF Külkereskedelmi Kar által szervezett „Conference on Sustainability and Maintenance” c. konferencián hangzott el 2011. nov. 9-én.

“true and fair” financial reporting on the economic situation of a company. Understandability of and trust in the information provided by companies is necessary for active and functioning markets.<sup>5</sup> The financial crisis<sup>6</sup> has uncovered some significant weaknesses in the current accounting rules, especially with regard to the so called “off-balance-sheet structures”.<sup>7</sup> This led to a speed up of the improvement of the existing and of the development of new financial reporting standards by the International Accounting Standards Board (IASB).<sup>8</sup>

Almost every country of the world has its own language – local accounting rules – that provide e. g. the basis for the measurement of tax payments and of the amount of gain that is allowed to be distributed to equity shareholders. To understand the financial situation of a company preparing its financial statements on the basis of local accounting rules, one needs to know these rules in detail. This makes it difficult for investors to compare companies that prepare financial statements using different local accounting standards and highlights the importance of one set of globally accepted accounting rules.

## **Importance of International Financial Reporting Standards**

International Financial Reporting Standards are developed and published by the International Accounting Standards Board (IASB). The principal objective is to develop a single set of high quality, understandable, enforceable and globally

---

<sup>3</sup> WECD (1987).

<sup>4</sup> The description of accounting as the language of business can be found in students’ textbooks, such as Schoenebeck, Karen P., and Mark P. Holtzman (2010), page 1. The picture drawn with this description especially highlights the need to speak one language within the international environment to communicate about the economic situations of companies and is widely used, for instance by the IASB chairman in his speech on the IFRS Foundation/AICPA conference, see Hoogervorst, Hans (2011b), page 2. A more “formal” definition would be that of the American Accounting Association: “Accounting is the process of identifying, measuring and communicating financial information about an entity to permit informed judgements and decisions by users of the information”. See Weetman, Pauline (2011), page 6.

<sup>5</sup> Hoogervorst, Hans (2011), page I.

<sup>6</sup> For a discussion of the subprime crisis and the respective role of the weaknesses in accounting rules be referred to Dobler, Michael, and Christoph Kuhner (2009), pages 24-33. For the IASB chairman’s view on the relationship between accounting standards and the financial crisis, see Hoogervorst, Hans (2011a), pages 5-8.

<sup>7</sup> The weaknesses led to divergence in consolidating entities practice and a lack of transparency. Deficiencies were found in financial statements published for the years 2007, 2008 and 2009 especially with regard to information about risks resulting from the involvement with special purpose entities, Erchinger, Holger, and Winfried Melcher (2011), page 1229; Alvarez, Manuel, and Manuel Büttner (2009), page 201. It was observed, that, for example, entities varied in their application of the control concept: (a) in circumstances in which an investor controls an investee but the investor has less than a majority of the voting rights of the investee, (b) in circumstances involving special purpose entities, agency relationships and/or protective rights. Be referred to Erchinger, Holger, and Winfried Melcher (2011), page 1229 and the there mentioned reports of the European Securities Regulators (CESR), the Financial Stability Board, the Basel Committee on Banking Supervision or the European Banking Supervisors and IFRS 10.BC2. For a more detailed view on the context of the financial crisis, be referred to Schön, Stephan, and Benjamin Cortez (2009).

<sup>8</sup> Kirsch, Hans-Jürgen, and Corinna Ewelt (2009), page 1574, Küting, Karlheinz, and Mana Mojadadr (2011), page 273 and Pütz, Timo, and Jürgen Ramsauer (2009), page 867.

accepted financial reporting standards based upon clearly articulated principles.<sup>9</sup> The European Parliament decided in 2005 to adopt IFRS<sup>10</sup> and at the time called for IFRS to become the globally accepted language of financial reporting.<sup>11</sup> The majority of the G20 members are IFRS adopters, in total almost 120 countries require or permit the use of IFRS and all remaining major economies have established time lines to converge with.<sup>12</sup> After many years of convergence work of the IASB and the FASB, the US Financial Accounting Standard Setting Board, the US Securities and Exchange Commission (SEC) is expected to decide shortly whether to incorporate IFRS into its own financial reporting regime.<sup>13</sup> As the US share in the capital market capitalisation in 2011 made up for over 30%,<sup>14</sup> this would be an important step towards the objective of the IFRS Foundation and the IASB. Having decided on one language spoken worldwide all forces could be concentrated on improving existing and developing new high quality standards.<sup>15</sup>

High quality standards could be described as those that significantly contribute to enhance transparency. Risks and economic volatility seem to be quite normal in the current business environment.<sup>16</sup> Transparency contributes to long-term financial stability and to hold up trust in market economies as it makes these risks visible to investors<sup>17</sup> and therewith prepare the basis necessary to avoid situations where risks grow unnoticed to an unmanageable level.

The following overview on two of the new International Financial Reporting Standards published by the IASB this year: IFRS 10, *Consolidated Financial Statements*, and IFRS 12, *Disclosure of Interests in Other Entities* shall outline how the development of new standards contributes to transparency.<sup>18</sup> The new standards will have to be applied by entities starting from 2013 on.<sup>19</sup>

---

<sup>9</sup> IFRS Foundation, and IASB (2011), page 1.

<sup>10</sup> EU (2002).

<sup>11</sup> Hoogervorst, Hans (2011a), page 2, and Hoogervorst, Hans (2011c).

<sup>12</sup> IFRS Foundation, and IASB (2011), page 4.

<sup>13</sup> Hoogervorst, Hans, (2011a), page 3. Until the date of writing this article (Jan. 12, 2012), no decision has been published by the SEC.

<sup>14</sup> Hoogervorst, Hans (2011b), page 2.

<sup>15</sup> See also Hoogervorst, Hans (2011a), page 2.

<sup>16</sup> Hans Hoogervorst cites in his speech to European Parliament ECON Committee the CEO of Deutsche Bank having said „volatility is the new normality” and states that the days of ’risk-free assets are long gone, if ever they existed. Hoogervorst, Hans (2011a), pages 6-7.

<sup>17</sup> Hoogervorst, Hans, (2011a), page 6.

<sup>18</sup> Both standards have been published by the IASB in May 2011. Endorsement by the European Commission is expected to take place in Q3/2012, EFRAG (2011). It has to be noted, that EFRAG requested the IASB to defer the effective dates of IFRS 10, IFRS 11 and IFRS 12 to allow companies to plan and implement these Standards, and the expected standard on investment entities, in a manner that would contribute to the quality of the information reported, EFRAG (2011a).

<sup>19</sup> IFRS 10 is to be applied retrospectively for annual periods beginning on or after January 2013. Earlier application is permitted, if IFRS 11, IFRS 12, IAS 27 and IAS 28 (as amended in 2011) are applied at the same time. IFRS 10.C1-C3. IFRS 12 shall be applied for annual periods beginning on or after 1 January 2012. Earlier application is permitted. Due to the perceived needs for additional information, the IASB explicitly encourages reporting entities to disclose the information required by IFRS 12 already at earlier dates. The IASB stresses the point, that providing some of the disclosures required by this IFRS would

---

## IFRS 10, Consolidated Financial Statements

A consolidation standard provides for the rules to determine which entity belongs to a group – whose assets and liabilities as well as revenues and expenses are included in the Consolidated Financial Statements of the parent entity – and which entity doesn't belong to a group. The application of consolidation rules therewith determines which of the risks an entity is exposed to appear “on-“ or “off-balance sheet”.

IFRS 10 will replace the existing International Accounting Standard, IAS 27, *Consolidated and Separate Financial Statements*, and the related Interpretation, SIC-12, *Consolidation—Special Purpose Entities*.

The existing IAS 27 uses control as the basis for consolidation. Control is defined as the power to govern the financial and operating policies of an entity so as to obtain benefits from its activities.<sup>20</sup> Whereas SIC-12 acknowledges that for some entities, those that are created to accomplish a narrow and well-defined objective, the decision-making powers of the governing bodies may be legally arranged to be limited or the operations may be predetermined.<sup>21</sup> These are the so called “Special Purpose Entities”, in short: SPE. Examples of activities of an SPE are research and development of pharmaceutical products, leasing operations or the securitization of receivables.<sup>22</sup> SIC-12 describes circumstances that indicate a relationship in which an entity controls an SPE.<sup>23</sup> One of the most crucial elements of determining, whether consolidation of a SPE is necessary, is the evaluation of who assumes the majority of risks associated with this entity and obtains the majority of benefits from this entity.<sup>24</sup> SIC-12 improved accounting as it focuses more on the substance and economic reality of the relation to a SPE, rather than only on the legal form.<sup>25</sup>

Since the introduction of SIC-12 the two concepts of control – the model of power of IAS 27 and the model of risks and rewards of SIC-12 – coexisted. Diversity in practice resulted from perceived inconsistencies between these two concepts. Already in June 2003 the IASB added the project on consolidation requirements to its agenda.<sup>26</sup> The global financial crisis that started in 2007 highlighted the lack of transparency about the risks to which investors were exposed from their involvement with “off balance

---

not compel the entity to comply with all the requirements of IFRS 12 or to apply IFRS 10, IFRS 11, IAS 27 (as amended in 2011) and IAS 28 (as amended in 2011) early. IFRS 12.C1-C2.

<sup>20</sup> IAS 27.4.

<sup>21</sup> SIC 12.1.

<sup>22</sup> For more details and further examples, be referred to PwC (2010), pages 24035-24040, and KPMG (2011), pages 79-84.

<sup>23</sup> SIC 12.10

<sup>24</sup> KPMG (2011), page 81.

<sup>25</sup> SIC 12.12.

<sup>26</sup> IASB (May 2011), page 4.

sheet vehicles”<sup>27</sup> and illustrated that the guidance on consolidation needed improvement.<sup>28</sup>

Part of the result of the IASB’s project on consolidation is the IFRS 10. This standard introduces a single definition of control that applies to all types of entities.<sup>29</sup> The definition comprises three elements: power over an investee; exposure, or rights, to variable returns from an investee; and ability to use power to affect the investor’s entity’s returns.<sup>30</sup>

According to IFRS 10, an investor has power over an investee when the investor has existing rights that give it the current ability to direct the relevant activities, i.e. the activities that significantly affect the investee’s returns.<sup>31</sup> Power arises from rights; such rights may – in the most straightforward situation – be voting rights granted by equity instruments, but may exist also in more complex situations, where power arises from other contractual arrangements.<sup>32</sup>

An investor is exposed, or has rights, to variable returns from its involvement with the investee when the investor’s returns from its involvement have the potential to vary as a result of the investee’s performance.<sup>33</sup> While in IAS 27 the term “benefits” is used to define control<sup>34</sup>, the IASB decided to introduce the term “returns” for the single control definition. The IASB has observed that “benefits” are often interpreted as implying only positive returns,<sup>35</sup> whereas the investor’s returns can be positive and/or negative.<sup>36</sup> Therewith the aspect of “risks and rewards” analysed in assessing the existence of power according to SIC-12 has been considered in the single control definition of IFRS 10.

This single definition of control combines the control model of the existing IAS 27 with the “risks and rewards” approach of SIC-12 by introducing as a link between “power” and “variable returns” the above mentioned third element,<sup>37</sup> that is, the requirement that the investor is able to use its his power over the investee to affect the investor’s returns from its involvement with the investee.<sup>38</sup>

---

<sup>27</sup> IFRS 10.IN5.

<sup>28</sup> A further reason for adding the consolidation project on its Agenda was the aim of US GAAP convergence, see IASB (May 2011), page 4. It has to be noted, that in developing and issuing IFRS 10 some but no full convergence to US GAAP has been achieved, IASB (May 2011), page 24. Erchinger, Holger, and Winfried Melcher (2011), page 1238, and Küting, Karlheinz, and Mana Mojadadr (2011), page 285.

<sup>29</sup> IASB (May 2011), page 5.

<sup>30</sup> IFRS 10.7 and IFRS 10.B2.

<sup>31</sup> IFRS 10.10.

<sup>32</sup> IFRS 10.11.

<sup>33</sup> IFRS 10.15.

<sup>34</sup> IAS 27.4.

<sup>35</sup> IFRS 10.BC62.

<sup>36</sup> IFRS 10.15.

<sup>37</sup> PwC (2011), page 4.

<sup>38</sup> IFRS 10.17. The importance of the link between “power” and “risks and rewards” is outlined by the IASB in the Basis of Conclusion to IFRS 10. IFRS 10.BC32 describes that under IFRS 10 the exposure to risks

In addition to the outline of these three elements of control, the application guidance to the standard sets out factors to consider in situations when control is difficult to assess,<sup>39</sup> such as cases involving power without the majority of voting rights<sup>40</sup>, potential voting rights for instance arising from call options<sup>41</sup>, power delegated to agents<sup>42</sup>, control of specified assets<sup>43</sup>-and circumstances in which voting rights are not the dominant factor in determining control.<sup>44</sup>

## **IFRS 12, Disclosure of Interests in Other Entities**

Another result of the consolidation project is the new Disclosure Standard, IFRS 12. The global financial crisis highlighted the need for new disclosure requirements to provide users with better information, especially information about the risks to which a reporting entity is exposed from its involvement with structured entities.<sup>45</sup>

IFRS 12 requires a reporting entity to disclose information that helps users of financial statements to evaluate the nature of, and risks associated with, its interests in other entities; and the effects of those interests on its financial position, financial performance and cash flows.<sup>46</sup> To meet this objective a reporting entity has to disclose information that helps users understand the significant judgements and assumptions made by a reporting entity in determining the nature of its interest in another entity or arrangement.<sup>47</sup> Additional information has to be disclosed not only with regard to interests in consolidated subsidiaries, joint arrangements and associates, but also to unconsolidated structured entities.<sup>48</sup>

A structured entity is described in IFRS 12 as an entity that has been designed so that voting or similar rights are not the dominant factor in deciding who controls the entity, such as when any voting rights relate to administrative tasks only and the

---

and rewards alone would not lead to the conclusion that the investor has control over an investee, as this has been the case under SIC-12. Due to the fact that the incentive for an investor to obtain decision-making rights that give it power over an investee is the greater the more the investor is exposed to risks and rewards from its involvement with that investee, the exposure to risks and rewards is seen by the IASB as an indicator of control and an important factor to consider when assessing control.

<sup>39</sup> IFRS 10.B3.

<sup>40</sup> The so called “de facto” power describes situations, where an investor with less than a majority of the voting rights has rights that are sufficient to give it power when the investor has the practical ability to direct the relevant activities unilaterally. IFRS 10.B41-B46.

<sup>41</sup> Potential voting rights are rights to obtain voting rights of an investee, such as those arising from convertible instruments or options, including forward contracts. IFRS 10.B47-B50.

<sup>42</sup> An agent is a party primarily engaged to act on behalf and for the benefit of another party or parties (the principal(s)). IFRS 10.B58-B61.

<sup>43</sup> IFRS 10.B76-B79.

<sup>44</sup> IFRS 10.B8.

<sup>45</sup> IASB (May 2011) page 4 and IFRS 12.IN5.

<sup>46</sup> IFRS 12.1 and IASB (May 2011), page 5. Another aspect is to help users understand the interest that non-controlling interest have in consolidated entities and the nature and extend of significant restrictions on the reporting entities ability to access or use the assets and settle the liabilities of the group. IFRS 12.12-13.

<sup>47</sup> IFRS 12.2(a).

<sup>48</sup> IFRS 12. 2(b).

relevant activities are directed by means of contractual arrangements.<sup>49</sup> The description of features or attributes that are associated with structured entities given in IFRS 12 Appendix B<sup>50</sup> suggests that the disclosure requirements have been formulated by the IASB in view of the – under SIC-12 called “special purpose entities” – even though this or a similar term is neither used in IFRS 12 nor in IFRS 10.<sup>51</sup>

With regard to interests in unconsolidated structured entities an entity shall inform about the nature and extent of its interest in this entity, i.e. in giving qualitative and quantitative information about nature, purpose, size and activities of the structured entity and how the structured entity is financed.<sup>52</sup> Information about the nature of risks associated with the interests in unconsolidated structured entities shall be given as a summary of carrying amounts of the assets and liabilities relating to the interests in unconsolidated structured entities and the amount of the reporting entity’s maximum exposure to loss from its interests, including how the maximum exposure to loss is determined.<sup>53</sup> In case that financial support has been provided or is intended to be provided to the unconsolidated structured entity, this would lead to further disclosures.<sup>54</sup>

## Conclusion

The effect of the application of the single control model of IFRS 10 will be twofold: Some entities that have not been consolidated before will be consolidated and others that have been consolidated will not form part of the group anymore after application of IFRS 10.<sup>55</sup> The single control definition seems very comprehensible and straightforward,<sup>56</sup> but in the view of the detailed application guidance that describes the manifold circumstances under which the assessment of control may be difficult,

---

<sup>49</sup> IFRS 12, Appendix A.

<sup>50</sup> IFRS 12.B22-B23.

<sup>51</sup> Böckem, Hanne, Bernd Stibi, and Oliver Zoeger (2011), page 399. The distinction made by the IASB in IFRS 12 between unconsolidated structured entities and entities that are controlled by voting rights shows that although IFRS 10 introduces a single control definition applicable to all entities, this single definition does not result in an equal treatment of all entities with regard to additional notes disclosures that have to be provided only for unconsolidated structured entities and not for unconsolidated other entities. This could equally lead to inconsistencies in determining, if an entity is, or is not, a structured entity for which the additional notes disclosure requirements apply, see Zülch, Henning, Mark-Ken Erdmann, and Marco Popp (2011), page 512.

<sup>52</sup> IFRS 12.24(a) and IFRS 12.26.

<sup>53</sup> IFRS 12.24(b) and IFRS 12.29.

<sup>54</sup> See IFRS 12.30-31.

<sup>55</sup> IASB (May 2011), page 7.

<sup>56</sup> The introduction of a single control definition applicable to all entities has been generally appreciated within the accounting literature, see for example Beyhs, Oliver, Michael Buschhüter, and Anne Schurbohm (2011), page 668, Böckem, Hanne, Bernd Stibi and Oliver Zoeger (2011), page 409, Kirsch, Hans-Jürgen, and Corinna Ewelt-Knauer (2011), page 1645.

the rules might be too complicated, highly judgemental, and difficult to apply in practice, leading to diversity in practice.<sup>57</sup>

The complexity of this accounting guidance is due to the complexity of the structure of relationships between entities in reality.<sup>58</sup> Current accounting literature often concludes that the application of IFRS 10 is unclear in many respects.<sup>59</sup> The accounting practice will have to overcome this in determining whether control exists in some cases, or not. Even though the IASB expects less diversity in practice and less structuring opportunities for entities wishing to achieve particular accounting outcomes after having introduced a single principle based control model,<sup>60</sup> this needs to be shown in the future.<sup>61</sup>

On the other hand, diversity in practice may arise mainly for relationships between parent and a (potential) subsidiary, that have been structured, or that due to other reasons are around the margins to control.<sup>62</sup> Information on such cases will be given to investors in the notes to the financial statements. A reporting entity will be required by IFRS 12 to disclose information that helps users understand the judgements and assumptions made by a reporting entity when deciding how to classify its involvement with another entity. The information that is to be provided according to IFRS 12 in the notes to the financial statements shall enable an investor to make his own judgement with regard to the appropriateness of the underlying assumption and the classification of an entity and therewith will enhance transparency about “on-“ and “off-balance sheet” risks significantly.<sup>63</sup> The

<sup>57</sup> More critical views have been expressed by Erchinger, Holger, and Winfried Melcher (2011), page 1236, Kütting, Karlheiz, and Mana Mojadadr (2011), page 285, Wollmert, Peter (2011), page I, Reiland, Michael (2011), page 2736, and Zülch, Henning, and Marco Popp, (2011), page 1538.

<sup>58</sup> See also Beyhs, Oliver, Michael Buschhüter, and Anne Schurbohm (2011), page 670, and Böckem, Hanne, Bernd Stibi and Oliver Zoeger (2011), page 406.

<sup>59</sup> Be referred to the more critical views mentioned in Footnote 55.

<sup>60</sup> The expectation of the IASB is founded on the fact that the single control model is built on principles and shall better reflect the economic substance of the relationship between entities. Bright lines such like those included in SIC-12, leading to the assessment of control based on the majority of risks rewards, that is more than 50 % of the risks and rewards, have been removed. IASB (May 2011), page 6 and IASB (September 2011), page 10.

<sup>61</sup> Due to the unclear and complex accounting guidance, some expect even more structuring possibilities, be referred to the more critical views mentioned in Footnote 55.

<sup>62</sup> IASB (September 2011), page 17. The disclosure standard could be criticized because it requires only additional information for unconsolidated structured entities and not for unconsolidated other entities, that due to other reasons are around the margins to control, see for instance Reiland, Michael (2011), page 2735-2736. On the other hand, mostly structured entities require judgement about the existence of control. Also, companies may face difficulties in acquiring information from an entity that it does not control. Therefore, it is comprehensible that information requirements could not be set too high, see also Beyhs, Oliver, Michael Buschhüter, and Anne Schurbohm (2011), page 671, and Kirsch, Hans-Jürgen, and Corinna Ewelt-Knauer (2011), page 1645. For unconsolidated entities, that are not structured and for whom judgement has to be applied in deciding about the existence of control, information could be expected to be given on the face of the income statement and in the notes, when these entities have been classified being joint arrangements or associates. The respective risks will then not be totally “off-balance sheet”. IFRS 12.2ff., IFRS 12.7ff., and IFRS 12.20ff..

<sup>63</sup> More critical views about the usefulness of the notes disclosures are expressed by Wollmert (2011), page I, and Zülch, Henning, Mark-Ken Erdmann, and Marco Popp (2011), page 511, who recognise, that the



information that has to be provided with regard to the nature and extent of an investor's interest in unconsolidated structured entities as well as the nature of risks associated with the interests could be considered being a certain "surrogate" for the consolidation.<sup>64</sup>

As a closing remark, it has to be admitted that the "common sense" sustainability mainly relates to operating activities of a business. Accounting relates to sustainability in a very broad sense. Nevertheless, the importance is not to be neglected. It focuses on the financial reporting of the activities of a company to external stakeholders. If profitability and financial stability is seen in most cases as a precondition for sustainable behaviour of a company, then the contribution of accounting is to ensure "true and fair" financial reporting about the business activities and associated risks. The aim is to protect investors and other stakeholders by giving them faithful information. Still a lot of work is to be done.

---

extensive and burdensome information requirement could possibly serve as an incentive for companies to consolidate its structured entities, see also Bieker, Marcus (2011), page 306. Reiland, Michael (2011), page 2736, accurately remarks, that notes disclosures should not serve to compensate deficiencies in the control concept. Information given in notes is not as strongly perceived as information given on the face of financial statements

<sup>64</sup> Böckem, Hanne, Bernd Stibi and Oliver Zoeger (2011), page 407 and 409, stressing on the interest in information about judgements made in deciding about consolidating or not consolidating structured entities. Wollmert, Peter (2011), page I, calls into question the use of additional information in view of the already existing extensive information provided in the notes to the user of financial statements.

## Bibliography

- Alvarez, Manuel, and Manuel Büttner (2009): ED 10 Consolidated Financial Statements – Neue Regelungen zur Konsolidierung von Abschlüssen, in: Zeitschrift für Internationale Rechnungslegung, pages 201-207.
- Beyhs, Oliver, Michael Buschhüter, and Anne Schurbohm (2011): IFRS 10 und IFRS 12: Die neuen IFRS zum Konsolidierungskreis, in: Die Wirtschaftsprüfung, pages 662-671.
- Bieker, Marcus (2011): Die neuen Standards zur Konzernrechnungslegung nach IFRS – Konzeptionelle Neuorientierung oder fine tuning?, in: Zeitschrift für Internationale Rechnungslegung, page 305-306.
- Böckem, Hanne, Bernd Stibi and Oliver Zoeger (2011): IFRS 10 „Consolidated Financial Statements“: Droht eine grundlegende Revision des Konsolidierungskreises?, in: Zeitschrift für internationale und kapitalmarktorientierte Rechnungslegung, pages 399-409.
- Dobler, Michael, and Christoph Kuhner (2009): Die internationale Rechnungslegung im Belastungstest der subprime-Krise, in: Die Wirtschaftsprüfung, pages 24-33.
- EFRAG (2011): The EU endorsement status report, Position as at 21 Dec. 2011. [www.efrag.org/WebSites/UploadFolder/1/CMS/Files/Endorsement%20status%20report/EFRAG\\_Endorsement\\_Status\\_Report\\_21\\_December\\_2011.pdf](http://www.efrag.org/WebSites/UploadFolder/1/CMS/Files/Endorsement%20status%20report/EFRAG_Endorsement_Status_Report_21_December_2011.pdf) (Jan. 12, 2012).
- EFRAG (2011a): Letter to the IASB, Att. Hans Hoogervorst, dated 9 Dec. 2011. [www.efrag.org/files/News%20related%20documents/EFRAG\\_letter\\_to\\_IASB\\_on\\_IFRS\\_10\\_IFRS\\_11\\_IFRS\\_12\\_IAS\\_27\\_and\\_IAS\\_28\\_effective\\_dates.pdf](http://www.efrag.org/files/News%20related%20documents/EFRAG_letter_to_IASB_on_IFRS_10_IFRS_11_IFRS_12_IAS_27_and_IAS_28_effective_dates.pdf) (Jan. 12.2012).
- Erchinger, Holger, and Winfried Melcher (2011): IFRS-Konzernrechnungslegung – Neuerungen nach IFRS 10, in: Der Betrieb, pages 1229-1238.
- EU (2002) Regulation (EC) No /2002 of the European Parliament and of the Council of on the application of international accounting standards, 27 May 2002. [www.iasplus.com/resource/euiasreg.pdf](http://www.iasplus.com/resource/euiasreg.pdf) (Jan. 12, 2012).
- IASB (May 2011): Project Summary and Feedback Statement – IFRS 10 Consolidated Financial Statements and IFRS 12 Disclosure of interests in Other Entities. [www.ifrs.org/NR/rdonlyres/968138D8-3318-4A40-A8D4-9D4BAA487CE6/0/AgendaPaper5bIFRS10andIFRS11.pdf](http://www.ifrs.org/NR/rdonlyres/968138D8-3318-4A40-A8D4-9D4BAA487CE6/0/AgendaPaper5bIFRS10andIFRS11.pdf) (Jan. 12, 2012).
- IASB (September 2011): Effect analysis – IFRS 10 Consolidated Financial Statements and IFRS 12 Disclosure of interests in Other Entities. [www.ifrs.org/NR/rdonlyres/B8C43BF6-EB8B-4275-95FE-EE77335D5E51/0/consolidationeffectanalysis06092011.pdf](http://www.ifrs.org/NR/rdonlyres/B8C43BF6-EB8B-4275-95FE-EE77335D5E51/0/consolidationeffectanalysis06092011.pdf) (Jan. 12, 2012).
- IFRS Foundation, and IASB (2011): Guide to the IFRS Foundation and the International Accounting Standards Board (IASB) “Who we are and what we do”, November 2011. [www.ifrs.org/NR/rdonlyres/F9EC8205-E883-4A53-9972-AD95BD28E0B5/0/WhoWeAreEnglishMay2011.pdf](http://www.ifrs.org/NR/rdonlyres/F9EC8205-E883-4A53-9972-AD95BD28E0B5/0/WhoWeAreEnglishMay2011.pdf) (Jan. 12, 2012).
- Hoogervorst, Hans (2011): Zur künftigen Ausrichtung der IFRS, in : Die Wirtschaftsprüfung, page I.

- Hoogervorst, Hans (2011a): Adress to European Parliament ECON Committee, 3 October 2011. [www.ifrs.org/NR/rdonlyres/FB049841-CF51-4AC9-94A1-97A58284539A/0/HHoogervorstECONspeechOctober2011.pdf](http://www.ifrs.org/NR/rdonlyres/FB049841-CF51-4AC9-94A1-97A58284539A/0/HHoogervorstECONspeechOctober2011.pdf) (Jan. 12, 2012).
- Hoogervorst, Hans (2011b): IFRS Foundation/AICPA conference, Boston, October 2011. [www.ifrs.org/NR/rdonlyres/511C82B8-02F4-4E93-93B8-B84534E590C9/0/HHoogervorstBostonOctober2011.pdf](http://www.ifrs.org/NR/rdonlyres/511C82B8-02F4-4E93-93B8-B84534E590C9/0/HHoogervorstBostonOctober2011.pdf) (Jan. 12, 2012).
- Hoogervorst, Hans (2011c): Conference organised by the European Commission Financial Reporting and Auditing – A time for change? – The objectives of financial reporting, Brussels 9 February 2011 [www.ifrs.org/NR/rdonlyres/5E4AA870-2E7C-469E-8175-177D073D4F5A/0/20110209speechHHBrussel.pdf](http://www.ifrs.org/NR/rdonlyres/5E4AA870-2E7C-469E-8175-177D073D4F5A/0/20110209speechHHBrussel.pdf) (Jan. 1112, 2012).
- Kirsch, Hans-Jürgen, and Corinna Ewelt (2009): ED 10 „Neuabgrenzung des Konsolidierungskreises“: ein kleiner Schritt in die richtige Richtung, in: Betriebs Berater, pages 1574-1578.
- Kirsch, Hans-Jürgen, and Corinna Ewelt-Knauer (2011): Abgrenzung des Vollkonsolidierungskreises nach IFRS 10 und IFRS 12 – Update zu BB 2009, 1574ff., in: Betriebs Berater, pages 1641-1645.
- KPMG (2011): Insights into IFRS – KPMG’s practical guide to International Financial Reporting Standards, 8th edition.
- Küting, Karlheiz, and Mana Mojadadr (2011): Das neue Control-Konzept nach IFRS 10 – IFRS 10 „Consolidated Financial Statements“ stellt die Konzerne bereits jetzt vor enorme Herausforderungen, in: Zeitschrift für internationale und kapitalmarktorientierte Rechnungslegung, pages 273-285.
- PwC (2010): Manual of accounting IFRS 2011.
- PwC (2011): A practical guide to IFRS – Consolidated financial statements, July 2011. <https://pwcinform.pwc.com/inform2/show?action=informContent&id=1128195807157712> (Jan. 12, 2012).
- Pütz, Timo, and Jürgen Ramsauer (2009): ED 10 Consolidated Financial Statements – eine Verbesserung gegenüber den aktuellen Regelungen des IAS 27 und SIC-12? In : Die Wirtschaftsprüfung, pages 867-878.
- Reiland, Michael (2011): IFRS 10: Sachgerechte Abgrenzung des Konsolidierungskreises oder Spielwiese für Bilanzpolitiker?, in: Der Betrieb, pages 2729-2736.
- Schön, Stephan, and Benjamin Cortez (2009): Finanzmarktkrise als Vertrauenskrise – Special Purpose Entities und Ratingagenturen als Ursache für Informationsasymmetrien an den globalen Finanzmärkten, in: Zeitschrift für Internationale Rechnungslegung, pages 11-17.
- Schoenebeck, Karen P., and Mark P. Holtzman (2010): Interpreting and Analysing Financial Statements – A Project-Based Approach, 5th edition, Prentice Hall.
- WECD (1987): Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, Chapter 2: Towards Sustainable Development. <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm> (Jan. 12, 2012).
- Weetman, Pauline (2011): Financial Accounting – An Introduction, 5th edition, Prentice Hall.

- Wollmert, Peter (2011): Die Neuregelungen zur Konzernrechnungslegung nach IFRS 10, IFRS 11 und IFRS 12: aufwändiger – auch besser? In: Die Wirtschaftsprüfung, page I.
- Zülch, Henning, Mark-Ken Erdmann, and Marco Popp (2011): IFRS 12 „Disclosure of Interests in Other Entities” – Neuformulierung der konzernbezogenen Anhangangaben im Überblick, in: Zeitschrift für internationale und kapitalmarktorientierte Rechnungslegung, pages 509-512.
- Zülch, Henning, and Marco Popp, (2011): IFRS 10 – Consolidated Financial Statements: Ein erster Überblick über das neue Control-Konzept, in: Deutsches Steuerrecht, page 1532-1538.

**PROF. DR. REGINE GRAML, M.A.<sup>1</sup>**

## **Career with Kids: An Illusion?<sup>2</sup>**

### **Research results of Career Perspectives of Working Mothers in Germany Frankfurt Career Study 2010**

The Frankfurt Career Study' by Prof. Dr. Regine Graml and Prof. Dr. Yvonne Ziegler explores the career perspectives of working mothers in Germany. 1.801 female professionals and managers participated in summer 2010 in the online survey and gave a very detailed insight into the world of working mothers in Germany. The results are disillusioning. Although companies match many requirements of working mothers e.g. offering flexible working hours, it is still difficult for women to have children and a career. For 58 percent of the working mothers, one of the biggest career barriers experienced is the difficult reconciliation of work and family life. In many cases the return to the company after maternity leave is not smooth. Proposals by the mothers to improve their situation include more qualified part-time work (82 percent) and a change in people's awareness that women can be at the same time capable managers and responsible mothers (79 percent). There is still a high need for change of structures and culture to improve the situation of working mothers sustainably.



---

<sup>1</sup> University of Applied Sciences Frankfurt, [graml@fb3.fh-frankfurt.de](mailto:graml@fb3.fh-frankfurt.de)

<sup>2</sup> The article is based on the presentation given by the author in the international conference on Sustainability and Maintenance (International Partner Days) organised by the Budapest Business School on Nov. 9. 2011. Budapest.

Az előadás a BGF Külkereskedelmi Kar által szervezett „Conference on Sustainability and Maintenance” c. konferencián hangzott el 2011. nov. 9-én.

Women in Germany are still underrepresented in management positions - as in many other European Union Member States. Only 27 percent of management positions in Germany are held by women. The underrepresentation of working mothers is even more drastic. Of the 27 percent of women in leadership positions, 77 percent live in a household without children (Holst & Busch, Führungskräfte-Monitor 2010).

At the same time, companies in Germany as well as in Europe are facing unprecedented demographic changes leading to a shortage of skilled workers and managers and consequently intensifying the war for talents. Within this context, sustainable economic development and business success requires to make full use of the potential of qualified women and especially mothers.

Women still underrepresented in management positions in European States

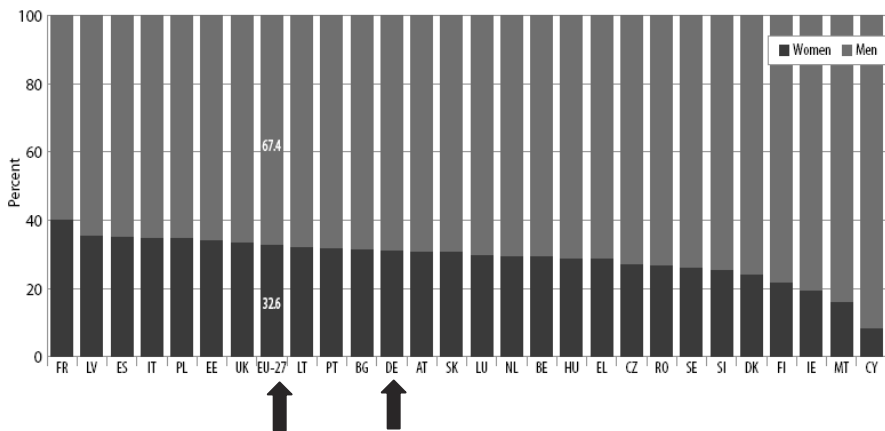


Figure 1: Gender distribution of leaders of businesses in 2009 - European comparison (European Commission 2011: Report on Progress and Equality between Women and Men in 2010)

In comparison to other European Member States, Germany is not among the leading countries with regard to women in management positions.

In addition, the discussion about working mothers in Germany is very emotional and biased. The German term 'Rabenmutter', which means 'bad mother' who is neglecting her kids, makes the controversy quite obvious. The working mother in Germany is seen either as 'Rabenmutter', or often played down as 'mummy' who is denied outstanding management competencies and authority at her workplace.

'The Frankfurt Career Study' explores the career conditions and behaviours of working mothers in Germany. It points out the current situation of working mothers in Germany and gives recommendations for sustainable improvements. The study by Prof. Dr. Yvonne Ziegler and Prof. Dr. Regine Graml, University of Applied Sciences Frankfurt, was conducted in summer 2010 as an online questionnaire. 1801 female professionals and managers participated in the study. Due to the high number of

participants, the study provides a very detailed insight into the world of working mothers in Germany.

Participants of the study have on average 1.7 children, the vast majority with one or two children (89 percent). The education level of the participants is high. 70 percent of the women surveyed have a university-entrance diploma, nearly two thirds (65 percent) of the women have a university degree. 27 percent of the women hold a position with leadership responsibility. The participants are predominantly from the West of Germany (88 percent). "Career with Kids" obviously is for women in western Germany a much more explosive issue which is far from being a matter of course.

### **Reconciliation of work and family life – at the cost of the career**

The majority of respondents (83 percent) answered the question "Can you reconcile career and family satisfactorily in your current position?" with "Yes". Only 17 percent of mothers stated that they can not satisfactorily reconcile both in their current position.

When asked about major barriers to their career, the majority of participants (58 percent) stated that one of their **biggest career barrier experienced** is the **difficult reconciliation of work and family life**. These results indicate that many women reconcile work and family – but at the cost of their career. Sometimes even at the cost of their health. In addition, the compatibility of work and family life has been established as a social norm. Female professionals are expected to be able to balance job and family. Otherwise, they will be blamed of not 'having control of their life'. The problem of reconciliation shows, that there is still a high need for a change of the structures in society and within companies. Right now, it is possible as a woman in Germany to have a career and kids at the same time, but the price the women pay to have both, is very high.

### **Job – no minor matter for mothers**

When a woman becomes a mother, the job is not automatically being pushed into the background. After all, 42 percent of respondents state that job and family are equally important to them. Two percent describe the job to be a little more important than family. For the majority of women (56 percent), the family is more important than the job. Nevertheless, many women are interested in more than job or kids, they want the combination of both.

### **Length of timeout influenced by fear of discrimination**

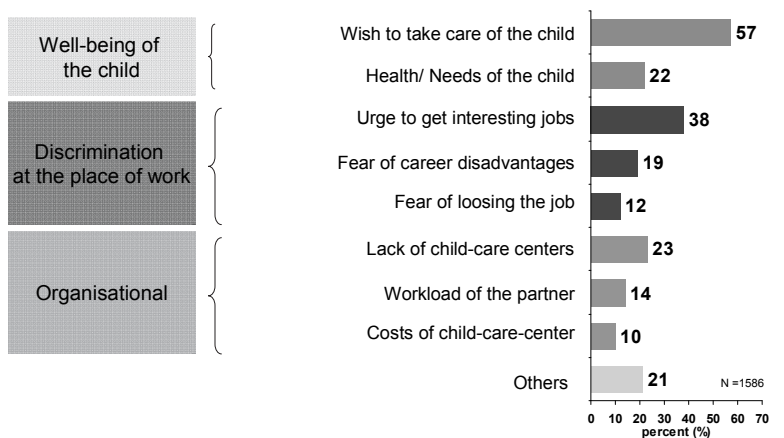
In the study, both the duration of the break per child was surveyed as well as the influencing factors on the length of the break. 19 percent of the mothers have not taken any time off or just paused up to 3 months. One third of all respondents (32 percent) have paused on average up to 6 months per child. Half of the women surveyed (51 percent) has paused 7-24 months. Another 17 percent have had a break of 25 months or more. The opportunities for mothers in Germany, to pause up to 3 years within the framework of national statutory parental leave provisions, were seldom used.

Women in positions with leadership responsibilities tend to have a shorter break than women without leadership responsibility. For instance, for women with managerial responsibilities, the proportion of women without break or only a break up to 3 months is 33 percent. Half of the mothers with managerial responsibility have paused up to 6 months.

To investigate the **factors influencing the duration of the timeout**, the participants were asked, how the length of the timeout was agreed upon and especially what kind of role the supervisor played at this. The vast majority of the participants (87 percent) stated that the length of the timeout was mainly based on their own decision. 10 percent of mothers indicate that they decided jointly with their supervisor on the break and only 3 percent received precise instructions from their superior.

The factors influencing the duration of the break are very diverse. Three clusters can be distinguished here: the well-being of the child, discrimination at the workplace and organizational factors. 57 percent of the participants state, that their desire to take care of the child by themselves influenced the length of the timeout taken. The frequent entries in the cluster "discrimination at the workplace" indicate, that the fear of negative consequences in the company is influencing the length of the timeout in many cases. The women said that their urge to get interesting assignments (38 percent), the fear of career disadvantages (19 percent) and fear of job loss (12 percent) have influenced the length of their timeout taken. Lack of child-care-centers as an organizational factor is of importance to 23 percent of all respondents.

Length of timeout influenced by fear of discrimination



Question: What factors influenced the duration of your timeout? (multiple answers possible)

Figure 2: Factors influencing the duration of the timeout

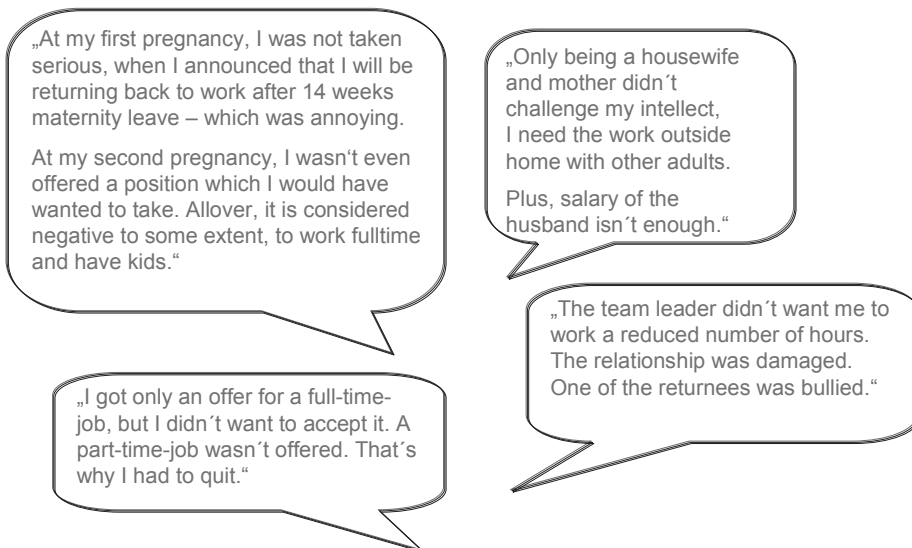


By comparison, for **women with leadership responsibilities**, the desire to continue to receive interesting assignments (48 percent) and the fear of career disadvantages (25 percent) are mentioned more often as an influencing factor. Without the fear of discrimination at work, mothers would decide to take a longer break.

The results show, that while the decision on the duration of time off is taken mostly by the women themselves, this decision is heavily influenced by social and work-related conditions.

It can be stated that firstly, a large proportion of mothers fear that a longer break will cause disadvantages in their job. Second, the women react to this situation, by arranging the length accordingly – which means the break taken will be shorter than originally intended. The fear of possible discrimination at the workplace but also financial reasons have a shortening effect on the time off. In contrast, the lack of child-care-centers for example has a prolonging effect on the break - when mothers are faced with waiting times for child care. The need to improve the situation for working mothers becomes obvious, when we look at the time off and the consequences. By improving the general conditions such as equal treatment the workplace, working mothers would have more choices regarding the design of their time off period.

### Comments of Participants



*Figure 3: Selected comments of participating mothers*

Asked about the **interest and efforts of the company** regarding their return to work after parental leave, 64 percent of the mothers stated that their employers showed interest. This interest was expressed in different forms. For example, by finding a replacement person to cover the absence, invitations to company events, involvement in the corporate communication and training activities during the break.

### **Return – a setback**

The return to the company was not always smooth for the mothers. 30 percent of respondents reported that their former position has been filled permanently (25 percent) or was completely eliminated (5 percent). The majority of respondents (68 percent) have returned to their former company after maternity and parental leave. 26 percent of them did not take over their former position - which was predominantly not their own wish.

When asked explicitly for the level of their position after return, 75 percent of respondents said that the position after their return met the level before the break. Therefore, for a quarter of respondents, the level changed. For two-thirds of these respondents, the level of the position was lower than before, whereas a third could improve the position.

### **Pregnancy – a nuisance**

“Pregnancy complicates the workflow. The absence of the employee will be accepted reluctantly.” 18 percent of the respondents answered, that this statement reflects the **attitude of their superior towards pregnant employees**. 12 percent describe the attitude of their manager as follows. “A pregnant employee drops out, lacks resilience and should not come back.” Thus, almost one third of the participants state, that their supervisor considers the pregnancy of employees as a nuisance. The vast majority of women, as many as 70 percent, indicate a positive attitude of their superiors towards pregnancy.

### **Career moves & salary increases – Ice Age**

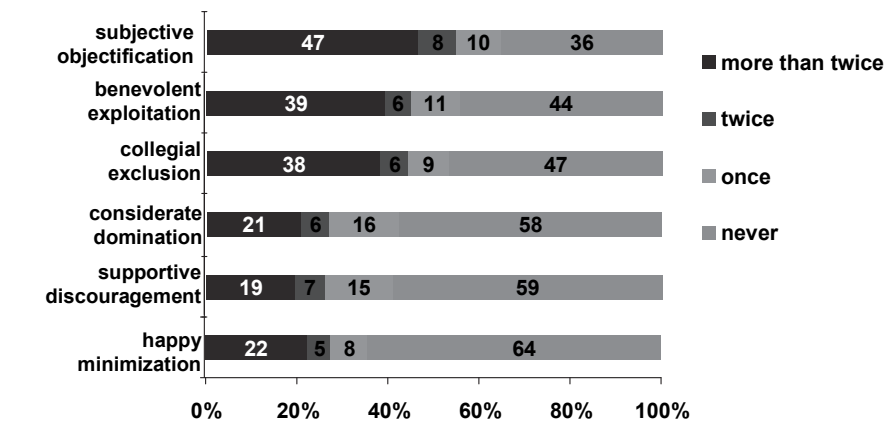
Looking at career steps and salary increases, the study shows how strongly mothers are affected in their career by pregnancy and motherhood. 72 percent of the participants indicate, that the reaction of her supervisor to her pregnancy was to **put upcoming career steps on ice** (39 percent) or even **cancel upcoming career steps** (33 percent). Only for 20 percent of the respondents upcoming career moves were implemented accordingly.

The picture is similar for upcoming salary increases. For almost half of women (48 percent) upcoming salary increases were deleted with their pregnancy (37 percent) or only paid out at a reduced amount (11 percent).

## Family competence rather than professional competence?

Professional skills and competencies of women and mothers are undermined frequently and in many different ways. The participants were asked about incidents of subtle discrimination according to the description by Lorber (Lorber 1994: Paradoxes of Gender) based on the classification of Benokraitis and Feagin. A total of 65 percent of respondents have experienced **subjective objectification**: being grouped with all women. They were exposed to sweeping statements about “women” or “mothers”, 55 percent of the respondents even several times. **Benevolent exploitation** has been experienced by more than half of the participants (56 percent), by **39 percent even more than twice**: where a woman is given all the detail work so she can learn the job, but a man takes credit for the final product. Also **collegial exclusion**, thoughtlessly scheduling networking meetings for times where women are likely to have family responsibilities, was experienced by 53 percent of the respondents. **Considerate domination**, such as deciding what responsibilities a married women can or cannot handle, instead of letting her determine how she wants to organize her time, was experienced by 43 percent of the respondents. 41 percent of the women encountered **supportive discouragement**, where a woman is not encouraged to compete for a challenging position, because she might not make it. 35% of the women faced **happy minimization**, where they were told jokes about their family duties, like “Going again to a parent-teacher-conference?” when they had to leave earlier from work.

Mothers experienced subtle discriminatory behaviour



Question: What kind of behaviour did you experience during your on your work life?

Figure 4: Subtle discriminatory behaviour

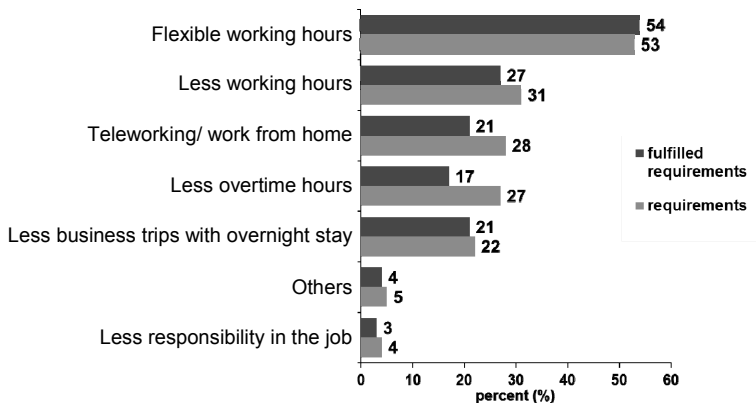
## Requirements of working mothers

The needs and demands of women often change once they have children. For many women, flexibility in working time and location as well as predictable working hours become of interest. Among the changed demands are flexible working hours (53 percent), shorter working hours (31 percent), telecommuting / work from home (28 percent), less overtime (27 percent) and less business travel with overnight stays (22 percent). Only 4 percent of the respondents want to have less responsibility in their job. For 22 percent of respondents the demands do not change after they gave birth.

Companies already meet the changed demands of mothers to a large extent. A high degree of congruence between the demands of the mothers and the offers by the companies is accomplished for more flexible working hours. More than half of the women desire more flexible working hours and at the same time this desire is being taken care of by the companies for more than half of the responding mothers (54 percent). However, it is important to recall, that women 'buy' flexibility by signing working contracts with working hours less than 100 percent, but in fact, they work much more. Thus they can relate to their reduced working hours according to their contract and don't have to give justifications when they need to go home a little earlier to fulfill their family duties. Discrepancy between the expressed needs of women and the offers by the companies can be found for 'less overtime' and 'work from home'. 27 percent of the women request to have less overtime, but for only for 17 percent of the women this demand is met.

As working with kids will no longer be an issue just for mothers, the demands of working fathers and working parents have to be identified and met as well.

Companies match many requirements of working mothers



Questions: Do you have other requirements after the birth of your last child to your professional position? (choose as many as you like) / Look at your current situation. Which of these requirements were fulfilled by your current manager? (choose as many as you like)

Figure 5: Requirements of working mothers

## Proposals by the mothers

The most frequently mentioned proposals to improve the situation of working mothers include **'qualified part-time work'** (82 percent) and a **change in people's awareness** (79 percent). The awareness, that working mothers are both able and willing to accomplish excellence is the basis of a career development according to skills and potential.

The majority of the participants call for more day care centers and kindergartens, an equal distribution of parental leave on mothers and fathers as well as clear target agreements to fill a defined number of manager positions with female managers. **Other ideas mentioned were:** a corporate culture, where performance matters as opposed to sheer presence, working time models, cultivation of part-time work in management positions, equal pay for male and female employees, recognition of parental leave and reduction of pressure on fathers taking parental leave.

More part-time jobs, especially qualified part-time jobs are not the ideal solution for improving the situation of working mothers. Part-time concepts don't go far enough, if part-time is just used as a mean to enable women to reconcile work and family life under the existing structures.

Therefore, in order to achieve **sustainable improvements on the situation of working mothers**, the conditions in society and business world - structure as well as culture – have to change. Thus the reconciliation of work and family life, even with full-time or reduced full-time jobs is possible. And the women have a real choice.



DR KARIN LUDEWIG<sup>1</sup>

## Whither the Orphan Works? Maintaining of and ensuring sustainable access to Europe's cultural heritage<sup>2</sup>.

The accessibility of the common cultural heritage of any society to all its members is inherently important for the education of the population, for everybody's ability to participate in political decision making processes and hence for the general prosperity of society. Therefore, the European Union is keen to set up a Digital Library, which is called *Europeana*, and which is meant to present the European cultural heritage to the world. It is not only a library, but a digital pool of cultural content of all sorts: text, video, audio and visual files from museums, archives, libraries and art galleries. One of the main challenges, however, in making the European cultural heritage available online is copyright. In the special case of the 'orphan works' it is impossible to legally digitize and make available online cultural and scientific works. In an attempt to solve this problem, the EU legislator published a "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on certain permitted uses of orphan works" in May 2011. The new directive will make it compulsory for all EU Member States to find legal solutions for orphan works and mutually recognize each other's solutions. Despite being widely criticised for missing certain categories of work out, e.g. documentary photographs, and for not providing any useful solution for mass digitisation projects, the proposal constitutes a great step forward with regard to the presentation and preservation of Europe's cultural heritage to the general public.

Ladies and Gentlemen!

Europe's cultural heritage is held in collections of libraries, archives, museums, art galleries, film heritage institutions etc. In times of peace and in democratic societies, this cultural heritage has always been accessible to the public: the citizens of Europe were allowed to enter these premises and read the books, search the files and look at the objects of history, art history and natural history. The accessibility of the common cultural heritage of any society to all its members is inherently important for the

---

<sup>1</sup> European Network for Copyright in Support of Education and Science

<sup>2</sup> The article is based on the presentation given by the author in the international conference on Sustainability and Maintenance (International Partner Days) organised by the Budapest Business School on Nov. 9. 2011. Budapest.

Az előadás a BGF Külkereskedelmi Kar által szervezett „Conference on Sustainability and Maintenance” c. konferencián hangzott el 2011. nov. 9-én.

education of the population, for everybody's ability to participate in political decision making processes and hence for the general prosperity of society.

The last century has brought about important technical innovation: With the possibility of digitising information and spreading it world-wide in the blink of an eye has arisen the idea of making mankind's cultural heritage available to everyone at any time from any place on the internet and preserving it in digital form for future generations. Hereby our cultural heritage would show in a new light and give rise to a lot of new insights and knowledge, as not only the singular works but also their diverse and multifaceted connections across time and space would become observable in a hitherto not perceived way.

Libraries were the first to publish their catalogues on the internet; later on some of them also started to digitise some of their collections in order to make them accessible directly on the internet without any need for the user to go to the library building any more. Museums had in mind putting images of their objects online, too. The internet started to resemble a haystack, in which it was nearly impossible to find any particular needle.

Information scientists, the archivists of the 20th and 21st centuries, are still exploring the possibilities of the internet as a common huge world-wide general store of all cultural heritage and information, accessible to everyone. Preservation technology has advanced but not yet solved all problems of making digitised papers or visual or audio-files enduring for all times; crawling and linking technologies for disparate data and databases are also advancing and allowing the setting up of 'Digital Libraries', which are not only libraries but digital pools of cultural content of all sorts: text, video, audio and visual files from museums, archives, libraries and art galleries.

Politically, it was the will of the European Union to set up such a Digital Library, and it was to be called *Europeana*. *Europeana* was meant as a European answer to *Google's* provocation of putting the world's library content online. It was also meant as an alternative to the threat – better: the fact, which was widely perceived as a threat –, that *Google* digitized texts without asking for the consent of the authors and other copyright holders before. *Europeana* was launched in 2008, „with the goal of making Europe's cultural and scientific heritage accessible to the public.”<sup>3</sup> As of now, *Europeana* provides access to more than 19 million digital objects. According to its director, Jill Cousins, the European cultural heritage will be accessible via *Europeana* in its totality by 2025.

The German legislator also supports the mounting of a *German Digital Library*. It will launch in 2012 and should be the window for the world to the German national heritage of research, culture and arts. Its content will automatically feed into *Europeana*.

---

<sup>3</sup> [http://www.europeana.eu/portal/aboutus\\_background.html](http://www.europeana.eu/portal/aboutus_background.html)





One of the main challenges in putting the European cultural heritage online is copyright – copyright regulates the fact that before anyone who wants to make copies of protected works or make them publicly available online will have to ask for the consent of the authors, or rights holders, of such works. So in the beginning cultural heritage institutions like libraries or museums would digitize and make available online just the works which were in the public domain – i.e. works in which copyright has already ended. In the European Union copyright in a scientific, cultural or artistic work ends 70 years after the author's death – meanwhile, copyright stays with the rights holders to whom it has been assigned, or with the heirs of authors and rights holders. As *Europeana* was meant to be a strictly European alternative to Google its inventors and political fathers explicitly stated that compliance with copyright law would be of great importance to the operators of *Europeana*. Anyway, taking into account the life span of authors plus 70 years, a risk-less publication of our cultural heritage is possible for the institutions that hold them in their stocks only for works created in, say, round about the end of the 19th century, or earlier.

Any Digital Library such as *Europeana* therefore runs the risk of leaving a ‚black hole‘ of information society: it is the cultural heritage of the 20th century which paradoxically cannot be found on the web, enjoyed and built upon by contemporary creators.

You may object that this is just a matter of how many efforts the operators of *Europeana* or any other National Digital Library will put in the licensing of works in copyright. However, there is this special case of the ‚orphan works‘. Orphan works are works, the authors or rights holders of which are completely unknown or else their whereabouts cannot be sorted out. As a consequence of this it is literally impossible to digitize them and make them available online. Often even their sustainable maintenance and therefore their survival is threatened as copyright would not even allow heritage institutions to make the technically necessary amount of copies for format shifting or preservation.

Politicians and stakeholders have noticed the problem early and have been discussing it since about 2006, when the EU published a recommendation to all Member States to find (national) legal solutions to the problem.<sup>4</sup> However, most Member States were reluctant to follow the recommendation. Hungary is one of the few Member States of the EU which has already developed an advanced and sustainable solution: similar to the Scandinavian countries, it has an extended collective licensing model in force. Hereby any licensing scheme negotiated between rights holders and collecting societies for a certain number of works can be extended to any other works of the

---

<sup>4</sup> Commission Recommendation on the digitisation and online accessibility of cultural material and digital preservation, L 326/28 of 31 August 2006, 2006/585/EC, [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/digital\\_libraries/doc/recommendation/recommendation/en.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/activities/digital_libraries/doc/recommendation/recommendation/en.pdf).

same sort, be their authors known or unknown. As this model does not work for the publication of a film on DVD or the new edition of a book, Hungary introduced a centrally-granted non-exclusive licensing model in 2008. A new article 57A<sup>5</sup> was introduced into *Hungarian Copyright Act* in 2008 which would allow the *Hungarian Patent Office* to assign licenses for non-exclusive uses of orphan works, for not longer than 5 years, in the context of digitizing and making works publicly available. This model may prove rather helpful for dealing with the Hungarian cultural heritage in the information society in a sustainable way.<sup>6</sup>

**The licensing of use of works of unknown authors or of authors with an unknown place of residence (orphan works)**

**Article 57/A**

(1) The Hungarian Patent Office shall grant upon request a license in conjunction with the setting of a compensation that is to be in compliance with the mode and extent of the use to those who have taken measures that can generally be expected under the given circumstances for the search of the author with due consideration to the genre of work and mode of use and the search of the author was of no avail. The license shall be effective for a maximum term of five years, in the territory of Hungary, non-exclusive, non-transferable, and shall not grant authorisation for granting further licenses and for the alteration of the work (Article 29)

(2) If the use is not designed to earn or increase income even in an indirect manner, the compensation provided for in paragraph (1) shall be paid after the author or his place of residence becomes known. If the use is designed to earn or increase income even in an indirect manner, the compensation shall be deposited with the Hungarian Patent Office. The deposit of the compensation shall be the condition of the commencement of use.

(3) If the author or his place of residence becomes known during the term of the license the Hungarian Patent Office shall revoke the license upon the request of the author or the user with an effect commencing on the date when the

The EU legislator has recently – in May 2011 – published a “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on certain permitted uses of orphan works”.<sup>7</sup> The *Commission*, by proposing a stand-alone directive on the issue of orphan works, suggests to amend the hitherto untouched catalogue of exceptions to copyright listed in the Directive 2001/29/EC<sup>8</sup>; and, in my opinion, it thereby emphasises the importance of the issue.

The new directive will make it compulsory for all EU Member States to find legal solutions for orphan works. The sort of solution any Member State goes for is left to the will of the national legislator, provided the following general rules are observed:

<sup>5</sup> Cf Vetulani, Agnieszka (2008), *The Problem of Orphan Works in the EU. An overview of legislative solutions and main actions in this field*. European Commission, DG Information Society and Media, Unit E4: Digital Libraries and Public Sector Information. February 2008; URL: [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/digital\\_libraries/doc/report\\_orphan\\_stagiaire\\_2/report\\_orphan\\_vetulani \(corrected version\) \(2\).pdf](http://ec.europa.eu/information_society/activities/digital_libraries/doc/report_orphan_stagiaire_2/report_orphan_vetulani (corrected version) (2).pdf); last visited on 2nd November 2010; p 37.

<sup>6</sup> Act No. LXXVI of 1999 on copyright (consolidated text as of 06.09. 2010), amended by Act CXII of 2008 on the amendment of the Copyright Act (orphan works, public lending remuneration, collective management: mechanical reproduction and general rules); articles 57/A – D: The licensing of use of works of unknown authors or of authors with an unknown place of residence (orphan works); [http://www.artisjus.hu/english/copyright\\_act\\_hungary\\_101111.pdf](http://www.artisjus.hu/english/copyright_act_hungary_101111.pdf)

<sup>7</sup> Brussels, 24 May 2011, COM(2011) 289 final; [http://ec.europa.eu/internal\\_market/copyright/docs/orphan-works/proposal\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/docs/orphan-works/proposal_en.pdf)

<sup>8</sup> Directive 2001/29/EC of the European Parliament and of the Council of 22 May 2001 on the harmonisation of certain aspects of copyright and related rights in the information society; L 167/10; <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:167:0010:0019:EN:PDF>

The directive allows for certain uses of orphan works by libraries, educational establishments, museums, archives, film heritage institutions and public service broadcasting organizations. Works which fall under the directive would be any written works, audiovisual works held in film heritage institutions and audiovisual or audio material produced by public broadcasters before 31 December 2002. Also included by the provisions are visual works such as illustrations or photographs which are imbedded in text works. In case an author or rights holder of such a work cannot be identified or found despite a diligent search on a work-by-work basis, this work shall be considered 'orphan'. Member States will mutually acknowledge any works identified as 'orphan' according to the rules of the country of its first publication. Without the need of compensation the heritage institutions will be allowed to make such works available online and to copy them for cultural and educational purposes. In case the heritage institutions want to use an orphan work for any other than the outlined purposes or in connection with a public-private partnership, remuneration will have to be provided for authors or rights holders who might step forward and claim rights in any orphan works. Such right holders may also put an end to uses made of their works within the framework of this directive.

In my opinion the new directive on orphan works should be improved with regard to necessities of mass digitization projects – it could for example allow for extended collective licenses; it should include all categories of works – also stand-alone documentary photographs; it should also allow for the use of unpublished material such as letters, manuscripts etc., held by archives.<sup>9</sup> Anyway, despite these additional issues which should be taken care of before the coming into force of the directive, the proposal constitutes a great step forward with regard to the presentation and preservation of Europe's cultural heritage to the general public.

So where should the orphan works go? Should they, in the worst of cases, and in view of the empty public budgets, be exposed to decay and eternal loss? Should they stay in the visual and audiovisual archives, with their foster parents, who have been nourishing them for decades? There they might stay safely and well-estimated, but unknown to the public, in the depots. Should they be handed over to the collective societies which might become the new orphanages of the digital age?

I think we should strive to digitize them and make them available to the general public online – *Europeana* would then, in the name of sustainability and maintenance of our cultural heritage, be able to spread as much information about them as possible in the Open Linked Data Cloud and make them accessible for the present and for future generations.

Thank you very much!

---

<sup>9</sup> Cf EBLIDA, LIBER and ENCES, Statement on the European Commission Proposal for a Draft Directive on Orphan Works. [http://www.ences.eu/fileadmin/important\\_files/Documents/Directive-proposal\\_Orphan-Works\\_EBLIDA-LIBER-ENCES.pdf](http://www.ences.eu/fileadmin/important_files/Documents/Directive-proposal_Orphan-Works_EBLIDA-LIBER-ENCES.pdf)