

KÜLGAZDASÁG
A KOPINT Konjunktúra Kutatási Alapítvány folyóirata

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG:

Gács János (elnök)

MTA Közgazdaságtudományi Intézet

Antal László

Magyar Külkereskedelmi Bank Nyrt.

Bruszt László

European University Institute (Firenze)

Csaba László

Közép-Európai Egyetem, Debreceni Egyetem,
Budapesti Corvinus Egyetem

Csáki György

Általános Vállalkozási Főiskola

Halpern László

MTA Közgazdaságtudományi Intézet, CEPR

Horváth Gyula

MTA Regionális Kutatások Központja

Julius Horvath

Közép-Európai Egyetem

Kapás Judit

Debreceni Egyetem

Karsai Gábor

GKI Gazdaságkutató Zrt.

Köves András

KOPINT-TÁRKI Zrt.

Laki Mihály

MTA Közgazdaságtudományi Intézet

Oblath Gábor

Magyar Nemzeti Bank

Palócz Éva

KOPINT-TÁRKI Zrt.

Pete Péter

ELTE Társadalomtudományi Kar

Rába András

a Külgazdaság volt főszerkesztője

Richter Sándor

Bécsi Nemzetközi Gazdaságkutató Intézet (WIIW)

Schweitzer Iván

a Külgazdaság volt főszerkesztője

Szalavetz Andrea

MTA Világgazdasági Kutatóintézet

Tóth István György

TÁRKI Zrt.

Várhegyi Éva

Pénzügykutató Zrt.

A SZERKESZTŐSÉG: Ádám Zoltán (főszerkesztő), Landau Edit (rovatvezető),
Rózsás Erika (szerkesztőségi titkár).

KÜLSŐ MUNKATÁRSAK: Csaba László, dr. Juhász Jánosné (Jogi melléklet),
Siklósi Ágnes (korrektor), Vince Péter.

A lap kiadását a
Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium
támogatja.

A folyóirat példányonként megvásárolható:

**Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Könyvesbolt: V. Nádor u. 8.,
Gondolat Könyvesház: 1053 Bp., Károlyi Mihály u. 16.
és a szerkesztőségben.**

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

A szerkesztőség címe: 1112 Budapest, Budaörsi út 45.

Telefon: 309-2642, 309-2695

Fax: 309-2647

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

Munkatársaink elérhetősége:

Ádám Zoltán, főszerkesztő telefonszáma: 309-2642

e-mail címe: zoltan.adam@kopint-tarki.hu

Landau Edit, rovatvezető telefonszáma: 309-2642

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

Rózsás Erika, szerkesztőségi titkár telefonszáma: 309-2695

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

a KOPINT Konjunktúra Kutatási Alapítvány

Külgazdaság honlapja:

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

A szerkesztésért felel: Ádám Zoltán. A szerkesztőség címe: 1112 Budapest, Budaörsi út 45., Telefon: 309-2642, 309-2695. E-mail cím: kulgzadasag@kopint-tarki.hu. Kiadja a Kopint Konjunktúra Kutatási Alapítvány, 1065 Budapest, Nagymező utca 37-39. A kiadásért felel: Palócz Éva, a Kuratórium elnöke. Előfizetésben terjeszti a Magyar Posta Rt. Üzleti és Logisztikai Központ (ÜLK). Előfizetés: Budapesten a Posta-igazgatóság kerületi ügyfélszolgálati irodáinál, a hírlapkézbesítőknél és a Hírlapelőfizetési Irodában (HELIR) Budapest, VIII. Orczy tér 1. Levélcím: HELIR 1900, e-mail: hirlapelofizetes@posta.hu. Vidéken a postáknál és a kézbesítőknél. Külföldön terjeszti a Batthyány Kultur-Press Kft. 1014 Budapest, Szentháromság tér 6. Tel.: 201-8891, e-mail: batthyany@kultur-press.hu. Előfizetési díj 1 évre: 10 000 Ft, félévre 5000 Ft, összevont számok ára 1800 Ft.

Megjelenik havonta. HU ISSN 0324-4202

Tördelés: Király és Társai Kkt.

Cégvezető: Király Ildikó

Készült az ETO-Print Nyomdaipari Kft.-ben

Felelős vezető: Balogh Mihály

TARTALOM

Sass Magdolna – Szalavetz Andrea – Szanyi Miklós: Klaszterfejlődés: három európai klaszter tapasztalatai	4
Wisniewski Anna: Az európai uniós csatlakozás hatása a költségvetési redistribúció alakulására Lengyelországban	30
Alvincz József: Az Európai Unió új agrártámogatási rendszerének várható földpiaci hatásai	59
Tóth Ákos: A tagállamok szerepe az Európai Unió kulturpolitikájának formálódásában	74

INTERJÚ

„Ezt így tovább nem lehet” – Beszélgetés Szalai Júlia szociológussal a jóléti rendszer hibáiról (Kovácsy Tibor)	89
---	----

Brief Summary of the Articles	97
--------------------------------------	----

JOGI MELLÉKLET

Horváthy Balázs: A támogatott importtal szembeni fellépés keretei az Európai Unióban	57
--	----

ÚJ KÖNYVEK

Roger Lowenstein: Tőzsdeguruk tündöklése és bukása (Dr. Osman Péter)	82
---	----

Május–júniusi számunk

első cikke a klaszterfejlődés európai tapasztalatait elemzi egy osztrák, egy ír és egy észt klaszter jellemzői alapján. A Sass Magdolna, Szalavetz Andrea és Szanyi Miklós által jegyzett tanulmány különösen fontos tanulságokkal szolgálhat a magyar gazdaságnak a vállalatközi együttműködés viszonylag alacsony fokával jellemzett, helyi alapú szegmensére vonatkozóan, bár az észt infokommunikációs klaszter működési mechanizmusainak bemutatása azt jelzi, hogy a bizalom hiánya nem csak magyar sajátosság. Wisniewski Anna tanulmánya 1990-től kíséri figyelemmel a lengyel államháztartás átalakulását, különös tekintettel az uniós csatlakozásból következő államháztartási kényszerekre és lehetőségekre. Bár az 1999-es alkotmányos reform államháztartási keretrendszeré, a dinamikus gazdasági növekedés és a szerkezeti reformok eredményének köszönhetően a lengyel költségvetés mára teljesíti a 3 százalékos maastrichti deficitkritériumot, a problémák struktúrája és hosszú távú megoldásuk lehetséges módozatai nagyban hasonlítanak a hazaiakhoz. Alvincz József tanulmánya a magyarországi tulajdoni, birtok- és üzemi struktúrából kiindulva veszi számba azokat a hatásokat, amelyeket az Európai Unió Egységes Gazdatámogatási Rendszerének 2009-re tervezett hazai bevezetésétől várhatunk. Tóth Ákos tanulmánya a kultúrafinanszírozás és a kulturális szféra szabályozása terén kialakult európai modelleket elemzi, azt vizsgálva, hogy az Európai Unió kultúrpolitikai aktivizálódásának eredményeképpen milyen „közösségiesedési” folyamatok figyelhetők meg a kulturális élet intézményi kereteinek terén. Számunkat egy, az Amaro Drom című lap által Szalai Júlia szociológussal készített interjú újraközlése zárja. Kitüntetett jelentőségét az interjúalany – lapunk hasábjain is recenzált – tavalyi kötete kapcsán feltett kérdések időszerűsége adja: mit lehet kezdeni a társadalmi egyenlőtlenségek újratermelődését megakadályozni képtelen magyar szociálpolitikával, és ezen belül hogyan érdemes gondolkodni a sok százézes roma kisebbség társadalmi helyzetének alakításáról?

A szerkesztő

Klaszterfejlődés: három európai klaszter tapasztalatai

SASS MAGDOLNA – SZALAVETZ ANDREA – SZANYI MIKLÓS

*A klaszterek divatos gazdaságfejlesztési eszközzé váltak az elmúlt 15 évben. Általában különféle szakpolitikák eszköztárának elemeiként alkalmazzák. Holott a klaszterek, a klaszteresedés folyamata szerteágazó és mélyreható együttműködési rendszereket jelent. Ezek a versenyképesség javításának komplex megoldásait, és nem pusztán egy-egy kiemelt szakterület fejlesztését segítik elő. Ebben a cikkben három esettanulmány felhasználásával mutatjuk be a klaszterek működését és kapcsolódásukat különféle gazdaságpolitikai rendszerekhez. A stájer autóklaszter a gondosan koordinált komplex fejlesztési politika rendszerében próbál adekvát válaszokat adni egy hagyományos iparágat érő globális kihívásokra. Az ír infokommunikációs klaszter a csúcstechnológiai ágazatok versenyképességének innovációra alapozott fejlesztésének a példája. Az észt infokommunikációs klasztert pedig az alulról szerveződő, külföldi működőtőke-befektetésekhez kapcsolódó versenyképesség-javító együttműködés jellemzi. A három klaszter nagymértékben eltér egymástól, és mindegyikük jelentős eredményeket képes felmutatni. **

Journal of Economic Literature (JEL) kód: O18, R12.

A klasztereknek a vállalatok versenyképességének növelésében, a gazdaságok dinamizálásában játszott szerepét már több éve vizsgálja a szakirodalom. A klaszterek fejlődésével együtt a fogalmak, a definíciók is átalakulnak, változnak, egyre finomabb folyamatokat, jelenségeket ragadnak meg. Cikkünkben a klaszter-

* A cikk részben a Napvilág Kiadó gondozásában 2008-ban megjelenő, Szanyi Miklós „A versenyképesség javítása együttműködéssel: regionális klaszterek” című könyve alapján íródott.

Sass Magdolna, az MTA Közgazdaságtudományi Intézetének tudományos főmunkatársa.
E-mail cím: sass@econ.core.hu

Szalavetz Andrea, az MTA Világgazdasági Kutató Intézetének tudományos főmunkatársa.
E-mail cím: aszalave@vki.hu

Szanyi Miklós, az MTA Világgazdasági Kutató Intézetének tudományos főmunkatársa.
E-mail cím: mszanyi@vki.hu

koncepció felvázolása után három európai klaszter példáján mutatjuk be, hogy egyrészt milyen szerepe lehet a klasztereknek a vállalati versenyképesség növelésében (ideértve a klaszterrel kapcsolatba kerülő kis- és közepes vállalatokat is), másrészt a gazdaságpolitika milyen módon segítheti elő a klaszterek létrejöttét és fejlődését, és melyek lehetnek a klaszterek fejlődését előmozdító vagy gátló tényezők.

A klaszterkoncepció

A gazdasági tevékenység területi koncentrációja és specializációja régóta ismert és megfigyelt jelenség. Ez nem csupán az eltérő tényezőellátottság következtében a nagyobb térségekre, országokra vonatkozóan igaz, de a határokon belül, térségi szinten is. *Marshall* [1890] úttörő munkássága tárta fel azokat a tényezőket, amelyek az ipari tevékenység területi elhelyezkedését befolyásolják. A gazdaság térszerveződésének legújabb tendenciáit magyarázza a klaszterkoncepció, amely a nemzetközi nagyvállalatokkal vívott versenyben a régiók és az ott működő piaci szereplők összefogását javasolja. A klaszterkoncepció létrejötte és kezdeti formálása *Michael Porter* [1990, 1998, 2003] nevéhez fűződik. A klaszterek működésének a célja a kedvező externális hatások elérése. Az egyszerű agglomerációk működéséhez is kapcsolhatók ilyen hatások. Ezeket a – főleg méret- és választékgazdaságossági – előnyöket a nagyobb és tagoltabb tényező- és fogyasztói piacok által nyújtotta lehetőségeket az egymás közelébe települt üzleti vállalkozások napi működésük során hasznosítják. A klaszterekben tömörülő vállalkozások ezeken az agglomerációs előnyökön túl további előnyökhöz jutnak az együttműködés révén. A klasztereket az egyszerű egymás mellé településtől – az agglomerációtól – a tartós és a vállalati működés sok területére kiterjedő együttműködés, a szereplők között kialakuló stratégiai partneri viszony különbözteti meg.

A szakirodalomban a klasztereknek sokféle értelmezését lehet olvasni. Ezek többsége *Michael Porter* [1990, 1998] különböző műveiben olvasható leírásokból vezeti le saját értelmezését. De a legtöbb szerző más és más elemeket hangsúlyoz. *Porter* [1998, 199. o.] leggyakrabban idézett definíciója szerint a klaszterek: „...valamely tevékenységi terület egymással együttműködő, de egymással versenyben is álló, egymáshoz kapcsolódó vállalatainak, specializált beszállítóinak és szolgáltatóinak térbeli koncentrációi, valamint a hozzájuk kapcsolódó iparágak cégei és más társult intézmények (például egyetemek, ügynökségek, kamarák).” Látható, hogy a definíció néhány fontos elemet tartalmaz, de a közöttük meglévő kapcsolatot csupán a versenyző és együttműködő, illetve a társult jelzőkkel jellemzi. A klasztert alkotó intézményeket sem írja le szabatosan. Ez a nagyon általános defi-

níció így teret enged sokféle értelmezésnek.¹ Porter klaszterkoncepciója elmélyült elméleti és empirikus kutatás eredményeként jött létre, és szerves részét képezi a szerző általános versenyképességi elméletének, amely a komparatív előnyök helyett a kompetitív előnyök fogalmát használja. Egyik legfőbb mondanivalója, hogy a globális versenyben a multinacionális cégektől származó versenyre adható válaszlehetőség a regionális összefogás, amelynek fontos eleme a klaszter. A koncepció átfogó jellege miatt, ha elfogadjuk tételeinek premisszáit, el kell fogadnunk a klaszterekre adott definícióját is. Ebben a cikkben ehhez a konzervatív állásponhoz ragaszkodunk, és a szűkebb, a pontosított definíciókat legfeljebb mint lehetséges értelmezéseket, de nem mint általános definíciókat tárgyaljuk.

Az agglomerációs hatások alapvetően statikusak. Az agglomerációkba települő cégek a termékcserében elért magasabb hatékonyságból húznak hasznot. Az újabb típusú együttműködési rendszerekben azonban már nem a hétköznapi adásvételek intenzitása és hatékonysága a legfontosabb. Sőt, a legsikeresebbnek tartott klaszterekben a résztvevők között viszonylag ritkák a hagyományos kereskedelmi kapcsolatok. Ennek ellenére jelentős vonzerőt gyakorolnak a cégek telephelyválasztására. A versenyelőny fenntartását a vállalati teljesítmények folyamatos, dinamikus javítása teszi lehetővé, nem pedig csupán egy elért versenyképességi szint előnyeinek minél szélesebb körű statikus kiaknázása. Ebben a megközelítésben a klaszterben megvalósuló együttműködés fő tartalma nem termékek, szolgáltatások és termelési tényezők áramlása, hanem sokkal inkább a tudásgenerálást és -átadást, az innovációt segítő megállapodások dinamikus rendszere.² Az ilyen új típusú klasztereket *Sölvel–Lindquist–Ketels* [2003] dinamikus klasztereknek nevezték el.

Tapasztalati tény, hogy a jelentős klaszterekben működő vállalatok teljesítménye átlagon felüli. Ennél is fontosabb, hogy a klaszterek ösztönzik az innovációt, az ehhez kapcsolódó versenyelőnyök megszerzését. Ennek az az oka, hogy a klaszterek fokozatosan és folyamatosan csökkentik a vállalati működés környezetében lévő gazdasági és műszaki jellegű információhiányt és az ebből fakadó bizonytalanságokat, kockázatokat. Ezek a bizonytalanságok különösen nagyok az innovációs folyamatban, ezért ennek a problémának az enyhítése az innovációs tevékenységet nagymértékben segíti. Az innovációkkal kapcsolatos információkat és ismereteket fokozatosan lehet megszerezni. A folyamatos kipróbálás, tesztelés akkor gyors és

¹ Ezek sokszor úgy jelennek meg tanulmányokban, mint klaszterdefiníciók, holott csupán egyéni értelmezésekről van szó (*Clement–Welbich–Macek*, 2007; EC, 2003; *Grosz*, 2004).

² Az innováció különféle szereplők összefogását igényli több oknál fogva is. Egyrészt a szükséges K+F tevékenységek megnövekedett költségei újabbán túlmutatnak az egyes gazdálkodók, még a legnagyobb multinacionális cégek költségvetésén is. Másrészt a legújabb műszaki fejlődési trendekben megfigyelhető multidiszciplináris jelleg több, szakosodott, de egymással rendszeres együttműködési kapcsolatban álló szereplőt feltételez.

hatékony, ha intenzív, rendszeres kapcsolatban áll az innovátor a felhasználóval, az együttműködő partnerekkel és a fogyasztókkal is. E szoros kapcsolatok a klaszterekben adóttak. Az innovációkat szintén segíti az együttműködő cégek közötti tudásmegosztás, illetve a kapcsolódó kutatási és oktatási intézményekkel fenntartott rendszeres kapcsolat.

Mind a hagyományos, mind az innovatív klaszterekben sor kerül tudásátadásra, tehát mindkét formának van innovatív tartalma. Az innovatív (dinamikus) klaszter abban is különbözik a hagyományostól, hogy erősebben szakosodik a tudásintenzív tevékenységekre, iparágakra, és a vállalkozások működésében az innovációknak kiemelkedő szerep jut. Ennek ellenére a dinamikus klasztert nem tekintjük a hagyományos *Porter*-féle klaszter K+F intenzív szakágakra alkalmazott változatának (*Steiner*, 1998). Alapvető eltérés van a kétféle klaszter között a szereplők jellegében, az együttműködésük tartalmában és az elérni kívánt szinergiahatásokban is. A tudásgenerálás, az innováció és az információcsere a dinamikus klaszterek fő tartalmi elemei, szemben a hagyományos agglomerációkkal és klaszterekkel, amelyekben ezek a funkciók csak kiegészítő jelleggel jelennek meg, ha léteznek egyáltalán. Ezekben a fő cél a hagyományos kereskedelmi kapcsolatok hatékonyságának növelése.

A klaszterek fő jellemzői

Földrajzi koncentráció

A klaszterek egyik alapvető tulajdonsága, hogy személyes kapcsolatokra épülő együttműködési formákat tesznek lehetővé a szereplők földrajzi közelsége révén. A földrajzi koncentráció jelentőségét a gazdasági szerkezet alakításában a *Marshall* [1890] által megfigyeltékhez hasonló példák bizonyítják a mai napig. A méret- és választékgazdaságosság, amelyet az infrastruktúra és az információk közös használata nyújt, a beszállítók közelsége, a fejlett tényezőpiacok, az igényes felvevőpiac (vagyis a hagyományos agglomerációs hatások) a gazdasági tevékenységek számára is előnyöket biztosítanak a napi üzleti kapcsolatokban.

A potenciális előnyök között is kiemelkedő szerepe van a fejlett, differenciált tényezőpiacoknak. Ezek lehetővé teszik, hogy a vállalkozások fő tevékenységükre koncentráljanak, és a működésükhöz szükséges egyéb inputokat arra szakosodott cégektől szerezzék be. A termelési tevékenység rugalmassága azáltal is növekszik, hogy a klaszterekben hasonló tevékenységet folytató cégek rugalmasan kiegészítik egymás kapacitásait a megrendelések, a piaci igények aktuális feltételeinek megfelelően. De a termelési együttműködés mellett a hálózati együttműködés a vállalati

működés szinte minden területére kiterjedhet: az oktatásra és képzésre, a pénzügyekre, a műszaki fejlődésre, a marketingre, az exportra, az értékesítésre. A földrajzi koncentráció ezeken túl további, nehezen körülhatárolható előnyöket is kínál. Gazdálkodók és kutatóhelyek földrajzi közelsége elősegíti a közös tudásgenerálást és a tudásátadást. Az ötletek, az ismeretek átadása, cseréje a tudással rendelkező személyek rendszeres találkozásán keresztül valósul meg. A rögzített formában nem létező tudás átadása ezért sokkal könnyebben, hatékonyabban valósul meg agglomerációkban és klaszterekben. A klaszterek eredményes működése ezért feltételezi a személyek találkozását elősegítő intézmények, találkozási pontok létezését.

Szakosodás

A gyakorlatban a klasztereket a hagyományos agglomerációktól a szakosodás is megkülönbözteti. A klaszter hasonló vagy egymáshoz kapcsolódó tevékenységet végző szereplők földrajzi tömörülése. A szakosodás nem csupán a gazdasági szereplőkre és a tényezőpiacokra terjed ki, hanem a klaszterek valamennyi szereplőjére, az oktatásra, a kutatásra, a pénzügyekre is. A méret- és választékgazdaságossági előnyök jelentős része a szakosodott piacok létéhez köthető. Az elmúlt 10-15 évben viszont olyan földrajzi tömörüléseket, klasztereket is megfigyelhettünk, amelyekben a részt vevő cégek közötti szokványos kereskedelmi kapcsolatok nem, vagy alig léteztek. A dinamikus klaszterek által nyújtott előnyök tehát egyre kevésbé a szokványos termelési folyamathoz, technológiai kapcsolatokhoz kapcsolódnak, sokkal inkább a tudásátadáshoz, az innovációkhoz. Ezek úgy javítják egy térség és vállalati versenyképességét, hogy a hosszú távú versenyelőnyt biztosító innovációs potenciáljukat fejlesztik.³

Klaszterszereplők

A tudásátadás és az innováció szempontjából lényeges, hogy a klaszterek szereplői nem csupán cégek. Ha a klaszterek szereplői nem kellően sokfélék, nem jelentenek többet egy megnagyobbított vállalatnál. Ebben az esetben a kisebb vállalkozások passzív befogadói szerepre vannak utalva, szó sincs közös tudásgenerálásról, innovatív együttműködésről. A szoros beszállítói együttműködési rendszerek fő célja a gyártás során felmerülő tranzakciós költségek leszorítása. Az esetenkénti tudásátadás is kizárólag ezt a célt szolgálja. A vállalati stratégiák ma a lazább kap-

³ Innováció alatt – *Schumpeter* alapján – a szélesen értelmezett fogalmat értjük, amely minden – a bevezetője számára újszerű, a korábbinál magasabb szintű szükségletkielégítést lehetővé tevő – üzleti megoldást tartalmaz, beleértve a műszaki újdonságokon túl a szervezeti és marketinginnovációkat is.

csolódású hálózatokat, illetve a cégen belül az alaptevékenységekre való koncentrációt preferálják.

Az értéklánc folyamatosan rendelkezésre álló, de igény szerint rugalmasan kombinálható kapacitásainak elhelyezésére a klaszter kiválóan alkalmas működési (szervezeti) forma. A klaszterekben gyakoriak az üzleti vállalkozások és más intézmények (egyetemek, kutatóhelyek, laboratóriumok, kormányzati szervek, fogyasztói érdekvédelmi intézmények) közötti kapcsolatok és szövetségek. A felülről kezdeményezett klaszterekben⁴ fontos szerepük van még olyan szervezeteknek, amelyek a résztvevők közötti kapcsolatépítéssel vannak megbízva. Ezek a kapcsolatépítésen túl a klaszterekben bonyolódó különböző tevékenységek szervezésében, lebonyolításában is részt vesznek.

A kritikus tömeg

A klaszterek fejlődését fenntartó belső erők akkor alakulnak ki, ha kellő számú szereplő vesz részt működésükben. A kritikus tömeg elérése szükséges az elvárt méret- és választékgazdaságosság megjelenéséhez is. Ezekhez gyakori tranzakciók, illetve a választási alternatívák kellően nagy választéka szükséges. A kritikus tömeg elérése segíti a klaszter belső szerkezetének fejlődését is, kihasználva a rugalmas kis- és közép vállalatok (kkv) és a nagyobb vállalatok közötti komplementaritást. A kritikus tömeg pufferszerepet is játszik (növeli és rugalmasabbá teszi a klaszterbe tömörült vállalkozások teljesítményét), illetve növeli a klaszter stabilitását a külső sokkhatásokkal szemben, például egy kulcsfontosságú nagyvállalat kiválása esetén. A kritikus tömeg alatt a klaszter sebezhető marad például valamely fontos tudás, kapacitás kiesése esetén. A klaszterszervezetek eltérően definiálják és mérik a kritikus tömeget. A kritikus tömeg függhet a földrajzi elhelyezkedéstől, az ágazati sajátosságoktól, a klaszter belső felépítésétől.

A klaszterek életciklusa

A klaszterek és a klaszterszervezetek fejlődési folyamaton mennek keresztül. Ennek megfelelően időben változó tevékenységük kiterjedése, jellege és mások megoldásra váró problémáik is. A klaszterfejlődés kiindulópontja az agglomeráció

⁴ Ideális esetben a klaszterek spontán módon alakulnak ki, a résztvevők maguk kezdeményezik az együttműködést, később a formális klaszterszervezet létrehozását. A gazdaságpolitikai célok elérésére létrehozott klasztereket központi vagy helyi kormányzati szervek, fejlesztési ügynökségek hozzák létre. Esetenként üzleti vállalkozások is kezdeményezhetik. A felülről indított klaszterszervezés során megoldandó egyik legfontosabb feladat a szervezők és a tagság érdekei, céljai közötti összhang megteremtése.

létezése, ami biztosítja, hogy a piaci szereplők kellő számban álljanak rendelkezésre, és környezetükben differenciált tényező- és fogyasztói piacok működjenek.⁵ A klaszterek fejlődése ez után kezdődik: az agglomerációban lévő, hasonló vagy egymást kiegészítő tevékenységet folytató szereplők között rendszeres, kölcsönösen előnyös együttműködési formák alakulnak ki, amelyek a vállalati működés sokféle területét érinthetik. A kialakuló klaszter, vagyis a tényleges klaszteresedési folyamat első fázisának tartalma tehát alapvetően a potenciális klasztertagok kapcsolatfelvétele, kezdeti együttműködése. Ebben a szakaszban még nem jelenik meg az együttműködés szervezeti kerete, a klaszter még nem vonz magához újabb, földrajzilag távolabbi partnereket. Mindez a második, a klaszter fejlődő szakaszára jellemző. Ekkor ugyanis a kezdeti kapcsolatok üzleti hasznosulása miatt a klaszterről, illetve a benne zajló együttműködésekről a szélesebb potenciális érdeklődő kör értesül, így vonzereje megnő. Az addig informálisan működő rendszerét formalizált, részben szerződéses kereteket is nyújtó intézmény fogja át, vagyis megjelenik a klaszterszervezet.

A klaszterszervezetre szükség van, bár léteznek olyan klaszterek is, amelyek rendkívül hatásosan tudnak működni átfogó szervezeti keretek nélkül is. A klaszterszervezet hatásosan és tudatosan támogatja a belső együttműködést, képviseli tagságát a külvilág felé, igyekszik bekapcsolni erőforrásokat. Mindezek hatására a klaszter fejlődése felgyorsul, és optimális esetben a klaszter eléri a kritikus tömeget, amely biztosítja az öfenntartó klaszterműködést. Ezzel a klaszter belép az érettség fázisába. Az érett klaszter a belső együttműködés fejlesztése mellett gyarapítja külső kapcsolatait is. A klaszterben jelentkező szinergiahatások eredményeként a tagok tevékenységi köre idővel módosul. Egyes tevékenységek kiszervezése miatt ezekre szakosodott új vállalkozások jelennek meg. Szintén új kis- és középvállalatok alakulnak meg az innovációs együttműködésekben származó „melléktermékek” forgalmazására (spin-off vállalkozások).

Az érett klaszter szerkezete, tevékenységének jellemzői, illetve szereplői úgy fejlődnek tovább, hogy a kialakult együttműködésektől eltérő kapcsolatokat is kezdenek kiépíteni. Ilyen esetekben a klaszter stagnálása, hanyatlása megfelelő kilépési vagy átalakítási stratégia alkalmazásával kerülhető el. Lehetséges, hogy a klaszter alkalmazkodik a megváltozott feltételekhez, új tevékenységi, együttműködési súlypontokat hoz létre. Elképzelhető azonban az is, hogy felbomlik több új együttműködési rendszerre.

⁵ Erre a feltételre mind a spontán szerveződő, mind a felülről lefelé megvalósuló klaszterek esetében szükség van. Nem lehet klasztert építeni potenciális résztvevők nélkül.

A cikk további részeiben három esettanulmányon keresztül mutatjuk be a klaszterek változatos gazdasági szerepét. Elsőként az egyik osztrák autóiipari klasztert vizsgáljuk meg, majd egy írországi dinamikus klasztert mutatunk be. Harmadikként egy észak-keleti klaszterrel foglalkozunk, amely alulról épült fel, és célja a skandináv országok infokommunikációs szektorához való kapcsolódás támogatása. Jól követhető példáján az átalakuló országok klaszterfejlődésének problémái.

A stájer autóklaszter

A stájer autóklaszter (ACStyria) az egyik legrégebben, 1996-ban alapított osztrák klaszter, ezért a legtöbb tapasztalattal rendelkezik a szervezés, az együttműködés területén. Alapításakor a cél az autóiipar területén működő vállalkozások, oktatási és kutatóintézmények, valamint az állami fejlesztési intézmények összekapcsolása volt olyan együttműködő szervezetben, amely az iparág értékláncának lehetőleg minden szegmensére kiterjed. Erre azért volt szükség, mert a kilencvenes évek elejére a globalizálódó autóiipar hatalmas változásokon ment keresztül, és az osztrák autóiipari cégek, általában véve az osztrák gépjárműgyártás egészének alkalmazkodását a szövetségi és a tartományi kormányok sokféle eszközzel támogatni kívánták. Sok egyéb mellett a tevékenység nagyobb arányú specializációja és a legnagyobb kész- és részegységgyártókkal (OEM) az együttműködés kialakítása, megerősítése jelentette a fő feladatot. Az állami beavatkozás (támogatás) azért vált szükségessé, mert az osztrák gyártók között alig létezett üzleti vagy együttműködési kapcsolat, gyakran ellenséges volt a viszonyuk egymással, és ilyen környezetben nem volt közös jövőképek, ami alkalmazkodásukat elősegítette volna.

A stájer autóklasztert a tartományi gazdasági támogatási rendszer központja, a Stájer Gazdaságfejlesztési Kft. (SFG) kezdeményezte, amelyet a gazdaságfejlesztési elképzelések végrehajtására hozták létre. Feladata a stájer vállalkozások pénzügyi támogatása, tanácsadás, piaci információk szolgáltatása, illetve Stájerország mint telephely adottságainak a javítása. Az SFG tevékenységében a regionális gazdaságfejlesztés különféle intézményei egymást kiegészítve, összehangoltan működnek. Az egyes fejlesztési intézmények és támogatási formák, az élet- és fejlődőképesnek bizonyult specializált vállalat- és intézményhalmazoknak a szerteágazó támogatási igényeit igyekeznek kielégíteni. A klaszterek támogatása korábban viszonylag kevés hangsúlyt kapott az SFG tevékenységében. A szövetségi és EU-szintű támogatáspolitikai elképzelések súlyponteltolódását követve nőtt a klasztereknek szánt figyelem. SFG tulajdonosként is részt vesz a két hagyományos (az autó- és a faipari) klaszter működtetésében. A támogatás azonban kiterjed a többi stájer klaszterre is.

A klaszterszervezés folyamata

A stájer autóklaszter szervezési folyamatában elsőként a térség nagyobb vállalkozásainak képviselőiből, a kis- és középvállalatok reprezentánsaiból, illetve a politikai, az oktatási és tudományos intézmények képviselőiből alakult egy tanácsadó testület. Ez a bizottság a térség autóipari cégei számára közös jövőképet, alkalmazkodási célokat és fejlesztési stratégiát dolgozott ki. 1996-ban létrejött a klaszterszervezet is, amelynek menedzsmentjét az SFG adta. 1999-ben a klaszterszervezet átalakult társasággá, és a tagság (ekkor már több mint 200 cég) tagdíjfizetését is bevezették.

A klaszter tevékenységében a kezdeti szakaszban nagyon jelentős volt a kapcsolatfejlesztő tevékenység, a társadalmi tőke bázisának növelése. Bátorítani kellett a cégeket arra, hogy kommunikáljanak egymással, és közösen keressenek szinergiahatásokat eredményező együttműködési formákat. Ebből a célból különféle rendezvényeket tartottak az informális kapcsolatok építésének kezdeményezésére. Az egymással rendszeres kapcsolatba került cégek közötti bizalom megerősödése, a tudás- és információátadás megindulása után formalizált üzleti kapcsolatok és együttműködések jöttek létre. A klaszter külön kezdeményezte az innovációs tárgyú együttműködések kialakítását. Az innovációs együttműködések jelenleg kilenc témában folynak. A klaszter tagvállalatai kapcsolatokat építettek ki a tartományban lévő kompetenciaközpontokkal. A kutatási témák között a gépjárműalrendszerek fejlesztésétől a virtuális járműprojektig sok területet találunk. Legtöbb kutatás azonban a mikroelektronikai alkalmazásokra, valamint a környezetkímélő és hatékony hajtóművek és hajtóanyagok területére vonatkozik.

A stájer autóklaszter szerepe

A stájer autóklaszter az innovációs potenciál és a nemzetközi versenyképesség növelését kívánja elérni. Az elmúlt tizenkét év során nagyméretűvé gyarapodott,⁶ 2006-ban az ACStyria tagvállalatai közel 44 ezer embert foglalkoztattak, 9,3 milliárd euró forgalmi értéket és 1,6 milliárd euró hozzáadott értéket értek el. Az adatok fényében állítható, hogy a klaszter a stájer gazdaság egyik kiemelkedően fontos termelési vertikumát fogja össze, ezért működésének hatása tartományi szinten érzékelhető. Ha figyelembe vesszük, hogy az osztrák autóipari vállalkozásokat két másik tartományban is klaszterszervezet integrálja, akkor azt is mondhatjuk, hogy ezek a klaszterek mérhető hatást gyakorolnak az egész osztrák gazdaságra.

⁶ Mindezt úgy, hogy a tagság tagdíjat fizet!

A kérdés természetesen az, hogy klaszterrel mennyivel hatékonyabb az értéklánc működése, mint amilyen e nélkül lenne? A klaszter vajon nem egyfajta korporációs rendszerként működik, amelynek célja a piaci stabilitás elérése versenykorlátozó eszközökkel? Hiszen a magas részvételi arány, az állami koordinációs szervezetek jelenléte formailag akár erre is utalhatnak. A klaszterek önmeghatározása, a maguk elé kitűzött céljaik mást tartalmaznak. *Porter* [1990, 1998] alapján a verseny és az együttműködés egyidejű érvényesülését kívánják elérni. Ha az együttműködés az értékláncnak a gyártástól és főleg az értékesítéstől távoli területeire, tehát a K+F-re és az innovációra, vagy az oktatásra és képzésre esik, akkor versenykorlátozó hatásról aligha beszélhetünk.

Ugyanakkor a klaszterek maguk is az értéklánc egészére kiterjedő együttműködési rendszereket szeretnének megvalósítani. Ebben az esetben viszont a termelésben vagy a piaci munkában már közel kerülhetnek a verseny korlátozásához. Hogy ez valóban bekövetkezik-e, az nyilván az együttműködések tartalmától, illetve a piac szerkezetétől függ. Az autóipar példájánál maradva, az autószalonok forgalmi adatainak on-line eljuttatása a gyártókhoz jelentősen csökkentheti a szállítási határidőket, illetve a készáru raktárkészletet, ami javítja a gyártók versenyképességét. Az adatok felhasználásával ugyanis pontos, igényeket rugalmasan követni képes termelési programokat tudnak a gyártók készíteni. A nagy autóipari szövetségi rendszerek ugyanakkor egyfajta termelési kartellként is működnek, hiszen a bennük részt vevő vállalatok a termékeket és a piacokat felosztják maguk között, és nem versenyeznek. A verseny a globális piacon jelen lévő három nagy stratégiai szövetségi rendszer között zajlik.

Nemzeti szinten persze nem merül fel az autóipari klaszterek esetleges versenykorlátozó gyakorlatának a kérdése. A klaszterek tagjai, sőt maguk a klaszterek is beépülnek a globális termelési hálózatba. A klaszteren belüli verseny kereteit legnagyobb tagjaik, illetve végső soron az értéklánc végén álló OEM-ek határozzák meg. Köztudott, hogy az OEM-ek a beszállítói pozíciók megszerzéséért és fenntartásáért „cégen belül” versenyztetik a partnereket (leginkább a hatékonyság javítására, illetve a termelési költségek leszorítására készítetve őket). Ezen az együttműködési rendszeren és versenyhelyezeten az autóipari klaszter nem változtat, mert a feltételeket nem ő szabja meg. Ugyanakkor a klaszter sokféle módon képes elősegíteni a rendszer működését, hiszen lényege a benne résztvevők közötti együttműködés támogatása, és ennek a tartalma nagyon sokféle lehet, adott esetben a beszállítói kapcsolatok fejlesztése is. A stájer autóklaszter fő deklarált feladatának nem ezt tekinti, hanem a partnerek közötti innovációs együttműködések támogatását. A feladatkörnek ez a meghatározása nyilvánvaló összefüggésben van a klaszterek-

kel szemben támasztott osztrák elvárásokkal, amelyeket a klaszter számára az alapítók egyike, az SFG közvetít.

Ugyanakkor az innovációs együttműködés csupán egy a ténylegesen gyakorolt, illetve lehetséges együttműködési formák közül. A költségcsökkentés irányában gyakorolt nyomás, illetve a kitelepülés veszélye kikényszeríti az együttműködést a napi tevékenységek további területein is. A német és az osztrák autóipari klaszterek tagságának problémái és az azokra adott válaszok nagyon hasonlóak. Az összefogás az erőforrások hatékonyabb kihasználását teszi lehetővé, ami javítja a nemzetközi (ár)versenyképességet. Ugyanez érvényesül az innovációk területén is, hiszen az autóipari fejlesztések rendkívül költségesek. A gépjárművek gyártásában is terjed a moduláris gyártás, ami azt jelenti, hogy bizonyos fődarabokat különféle gyártók modelljeibe is beépítenek, növelve ezeknek a moduloknak a darabszámát és csökkentve az egységköltséget. Ilyen mélységű termelési együttműködés pedig egyértelműen feltételezi a kooperációt a terméktervezés területén is. Innen már csak egy további lépés az együttműködés a jövőbeli műszaki megoldások közös kutatásában. A funkcionális területek mélysége felé terjedő összefogás magával hozza az igényt a teljes értékláncot felölelő együttműködésre, ami szerepel az ACStyria klaszter célkitűzései között.

A stájer gazdaság, benne az autóipar tizenkét éves fejlődése meggyőző volt. A foglalkoztatásban, a termelési értékben elfoglalt jelentős súly mellett a minőségi mutatók is erre utalnak. Az osztrák kompetenciaközpontoknak csaknem a fele a tartományban működik (40-ből 17), persze nem mind kapcsolódik az autóiparhoz. A stájer gazdaság fejlődését fejezi ki a tény, hogy az OEM-ek és beszállítóik által K+F-re fordított kiadásokból a tartományba települt cégek 57 százalékkal részesednek (Automobil Production, 2006). (A klaszter legjelentősebb cége a Magna Steyr GmbH, amely nála nagyobb OEM-ek – a BMW és a Chrysler – számára komplett járműveket tervez és gyárt.)

A klaszter szolgáltatásai, tevékenysége

A stájer autóklaszter tagsága számára a tagdíj ellenében alapszolgáltatásokat nyújt. Ez elsősorban a honlapon, illetve hírlevélen keresztül történő tájékoztatás és tanácsadás (például pályázati tanácsadás), műhelyviták, egyéb rendezvények szervezése a tagság közötti tudásmegosztás elősegítésére. Mivel az osztrák kamarák jól működnek, a tanácsadás, a piaci információk szolgáltatása, az adatbázisok kezelése nem tartozik a klaszter fő funkciói közé. Bizonyos feladatokat azért a klaszter kamarákkal párhuzamosan is végez. A klaszter fizetős szolgáltatásai között szám szerint a különféle rendezvények, programok, a tagság közötti közvetlen kapcsolatok

ápolását lehetővé tevő alkalmak szervezése a leggyakoribb. Az alkalmi programok mellett több szakterületen klubok, együttműködő körök is szerveződnek, mint például az autóiipari minőségmenedzsment klub (AQM-Club).

A stájer autóklaszter másik klubszerű belső szervezeti egysége a „Termelés Munkacsoport”. A globális verseny költségcsökkentésre és rugalmasságra irányuló nyomása a termelés folyamatos korszerűsítését, a hatékonyság növelését követeli meg, ami a termelés technikai feltételeinek, a munkaszervezésnek is a folyamatos javítását igényli. Ebben nyújt segítséget konzultációs lehetőségeivel a munkacsoport. A tevékenységmenedzsment területén a klub „best practice” példák megismertetésével, illetve vitafórumok rendezésével kíván támogatást nyújtani a tagság számára. A klaszter harmadik munkacsoportja a kontrollereké, a negyedik pedig a beszerzéssel foglalkozó munkatársaké.

A stájer autóklaszter tevékenysége négy fő stratégiai irányra tagolódik. Az első az unió bővítési folyamatának hatásaira adott válaszok kereséséhez kapcsolódik. Az elmúlt 15 év ugyanis a gyártási kapacitások Közép- és Kelet-Európába való telepítésével volt jellemezhető, ami közelről érintette az osztrák üzemeket is. A folyamatot a klaszterszervezet persze nem tudja feltartóztatni, de a tagokat fel tudja készíteni az alkalmazkodásra. A klaszter a tagvállalatok stratégiai válaszait (új piacok megnyitása, egyes vállalatok létesítése, leányvállalatok létrehozása) igyekszik koordinálni és moderálni. A legfontosabb tevékenységi területek a határokon átnyúló együttműködések, hálózatok kialakítása, az új finanszírozási megoldások kidolgozása, a tagvállalatok tudáselőnyének fenntartása az új versenytársakkal szemben. A klaszter hosszú távú célja az, hogy a stájer tartomány Délkelet-Európa felé összekötő szerepet kapjon. 2005–6-ban ezért Szlovákia, Szlovénia és Horvátország felé kezdeményezett a klaszter együttműködések.

A második stratégiai program a tudásgeneráláshoz és -átadáshoz kapcsolódik, vagyis innovációs együttműködést céloz meg. 2006-ban alakult meg az Autóiipari Akadémia, amelynek célja, hogy a tartományt nemzetközileg is elismert autóiipari képzési központtá fejlessze. Az akadémia elsősorban a szakterületen létező képzési intézmények közötti koordinációra építve kínál programokat. Alapintézménye a grazi műszaki egyetem. Az akadémia vezetője az egyetem nemzetközi tekintélynek örvendő volt rektora. A képzési kínálata a teljes autóiipari vertikumra kiterjed, valamennyi tevékenység (termelés, szolgáltatások), minden beosztás (a szalagmunkástól a vállalatvezetőig), minden korcsoport számára kínálnak kurzusokat alapszinttől a leginkább specializált szakismeretekig. Az akadémia figyeli a képzési trendeket, illetve a képzési igényeket, a cégeken belüli képzési programokat integrálja saját kínálatával.

A technológiafejlesztési program európai és világszínvonalú fejlesztési kapacitások megteremtésére törekszik a meglévő és a jövőben meghatározó szerephez jutó technológiai területeken. Szisztematikus közös kutatási és fejlesztési tevékenység zajlik a klaszter keretei között az intelligens szenzortechnika, elektronika, üzemanyagok területén. A negyedik súlyponti tevékenység is innovatív, a jövő vezető autóiipari megoldásainak a kutatása tartozik ide. Az ACStyria „Jövőműhelye” az elektronika autóiipari alkalmazásának lehetőségeivel foglalkozik, és vezető szerepet kíván játszani a jövőorientált autóiipari fejlesztésekben. Élen járni a fejlesztésekben egy sor „mellékhatással” is jár, amely a tartomány gazdasági fejlődését is segíti. Cél, hogy Stájerország dinamikus, a világra nyitott, jövőorientált telephellyé váljon, ahol a műszaki fejlődés világszínvonalú. A foglalkoztatás hosszú távú biztosításának is az a módja, hogy az itt születő ötletek kifejlesztése, piaci bevezetése is helyben történik.

Az ír Adaptív Információs Klaszter

A sajátos jellemvonásokkal rendelkező, egyetem köré szerveződő vállalatokból álló ír klaszter jól példázza az előbbieken bemutatott néhány megállapítást az innováció szerepéről egy dinamikus klaszterben, a kritikus tömeg jelentőségéről és a fejlesztési menedzser kiemelkedő szerepéről.

Az ír gazdaságfejlesztési és regionális fejlesztési politika alapvető változásokon ment keresztül a 2000-es években. Tudatosan ültetik át a gyakorlatba a napi sajtó és a politika olyan közhelynek tekintett kifejezéseit, mint a tudásalapú gazdaság, vagy az átállás az innovációvezérelt növekedésre. Megteremtették, bővítették az átálláshoz szükséges intézményrendszert,⁷ módosították a létező gazdaságfejlesztési intézmények korábbi prioritásait.⁸ *A fejlesztési politika összes alrendszere (a működőtőke-befektetésekre alapozott gazdaságfejlesztés, a hazai tulajdonú vállalatok támogatása, az export- és beruházásösztönzés, a regionális fejlesztés, a munkahelyteremtés, a pénzügyi közvetítőrendszer-fejlesztés) szorosan összefonódott a tudomány- és technológiapolitika cél- és eszközrendszerével.*

Az átállás stratégiája megvalósításának egyik fontos eszköze a klaszteresedés támogatása. A stratégia ugyanakkor a klaszter elnevezést nem a klasszikus (a porteri), hanem a kutatóhálózat, a kiválósági központ (ipar-egyetem és egyetemközi

⁷ Az új intézmények közül a legfontosabb a 2003-ban alapított Science Foundation Ireland (SFI).

⁸ Az Ír Befektetési Ügynökség (IDA) legfőbb prioritásaként az ún. minőségi befektetéseket határozták meg (a külföldi működőtőke-befektetések eredményeként végzett tevékenységek minőségéről, fajlagos hozzáadott értékéről, tudásigényességéről van szó). Az ír nemzeti vállalatok támogatására szánt keretösszeg elosztásának legfőbb feltétele a K+F igényesség növelése, a K+F tevékenység beindítása lett.

kutatási együttműködések) értelmében használja. A cél a felsőoktatási intézményekben szerveződő kiválósági központok, illetve technológiai intézetekhez kötődő K+F intézmények és K+F igényes tevékenységet végző vállalatok klasztereinek létrejötte, bővülése, tevékenységük elmélyülése és kapcsolati hálójuk diverzifikálása: a *kritikus (tudás)tömeg* létrehozása egy központban. A stratégia szerint ezek a központok nem elsősorban regionális tudáscentrumok, hanem a globális, tudásalapú hozzáadott értéktermelés részei.

A klaszter története

Esettanulmányunk választott klasztere egyetemi tudás- és kiválósági központ. Az agglomerációs előnyt a tudás, mégpedig az információtechnológiához kapcsolódó tudás kritikus tömege adja. Tipikus dinamikus klaszter: a versenyelőnyt (és annak fenntartását) a tudásgenerálást és -átadást, az innovációt segítő megállapodások dinamikus rendszere és a szereplők kompetenciájának folyamatos javítása teszi lehetővé, nem pedig a hagyományos klaszterekre jellemző termék-, szolgáltatás- és/vagy termelési tényezőáramlás. A Dublin City University (DCU) és a University College Dublin (UCD) köré szerveződő *Adaptív Információs Klaszter* (AIK) diverzifikált vállalati együttműködési hálózattal rendelkezik. Nem csupán (de főként) a legnagyobb, globális játékosok⁹ kapcsolódtak be a központban folytatott K+F-programokba, hanem ír középvállalatok is.

A klasztert 2004-ben a Science Foundation Ireland (SFI) 5,6 millió eurós induló tőkével alapította. A klaszter elnevezés eredetileg egy ötfős (öt vezető kutatóból és a körjük szerveződő teamekből álló) kutatócsoportot takart, amelynek tagjai már évek óta folytattak (részben közös) kutatásokat adaptív információs technológiai területen. A kutatások első eredményei már a klaszter alapítása előtt megszülettek, vagyis a kutatók már az SFI klaszter-felhívása előtt ismerték egymást. A klaszter tehát részben alulról szerveződött, de a formális szervezet megalapításához nagy lökést jelentett az SFI pályázati kiírása. A kutatók elnyerték a pályázatot, és a klaszterhez ma már közel 80 kutató tartozik, ezek a vezető kutatók, az oktatási intézmények képviselői, PhD-hallgatók és kétfős (!) stáb (a klaszterbróker és egy adminisztrátor).

Az alapítás fontos előzménye, hogy az SFI rendszeres megbeszélést folytat az ír egyetemek, kutatóközpontok és a jelentős K+F-ráfordításokkal jellemezhető irországi cégek (elsősorban a multik) képviselőivel arról, hogy miként fejleszhetné

⁹ Google, Microsoft, Mitsubishi Electric Research Labs, Ericsson, IBM, Sun Microsystems, Intel, Vodafone, Samsung.

támogatási politikáját, milyen új programokat írjon ki. Az egyetem, illetve intézeteinek képviselői (a jelenlegi klasztertagok) hosszabb ideje próbálták meggyőzni az SFI-t arról, hogy a két létező kutatási támogatás (az 1-1,5 millió eurós egyéni kutatói díj és a 20-30 millió eurós ipar-egyetemi konzorciumot igénylő megpályázat) között túl nagy a különbség, hiányzik a rendszerből egy köztes jellegű pályázat. A köztes (javaslatuk szerint tudományos-technológiai klaszter létrehozására irányuló) pályázat előnye egyrészt az, hogy számos kutatási projekt nem igényel 20-30 millió eurós finanszírozást, de 1-1,5 milliónál azonban többet. Az egyéni megbízásnál nagyobb projektek előmozdítanak a kutatók, esetenként több tudományos diszciplína kutatóinak együttműködését. Még a felsoroltaknál is fontosabb előny lenne, hogy a technológiai klaszterek megalakulását segítő pályázatok esetében az egyetemi kutatócsoportokból összeálló konzorcium nem szenvedne hátrányt az iparvállalatok jelentős alkuereje miatt. A megpályázatoknál ugyanis már a kezdetektől fogva kötelező az iparvállalatok részvétele, sőt társfinanszírozása is. Az erre hajlandó cégek részvételük feltételeként eddig általában a kutatókkal számukra előnytelen előzetes megállapodásokat írtak alá: úgy szabták meg részesedésüket a majdan létrejövő szellemi tulajdonjogokból, illetve az azokhoz kapcsolódó bevételekből, hogy azokból a kutatóknak és intézményeiknek csak a töredéke jutott. Az SFI és az egyetemek a pályázat kiírását megelőző egyeztetések során arra a megállapodásra jutottak, hogy a köztes 5-8 milliós klaszterpályázatok esetében a vállalati szektor formális bevonása csupán a pályázat elnyerését követő harmadik évtől legyen kötelező. Ez idő alatt a kutatócsoportok elkezdnek együtt dolgozni, megszületnek, vagy legalábbis formálódóban vannak az első eredmények, látszik, hogy milyen hasznot húzhatnak mindebből a vállalatok. Ezzel kiküszöbölik azt a lehetőséget, hogy a cégek a részvételük fejében egyoldalúan diktálhassák a feltételeket. Ellenkezőleg, így a kutatók alkuereje nő meg, hiszen eredményeik gazdasági haszna már többé-kevésbé kikalkulálható.

Miután az egyetem és a kutatóközpontok képviselői érveikkel meggyőzték az SFI-t, kiírták az első ilyen jellegű pályázatot, amelyre természetesen a lobbizásban részt vevő kutatók is pályáztak. Az alapítás történetének másik fontos adaléka, hogy mindkét egyetem technológiatranszfer irodát működtet. A magyarországi definícióval ellentétben, a fejlett országokban, így Írországból is, technológiatranszfernek nem elsősorban a működőtőke-befektetők helyi leányvállalataiknak átadott tudását és technológiáját tekintik, hanem az egyetemeken és kutatóintézetekben létrehozott kutatási eredmények átadását az iparvállalatoknak, vagyis az üzleti hasznosítást. A technológiatranszfer irodáik menedzselik az egyetemek vállalati kapcsolatait. Nyomon követik a kutatási tevékenységet, és amint eredmények születnek, stratégiai tervet készítenek a szabadalmaztatásra vagy a szellemi tulajdon egyéb módon

történi védelmére, de legfőképpen annak üzleti hasznosítására. Már a kutatási fázisban megpróbálnak vállalatokat bevonni finanszírozóként, de amennyiben közpénzből folyik a kutatás, és eredmény születik, akkor kidolgozzák a legmegfelelőbb üzleti modellt: ami lehet az eredmény egyszerű értékesítése, lehet a kutatás folytatása konkrét problémák megoldásával és ezáltal már vállalatok bevonásával, lehet spin-off cég létrehozása, szabadalmaztatás.

Az interjúkból kiderült, hogy a vezető kutatók személye¹⁰ (és kutatócsoportjai) köré épülő klasztergondolat integrálja a kutatók diverzifikált kutatási, intézményi és vállalati kapcsolatrendszerét, addigi eredményeit. A szinergiát, az együttműködések magasabb szintre emelését az új szervezetbe pumpált nem kevés új finanszírozás biztosítja. A klaszter megalapításának a koncepciója ilyen módon illeszkedik a klaszterpolitika korábban ismertetett elméletéhez, mely szerint a cél: kritikus (tudás)tömeg létrehozása egy-egy központban. Az interdiszciplináris kutatások számán túlmenően a szinergiahatás másik kemény mutatója a különböző kutatócsoportok együttműködésének eredményeként megszületett közös publikációk száma, illetve ezek aránya a klaszter összes publikációján belül. A klaszter megalakulását követően ez az arány 10 százalék volt, 2006-ra 15 százalékra emelkedett, 2007-re pedig az arány további növekedését várták.

A klaszterbróker

A klaszter fejlesztési menedzserének (a klaszterbrókernek) feladata a kapcsolati háló erősítése és bővítése, új ipari és tudományos partnerek felkutatása és megnyerése. Elsőrendű feladat a kommunikáció, a bróker koordinálja a klaszterben folyó kutatások tényének és eredményeinek elterjesztését, amelybe beletartozik a klaszter weboldalának fejlesztése, éves jelentések, újságcikkek készítése, sajtótájékoztatók, nyílt napok szervezése. Az AIK évente rendez bemutatkozó konferenciát, amelynek során a kutatócsoport-vezetők ismertetik az új tudományos eredményeket. Előadónak meghívják a legfontosabb nagyvállalati partnereket is, akik az adott kooperáció során elért eredményekről számolnak be. A konferencia egyik fontos eleme az üzletember-találkozó, az egyik szekció általában az ír kis- és középvállalatok képviselői részére van fenntartva. A kommunikáción túlmenő feladat a meglévő vállalati kapcsolatok mélyítése, új lehetséges együttműködési irányok és formák felkutatása. Az AIK az Ír Befektetési Ügynökség (IDA) által szervezett helyszínbemjárás rend-

¹⁰ A vezető kutatók önéletrajzában érdekes adalékként szerepel az általuk vezetett kutatásokhoz elnyert források összege is mint teljesítménymutató. A klaszter 5,6 millió eurós indító finanszírozása csak részben jelentett új forrásokat, a vezető kutatók aktuális projektjeihez elnyert forrásokat „rakták össze” és ezt egészítette ki az SFI az ún. kohéziós juttatással.

szeres célpontja, rengeteg potenciális befektetőt visznek bemutató látogatásra. A konferenciákat, üzletember-találkozókat és az IDA-szervezte bemutatkozásokat követően a fejlesztési menedzser gondoskodik a follow-up-ról, vagyis arról, hogy az érdeklődést mutató cégeket felkeressék, és konkrét ajánlatokról tárgyaljanak. A klaszterbróker feladatai közé tartozik az állami tudomány- és technológiapolitikai és egyéb (potenciális finanszírozó) intézményekkel való kapcsolat ápolása, fejlesztése, a tenderkiírások nyomon követése is. Ugyanakkor nem tartozik a klaszterbróker feladatai közé sem a kutatási eredmények szabadalmaztatása, sem pedig a licencek értékesítése. Erre a komoly jogi és üzleti tudást igénylő területre az egyetemek technológiatranszfer irodái szakosodtak.

Finanszírozás

A klaszter működését elindító források a szervezet megalapítására, a weblap létrehozására, konferenciárészvételre és -rendezésre, illetve a már megkezdett kutatások folytatására voltak elegendő, vagyis afféle kezdő lökést jelentettek a szinergiahatások létrejöttéhez. A klaszter folyamatosan számít az egyes kutatócsoportok önálló kezdeményezéseire is, arra, hogy további ipari és intézményi támogatást szerezzenek. Pályázatokat az egyéni kutatók, a kutatócsoportok és klaszter szintjén is beadnak. Az egyéni pályázatok az ún. egyéni kutatói díj elnyerésére irányulnak (investigator award), amelyet meghatározott kutatásokra lehet fordítani. (Az öt évre szóló díj a klaszter vezető kutatói mindegyike esetében egymillió euró körüli összeget tett ki.) 2007-ben a klaszter mind a hat vezető kutatója szerepelt a Science Foundation Ireland egyéni kutatói támogatást szerzett kutatóinak listáján. A klaszter résztvevői több ír fejlesztési intézménytől szerezhetnek egyéni és/vagy kutatócsoport-szintű finanszírozási forrásokat. Ezek közé tartozik a National Software Directorate, az Ír Befektetési Ügynökség, az Enterprise Ireland, a Felsőoktatási Hivatal, valamint az egyetem is mint (rész)finanszírozó.¹¹ A finanszírozásban fontos és növekvő szerepet játszanak a vállalati megrendelések és az EU-szintű kutatási programok.

A klaszter következő fejlődési fázisa és egyben a bróker működésének legfontosabb célkitűzése a Tudományos, Műszaki és Technológiai Központ státus (Centre for Science, Engineering and Technology, CSET) elnyerése és ezzel a kohéziót

¹¹ Az UCD külső kutatási kapcsolatai intenzitásának érzékeltetéséhez elegendő egyetlen adat: a 2005–2006-os tanévben az UCD 664 kutatási megbízást nyert el 82,9 millió euró értékben. Az egyetem maga is nyújt belső kutatási támogatást kutatóinak: ennek értéke a 2005–2006-os tanévben 2,4 millió eurót tett ki.

erősítő SFI-finanszírozás magasabb szintre emelése.¹² A CSET a Science Foundation Ireland évente meghirdetett versenyprogramja, a CSET státust elnyert intézmények öt-tíz éven keresztül 1-5 millió eurós juttatásban részesülnek.

A klaszter és a helyi kis- és középvállalatok

A kutatásfejlesztési és innovációs együttműködés elősegítése céljával létrehozott klaszter, az egyetemi tudás- és kiválósági központ külső kapcsolati hálója – a tudomány- és technológiapolitikai, valamint a gazdaságfejlesztési intézményeken túlmenően – főként a globális nagyvállalatokból áll. Olyan cégekből, amelyek képesek arra, hogy globális méretekben figyelemmel kísérjék a tevékenységükkel összefüggő fő tudományos kutatásokat és azok eredményeit. Feltérképezik az ígéretes kutatási irányokat és megszerzik – akár technológiaszerző befektetések, akár, mint esetünkben, kutatási megrendelések révén – az adott területtel foglalkozó legjobb intézményeket és kutatókat.

A kis- és középvállalati szektor bekapcsolása történhet spin-off vállalkozások révén, amelyek kapcsolatai az egyetemmel és a klaszterrel – részben az egyetemi inkubációnak köszönhetően – továbbra is fennmaradnak. Spin-off cégek alapítása ugyanakkor jelenleg csupán elvi lehetőség a klaszter kutatói számára. A gyakorlatban nem maguk a kutatók kívánnak vállalkozni, mert ez értékes időt venne el a kutatástól, hanem a kutatási eredményeiket kívánják licencként formában értékesíteni. A kis- és középvállalatok bevonásának másik útja a tudásátadás és a kommercializáció tankönyvi modellje, ami szerint a laboratóriumban megszületett eredményeket a helyi kis- és középvállalatok felhasználják.

A kis-középvállalatok integrálása különösen nehéz feladat Írországban, ahol a kis- és középvállalatok általában a multik beszállítói, vagyis önálló K+F-re nem vállalkoznak. Szerepük ugyanakkor elvileg rendkívül fontos lenne a tudomány-, technológia- és innovációpolitika szempontjából, hiszen ezek képviselik a prototípus-készítés és a nagysorozatú gyártás köztes szféráját. Ahhoz, hogy egy kutatóközpontban kifejlesztett prototípusból termék legyen, első körben néhány tucat/néhány száz darabot kitevő gyártási sorozatra lenne szükség. Ez a mennyiség túl kevés ahhoz, hogy egy multinacionális vállalat érdeklődését felkeltse. Egy kis- és középvállalat számára ugyanakkor a legtöbb esetben épp ez a kapacitásainak megfelelő mennyiség. A kis- és középvállalatok így a tudás termékké alakításának egyik

¹² A döntéshozatal során minősítik a klaszter tevékenységét, elért eredményeit. A minősítés számosság, jól mérhető teljesítménymutatóval történik. Ezek a kutatók, a PhD-hallgatók, a referált publikációk, a szabadalmak (összesen 23), a spin-off cégek száma, a klaszter bevételei, a megszerzett projektek száma és finanszírozási összege.

létfontosságú fázisában vesznek részt (scaling-up). A klaszter kutatói ezekkel az érvekkel próbálják meggyőzni a nemzeti innovációs rendszer intézményeinek képviselőit (SFI, Enterprise Ireland, IDA stb.), hogy a kis- és középvállalatok bevonását elősegítő speciális pályázati kiírást jelentessenek meg.

Az észti IKT-klaszter

Az észti IKT-klaszter működése nagymértékben eltér az ír vagy az osztrák esetétől. Az átalakuló országok klaszterszervezeteit jellemző legfontosabb nehézségeket jól mutatják a vizsgált észti klaszter jellemzői. Észtország az új tagországok közül egyike azoknak, amelyek a legmesszebbre jutottak az információs és kommunikációs eszközök és technológiák (IKT) alkalmazásában. Mind a feldolgozóiparban jelentős ezeknek az eszközöknek a gyártása, mind a gazdaságban és a társadalomban elterjedt ezeknek alkalmazása. A többi új tagországhoz képest ebben a tekintetben sokkal jobbák Észtország mutatói. A tág értelemben vett IKT-szektor tartalmazza a telekommunikációs eszközök, a számító- és irodagépek, az elektronikai részegységek és alkatrészek, a szoftverek és a fogyasztói elektronikai eszközök gyártását, valamint az ipari automatizálással kapcsolatos, a telekommunikációs, illetve a multimédiás és tartalomszolgáltatásokat.

Az észti gazdaságban a klaszterszerű együttműködések intenzitása, szerepe nem egyértelmű. Egy felmérés szerint Észtország a vállalatok klaszterszerű együttműködése tekintetében az EU-25 középmezőnyébe tartozik. A klaszterszerű együttműködésben részt vevő vállalatok százalékos aránya (17 százalék) jelentősen magasabb az új tagállamok (NMS-10) átlagánál (9 százalék), azonban alacsonyabb, mint az EU-25 átlaga (24 százalék). (2006 InnoBarometer, 2007, 19. o.) Ezzel ellentétes eredményre jutott *Ketels-Sölvell* [2006]. Az elemzés Észtországot, mivel egy EU-s régiót alkot az egész ország, egy egységnek tekinti klaszterszempontról is. E szerint Észtországban kicsi a klaszterek szerepe az NMS-10 országokhoz viszonyítva, ugyanakkor a gazdaság specializációja viszonylag erős. Az ország általános üzleti környezete is sokkal kedvezőbb, mint a klaszterek szempontjából fontos üzleti környezeti elemeket tekintve. Az észti klaszterpolitikát inkább a horizontális jellegű, a minden gazdasági szereplő számára kedvező üzleti környezetet biztosító intézkedések, szabályozási környezet jellemzi. (Ugyanakkor igazán fontos áttételes klaszteresedési hatással járhattak volna a kormányzatnak az információs társadalom egyes elemeinek elterjedtségét ösztönző intézkedései, mint azt majd a későbbiekben látjuk.)

Az ország kis mérete és az IKT-szektor területi koncentrálttsága miatt (a vállalatok 90 százaléka Tallinnban található) egy működő klaszternek tekintik az észti IKT-

klasztert, habár nem rendelkezik formális szervezettel. *Grönberg* [2000] részletes, 283 vállalat adatán alapuló elemzése alapján az észti IKT-szektor egy klaszternek tekinthető, mert jelentős a földrajzi koncentrációja, vannak egymás közti kapcsolataik, hálózatosodásra utaló jelek (a vállalatok között, a megrendelői és beszállítói kapcsolatokban), és így jelentős belső dinamizmus jellemzi, ami külső források bevonását is eredményezi. Más megközelítések (*Kalvet*, 2004) szerint az észti IKT-ágazat a nagyobb skandináv IKT-klaszter részeként fogható fel. Igazolja ezt, hogy az észti IKT-feldolgozóipar legfontosabb alágazatai pontosan azok, mint a finn vagy a svédé. Ezen felül több szállal is, a legtöbb esetben alárendelt módon (beszállítóként, összeszerelőként, bér munka jellegű tevékenység végzésével) kapcsolódnak az észti IKT-szektor feldolgozóipari és szolgáltató cégei a svéd vagy finn vállalatokhoz. Az IKT-szektor legfontosabb befektetőinek a listáján messze a legnagyobb számban a finn, majd a svéd vállalatok vannak jelen, mellettük egy-két német, dán, USA-beli, brit és svájci vállalat található még. Van példa arra is, hogy észti szoftvercégek együttműködnek svéd vagy finn vállalatokkal új termékek kidolgozásában. Továbbá közvetítő szerepet is játszanak egyes észtiországi leányvállalatok a svéd–finn tulajdonosok számára a másik két balti országba való terjeszkedésben. A különféle értékelések azonban egyetértenek abban, hogy az ágazat vállalatai között – az észti gazdaságban (és az alkalmazásoknak, a szolgáltatásoknak az észti társadalomban) játszott szerepéhez képest – meglepő, hogy nincsen szorosabb együttműködés.

Észti IKT-tevékenységek és piaci szereplők

Az észti IKT-klaszter szereplői a következő tevékenységi csoportokba sorolhatók: elektronikai feldolgozóipar, szoftvergyártás és -tanácsadás, hardvergyártás és -tanácsadás, IT-szolgáltatók, tanácsadó és oktató-képző cégek, telekommunikációs cégek, internetszolgáltatók és -tanácsadók, dotcom vállalatok, IT-szövetségek. 2000-ben a részt vevő vállalatoknak nem volt még felsőoktatási intézménnyel kapcsolatuk. Ez a helyzet azóta a kormányzat által indított programoknak köszönhetően megváltozott. Így, kiegészítve e felsorolást, a kétezres évek második felétől egyes felsőoktatási intézmények is bekerültek a szereplők közé.

Az IKT-klaszter vizsgálatakor érdemes az egyes IKT-alágazatok piaci szereplőit kicsit részletesebben megvizsgálni. A következő legfontosabb vállalati típusok tagozód(hatná)nak be az észti IKT-klaszterbe (*Pihl*, 2001, két interjú és vállalati internetes oldalokról származó információk alapján).

– Az észti IKT-feldolgozóipar legfontosabb szereplője a finn Elcoteq leányvállalata. 1992-ben indult a vállalatnál a termelés. Elsősorban összeszerelő jellegű tevé-

kenységet végez, de van K+F-központja és szolgáltató részlege is. Az összeszerelés főleg mobiltelefonok gyártását jelenti az Ericsson és a Nokia számára. Az észti IKT-export túlnyomó részét a cég adja, és 1994 óta a legnagyobb észti exportőr. Ez az erős koncentráció sebezhetővé is teszi az észti gazdaságot. 3200 főt foglalkoztat, és nemrégiben hozott létre Tallinnban egy 20 főt foglalkoztató K+F-központot.

- További külföldi részvétellel működő IKT-feldolgozóipari vállalatok.
- Külföldi kézben levő, elsősorban a helyi piacnak telekommunikációs szolgáltatásokat nyújtó vállalatok.
- Észti tulajdonban levő, elsősorban az IKT-szolgáltató szektorban tevékenykedő vállalatok. Néhány sikeresebbet közülük felvásároltak külföldi befektetők, ahogyan az a Skype esetében is történt. (Lásd a keretes írást!)
- Külföldi tulajdonban levő, főleg exportra termelő IKT szolgáltatóipari vállalatok. Ezek közül a legfontosabb a Playtech. (Lásd a keretes írást!)

Észti sikertörténetek: a Skype és a Playtech

Egy svéd és egy dán szakember alapította 2003-ban az észtek számára a siker szimbólumának számító Skype vállalatot Tallinnban. Az interneten keresztül történő ingyenes/olcsó telefonálás alapszoftverének kifejlesztését észti szoftverfejlesztők végezték. A vállalat gyors növekedésnek indult, és a piaci lehetőséget észlelve az eBay 2005 szeptemberében két és fél milliárd dollárért vásárolta meg a céget. Ebből az észti dolgozók részesedése minimális volt. A vállalat központja jelenleg Luxemburgban, eladási és marketingrészlege Londonban van. Észtországon kívül 150 főt foglalkoztat.

A Playtech szoftvergyártó cég észtországi leányvállalata a másik „sikertörténet”. (Virgin-szigeteki bejegyzés, központ: Isle of Man) Észtországon kívül Bulgáriában, a Fülöp-szigeteken és Izraelben vannak leányvállalatai az egyik leg-sikeresebb online-játékszoftver-fejlesztőnek. 200 fő dolgozik a vállalatnál Észtországon kívül, és ez a team végzi gyakorlatilag az összes szoftverfejlesztő munkát. (Lander, 2005 és vállalati honlapok alapján.)

Miért alacsony szintű – az ágazat jelentős szerepe ellenére – a vállalatok közötti együttműködés és a klaszteresedés az észti IKT-szektorban? Az interjúk alapján a következők a vállalatok egymás közötti, valamint a vállalati és egyéb gazdasági szereplők közötti együttműködés, illetve a (formális) klaszteresedés legfontosabb akadályozó tényezői.

Egy-egy alágazat kivételével nem jelentősek a külföldi tulajdonban levő vállalatok helyi kapcsolatai, beleértve a más vállalatokkal megvalósított, akár csak beszállítói kapcsolatokat. Elsősorban az Elcoteq szerepe fontos, amely inkább összeszerelő jellegű tevékenységet végez Észtországban, de igaz ez a többi külföldi tulajdonban levő vállalat jelentős többségére is. Így a klaszteresedés szempontjából az a legnagyobb probléma, hogy igazából *hiányzik egy nagyobb, erősebb vezető vállalat*, amely kezdeményezné egy működő IKT-klaszter felállítását. A külföldi tulajdonban levő vállalatok alig végeznek innovációs tevékenységet, kevéssé technológia-, inkább munkaintenzív tevékenységeket szerveznek ki a helyi vállalatokhoz. Az Elcoteq ugyan alapított egy kb. 20 főt foglalkoztató K+F-központot Észtországban, de ennek csekély a helyi hatása. Vannak szórványos együttműködései helyi vállalatokkal egy kis projektben a termékfejlesztésben, de felsőoktatási intézményekkel nincsen. A vállalat tevékenysége főleg összeszerelésből áll, így nem tud klasztert létrehozó erő lenni.

Az IKT-szektorra a skandináv tulajdonban levő feldolgozóipari vállalatok erős jelenléte jellemzi, amelyek elsősorban alacsony hozzáadott értékű tevékenységeket szerveznek ki. Az észti gazdaság meglehetősen kicsiny méretű, mind földrajzilag, mind a lakosságát tekintve (kevesebb mint másfél millió fő), mind a GDP-t tekintve, így a klaszteresedés szempontjából oly fontos földrajzi közelség így adottság. Az észti elektronikai ipar gyakorlatilag egy *skandináv/balti/északi (Nordic) elektronikai klaszter* része, és ebben nincs jelentős változás az utóbbi években. Az észti vállalatok a legtöbb esetben alárendelt szerepet játszanak ebben a klaszterben, főleg az IKT-feldolgozóiparban működő cégek. (Ugyanakkor a korábbi indulás miatt, úgy tűnik, az észti vállalatok helyzete még mindig kedvezőbb ebben az északi klaszterben, mint a másik két balti országban működő társaiké.) A szolgáltató szektorban ugyanakkor adódnak példák arra, hogy magasabb hozzáadott értékű tevékenységekben, fejlesztésben vesznek részt az észti vállalatok együttműködve svéd és finn cégekkel.

Nagyon fontos jellemzője az észti IKT-ágazatnak, hogy a legtöbb vállalati együttműködés, klaszteresedési folyamat néhány *projekt köré szerveződött, szerveződik*. A probléma az, hogy ha ezek a projektek megszűnnek, megáll a klaszterfejlődés is, megszűnik a vállalati, illetve a vállalatok és más gazdasági szereplők közötti együttműködés is. Ilyen program volt az internetes bankolás fejlesztése, amelyben részt vettek helyi tulajdonú és itt működő leányvállalatok is. Jelenleg Észtországban az egyik legmagasabb az e-bankolás részesedése a tranzakciókból. A stratégiai cél érdekében létrehoztak technológiai képzési centrumokat, sok helyi

szoftverbeszállítót foglalkoztattak a (külföldi kézben levő) bankok. Egy másik hasonló projekt a telekommunikáció fejlesztése köré szerveződik, a vezető vállalatok (EMT, Elion) által indított programokban (például: digitális TV-sugárzás elindításában) vesz részt sok helyi vállalat. Hasonlóak még a kormányzati e-programok (e-kormányzás, e-adózás, internetes vállalatregisztráció, a parkolásban, illetve a tömegközlekedésben mobiltelefonon történő fizetés), amelyek szintén elősegítették a klaszteresedést, de hatásuk ideiglenesnek bizonyult.

További „klasztergátló” tényezők

A helyi vállalatok és a piac sajátosságai sem segítik elő a klaszteresedés előrehaladását. Az ész IKT-piac mára telített lett, és így kevesebb a klaszteresedés irányába mutató erő. A helyi piacra építő vállalatok ugyanis biztos piaci részesedéssel rendelkeznek, ami garantálja számukra a túlélést. A gyorsabban növekvő kisszámú helyi kis- és középvállalatok külföldön ruháznak be, ott terjeszkednek, kevés a hazai kapcsolatuk – így a klaszteresedésnek nincsenek további jelei. A vállalatok jelentős része csak a helyi piacra dolgozik, ez is az egyik eleme a vállalatok közötti alacsony bizalmi szintnek, ami szintén akadály a vállalatok közötti kapcsolatok erősödésének. Ezek a kisméretű, kevés vásárlóval rendelkező vállalatok ugyanis félnek egymásnak kiadni a helyi piacra vonatkozó információkat. Fontos adalék még, hogy a sikeres kis- és középvállalatok (Playtech, Skype) esetében az eladást és a marketinget (már a sikeres szakaszban megjelenő) külföldi befektető végezte. Az átlagos ész kisvállalat esetében ezek a képességek hiányoznak. A vállalatok további jellemzője, hogy viszonylag fiatalok, maximum 10-15 évesek, nincsenek még saját, jelentős termékeik, amelyek jobban elősegítenék a klaszteresedést. A fizikai, az adminisztratív és az információs infrastruktúra viszont igen fejlettnak tekinthető, ami az IKT-szektor üzleti környezetét – a többi új tagországgal összehasonlítva – igen kedvezővé teszi.

Alacsony szintű az innovációban, a K+F-ben az együttműködés egyrészt a vállalatok, másrészt a vállalatok és más, akár nem gazdálkodó szervezetek között is. Egy nemrégiben indult, a kiválósági centrumok fejlesztését célzó kormányzati program kívánja elősegíteni a formális együttműködést, amely így alapja lehet a klaszteresedésnek. De kevés vállalat vesz részt a programban annak ellenére, hogy a K+F-költségek 60 százalékát az állam finanszírozza. Mindössze néhány újonnan alapított és/vagy spin-off vállalat vesz részt benne, és egyelőre nem nevezhető sikeresnek. Másrészt az Elcoteq hozott még létre jelentősebb K+F-centrumot, de ennek minimálisak a hazai kapcsolatai. Az ész vállalatok tulajdonképpen csak a tesztelésbe kapcsolódnak be. Kevés a helyben kifejlesztett technológia, termék, a K+F-

kiadások GDP-hez viszonyított szintje nem éri el az 1 százalékot az Eurostat 2005-ös adatai szerint. Kedvezőtlen e szerkezete is: csak egyharmadát finanszírozzák a vállalatok, kétharmadát az állam. (A vállalatok és egyetemek együttműködésére lennének lehetőségek, az IKT-szektorban például a bioinformatikában, ahol vannak klaszteresedésre utaló jelek is, néhány helyi kis- és középvállalat, több spin-off vállalat működik együtt a molekuláris rendszerek kutatásában. Egy másik terület az IKT- és a vegyipari vállalatok együttműködése, új vegyi anyagokat tesztelnek számítógépes szimulációval. Mindkét területnél fontos, hogy megvan a tudományos alap: ezek hagyományos területek az ésszt tudományban, és – néhány egyetemi emberhez kötve – világszínvonalú tudás jellemzi őket.

Több olyan területet is említettek a meginterjúvolt szakemberek, amelyeken lenne lehetőség a klaszteresedésre, de ez a gyakorlatban nem valósult meg. Véleményük szerint ezekben az esetekben sokszor arról van szó, hogy az ágazatban aktív és sokszor domináns *külföldi befektetők hozzák magukkal szolgáltatóikat*, és nem keresnek helyi partnert. Más esetekben a helyi vállalatok nem elég aktívak a lehetőségek kiaknázásában, megelégszenek a már megszerzett piaci részesedésükkel.

A bizalom hiánya az ésszt klaszterfejlődés egyik kulcskérdése, amit több interjúalany is kiemelt. A vállalatok között nemcsak a szocialista érából örökölt bizalmatlanság van jelen, hanem az is nehezíti helyzetet, hogy a sok a kisvállalattól álló alágazatokban erős a verseny. A cégek ezért nagyon félnek attól, hogy megszerzett piaci pozícióikat, klienseiket, információikat „lenyúlja” egy másik vállalat, ha azzal kooperálnak. Az igen kicsiny hazai piacon ez erőteljesebben jelentkezik, mint más (volt) átalakuló országokban. Az iparági szervezetek orvosolhatnák a problémát, azonban ehhez igen korlátozott a taglétszámuk, mert sok kis- és középvállalat még az iparági szervezetbe sem lép be. A viszonylag korlátozott hazai beszállítások miatt (a nagy, külföldi tulajdonú cégek többsége egyszerű összeszerelést folytat) e cégek közti együttműködés és technológiatranszfer is igen alacsony szintű.

Összefoglalás

Az osztrák autóipari klaszter arra jó példa, hogy a vállalatok közötti összefogás a megosztott erőforrások hatékonyabb kihasználását teszi lehetővé, ami jelentősen javíthatja a nemzetközi (ár)versenyképességet. Ugyanez igaz az innovációk területén is. Felhívja a figyelmet arra is, hogy mennyire fontos a bizalomerősítés, a cégek közötti (informális) kommunikáció csatornáinak kialakítása. Bemutatja azt is, hogy mennyire fontos a megfelelő, támogató gazdaságpolitikai háttér a klaszterek fejlő-

dése szempontjából. *Különösen jelentős lehet a gazdaságpolitikai támogatás szerepe és formája a globális kihívásokkal szembenézõ hagyományos iparágban, az autópárban. A klaszterek támogatása adekvát és sikeres válasznak tûnik ebben a tekintetben.*

Az új EU-tagállamok innovációs rendszereinek az egyik legnagyobb gyengesége *Dyker [2007]* szerint az, hogy – bár az alapvetõ intézmények mindegyike létezik már – nincs közöttük együttmûködés, a rendszer minden egyes eleme önálló politikát követ. Ennek fényében a vizsgált ír klaszter példás együttmûködést demonstrál a nemzeti innovációs rendszer egyes szereplõi között. A hagyományos klaszterekkel szemben a tudásalapú gazdaság fejlesztésére alkalmas környezetet olyan dinamikus klaszter teremthet, mint amilyen az ismertetett ír IT klaszter. Tudásalapú gazdaságokban a klaszter elsõsorban tudásközpontot jelent, a klaszterpolitika pedig az innovációs politika egyik alrendszere. A klaszterpolitika hagyományos elemei közül – módosult formában – sok fennmarad, hiszen az együttmûködés tartalma és nem a kapcsolatok fejlesztésének az alapelvei változnak. Az egyik hagyományos klaszterfejlesztési célkitûzés, a multinacionális vállalatoknak történõ beszállítás támogatása átalakult az ipar és az egyetem közötti kapcsolat fejlesztésévé és a termékek piacra lépését, piaci értékesítését célzó segítséggé (ennek megfelelõen változtak az ösztönzõk is). A másik hagyományos célkitûzés: a kis- és középvállalatok klaszterbe integrálásának támogatása helyett az új típusú célkitûzés a termékkialakítás elõsegítése lett. (Azt támogatják, hogy kis- és középvállalatok vállalják a laboratóriumban kifejlesztett prototípus alapján a kissorozatú gyártást). A minõségi átalakulás tehát a klaszterpolitika (a célkitûzések és az ösztönzõk) módosulását hozta magával, hasonlóképpen, mint a fejlesztési politika összes más alrendszere esetében.

Az új EU-tagországok nem vagy csak részlegesen mûködõ klaszterekre hoz példát az észti IKT-klaszter vizsgálata. Az észti gazdaság erõsen specializálódott az elektronikai, az információs és kommunikációs technológiákhoz kapcsolódó feldolgozóipari és szolgáltató ágazatokra. Az ország kis mérete miatt adottság a vállalatok földrajzi közelsége és a szakosodás, valamint megvannak bizonyos mértékig az innovációs alapok is. Ennek ellenére igen alacsony szintû és a legtöbb esetben *ad hoc* jellegû a kooperáció a különféle vállalatok és nem gazdálkodó szervezetek között a vizsgált ágazatban, és így az észti IKT-klaszter gyakorlatilag nem létezik. Ennek okait a vezetõ vállalat hiányában, az együttmûködések projektek körüli szervezõdésében, a helyi vállalatok és a piac sajátosságaiban kereshetjük. Az átalakuló országokra jellemzõ bizalomhiány Észtországban is fontos szerepet játszik abban, hogy alacsony szintû a klaszteresedés és a vállalatok közötti együttmûködés.

Felhasznált irodalom

- 2006 Innobarometer [2007]: Flash EB No. 187–2006 Innobarometer on Cluster's Role on Facilitating Innovation in Europe. Analytical Report. http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_187_en.pdf
www.proinno-europe.eu/admin/uploaded_documents/FL187_Innobarometer_2006.pdf
- Automobil Production [2006]: Jeden dritten droht die Pleite. Automobil Production, december, 18–21. o.
- Clement, W. – Welbich-Macek, S. [2007]: Erfolgsgeschichte: 15 Jahre Clusterinitiativen in Österreich. BMWA, Wien, június.
- Dyker, D. [2007]: The governance and the management of technical change in transition countries: Can the national innovation systems be improved? EU FP 6-os keretprogram (U-KNOW) háttér tanulmánya, kézirat.
- European Commission [2003]: Final report of the Export Group on Enterprise Clusters and Networks. Enterprise Directorate General.
- Grjönberg, M. K. [2000]: Estonia's IT-cluster: characteristics and trends. Pilot Project Report commissioned by the Federation of Swedish Industries.
http://www.esis.ee/ist2000/background/other/it_cluster.pdf
- Grosz A. [2006]: Klaszterek és támogatásuk az Európai Unióban és Magyarországon. In: *Lengyel I. – Rechnitzer J.* (szerk.): Kihívások és válaszok. A magyar építőipari vállalkozások lehetőségei az európai uniós csatlakozás utáni időszakban. Novadat Kiadó, Győr, 159–187. o.
- Kalvet, T. [2004]: The Estonian ICT Manufacturing and Software industry: Current State and Future Outlook. Institute for Perspective Technological Studies. European Commission, április.
- Ketels, C. – Sölvell, Ö. [2006]: Clusters in the EU-10 new member countries. Europe Innova. Report, European Commission - DG Industry, Brussels, 2006.
- Ketels, C.– Lindquist, G. – Sölvell, Ö. [2006]: Cluster initiatives in developing and transition economies. Center for Strategy and Competitiveness.
- Landler, M. [2005]: Hot technology for chilly streets in Estonia. *The New York Times*, december. 13.
http://www.nytimes.com/2005/12/13/technology/13skype.html?_r=1&oref=slogin
- Marshall, A. [1890]: Principles of Economics. An Introductory volume.
<http://marxists.org/reference/subject/economics/marshall/index.htm>
- Pihl, Tarmo [2001]: Analysis of Estonian IT Sector Innovation System: Estonian ICT cluster: Present State and Future Outlooks. Archinedes Foundation.
- Porter, M. [2003]: The economic performance of regions. *Regional Studies*, Vol. 37., No. 6., 549–578. o.
- Porter, M. [1990]: The Competitive Advantage of Nations. Free Press, New York.
- Porter, M. [1998]: On competition. Harvard Business School Press, Boston.
- Sölvell, Ö. – Lindquist, G. – Ketels, C. [2003]: The Cluster Initiative Greenbook. Prepared for the 6th Annual Conference of The Competitiveness Institute (TCI), Gothenburg, Sweden, September 2003. Ivory Tower AB, Stockholm, Sweden.
- Steiner, M. [1998]: Clusters and Regional Specialization. Pion Ltd, London.
- Storey, D. J. – Tether, B. S. [1998]: Public policy measures to support new technology-based firms in the European Union. *Research Policy*, Vol. 26, No. 9.
- Venables, A. J. [2001]: Geography and International Inequalities: the impact of new technologies. World Bank, május, Washington.
www.acstyria.com

Az európai uniós csatlakozás hatása a költségvetési redisztribúció alakulására Lengyelországban

WISNIEWSKI ANNA

*Lengyelország az EU-csatlakozással összefüggő feladatokat: a központi költségvetés szerkezetének átalakítását, a prioritások átalakítását, illetve a költségvetés egyszerűsítését teljesítette vagy kihívásként kezelte. A nyugdíjrendszer és a munkaerőpiac sajátosságai komoly terhet jelentenek a költségvetésnek. Az átalakuló állami támogatási rendszer a támogatások összegszerű csökkenéséhez, a horizontális fejlesztési célok előtérbe kerüléséhez és a piaci jellegű támogatási formák megjelenéséhez vezetett. A tagsággal járó követelmények a fiskális politika terén fontos változásokat hoztak a költségvetés mozgásterét illetően, ugyanakkor Lengyelország esetében ezt az alkotmány is rögzíti. A forrásallokáció szerkezete nem változott drámai mértékben, de a szociális kiadások mellett egyre hangsúlyosabb szerep jut a közösségi prioritásoknak. Az uniós forrásfelhasználás felerősítette a vertikális kapcsolatrendszerek fontosságát, és a csatlakozás az érdekcsoportok retorikájában is érezhető változást hozott.**

Journal of Economic Literature (JEL) kód: H50, H61, H72.

A kelet-közép-európai országok felvétele az Európai Unióba történelmi jelentőségű esemény volt, amely Európa második világháború utáni kettéosztottságának vetett véget. Az új tagállamok a gazdasági átalakulás, a felzárkózás fáradságos folyamata mellett az uniós tagsághoz kötődő feladatoknak is egyidejűleg láttak hozzá. Jelen tanulmány konkrétan az államháztartás szempontjából releváns feladatokra, illetve az elmúlt évek gyakorlatából Lengyelország esetében levonható következtésekre fókuszál. Az új tagokra is vonatkoznak azok az általános előírások, amelyek számszerűen rögzített értékeket határoznak meg mind az államháztartási hiány,

* E cikk része az Európai Unió 6. keretprogramon belül folyó NewGOV kutatási program keretében készült átfogó tanulmánynak.

Wisniewski Anna, az MTA Világgazdasági Kutatóintézetének tudományos munkatársa. E-mail cím: awisniew@vki.hu

mind az államadósság tekintetében. A tagság, illetve az euróövezeti tagságra való felkészülés kereteket szab a tagállamok államháztartásának, a fiskális politika alakításának, ami szerkezetátalakításra készíteti és készítette a térség államait, és a redistribúció nemzeti szintű gyakorlatában hozott változásokat. Különösen érezhető ez azon közösségi előírások kapcsán, amelyek az állami támogatások rendszerének szabályozására vonatkoznak.

A csatlakozás tényével az új tagállamok egy újfajta redistribúció, a közösségi szintű forráselosztás részesei lettek. A csatlakozással elfogadták, hogy részesei lesznek az Európai Unió saját források rendszerének, egyben az uniós kohéziós politikához, illetve (a teljes kifizetési szint fokozatos elérése mellett) a közös agrárpolitikához is csatlakoztak. A költségvetés allokációs funkciója a strukturális politika kereteiben valósul meg, amely az európai uniós kohéziós politika keretében rendelkezésre álló források igénybevétele mellett valósul meg. A közösségi célkitűzésekben megfogalmazott irányelvek nagymértékben hatással vannak a nemzeti fejlesztési tervekben megfogalmazott nemzeti gazdaságfejlesztési célokra, amelyek beleilleszkednek a nemzeti rendszerbe, sok esetben pedig előtérbe helyeződnek a nemzeti fejlesztési prioritásokkal szemben.

A jelen tanulmány a nemzeti és közösségi szintű forráselosztás gyakorlatát vizsgálja. Az első részben az 1990-es évek gyakorlatát tekintjük át, majd a következő rész az EU-csatlakozás hatását vizsgálja a lengyel állami forráselosztás esetében. Ezt követően Lengyelország pozícióját vizsgáljuk az Európai Unió szintjén folyó újraelosztási folyamatban. Áttekintjük, hogy az EU strukturális támogatásainak milyen hatása volt a redistribúció folyamatára nemzeti szinten. A tanulmány következtetéseket fogalmaz meg az EU mint külső „modernizációs” horgony hatására vonatkozóan a lengyel költségvetési politika és redistribúció alakulására.

A költségvetési kiadások funkcionális szerepe

A költségvetési kiadások funkcionális elemzésével széles körű szakirodalom foglalkozik. Az általános definíció szerint a költségvetési kiadások eszközként szolgálnak a kormányzati célok megvalósításához. A *Musgrave* és *Peacock* szerzőpáros (*Musgrave–Peacock*, 1958) meghatározása szerint a kormányzat hármas funkciót tölt be. A *stabilizációs funkció* a teljes foglalkoztatást célozza az árstabilitás fenntartása mellett. Az *allokációs funkció* alatt a forráselosztásban jelentkező kormányzati beavatkozás értendő (közvetlen formája a közbeszerzés, közvetett formája az adózás, illetve az állami támogatás). A harmadik funkció a *redistribúció*, amit a társadalom által megtermelt javak egyenlőbb elosztásaként definiál-

nak. A három különböző terület a valóságban nem válik el ennyire élesen egymástól, az egyes funkciók összefüggnek és összekapcsolódnak.

A kormányzati működés tipizálásával foglalkozik elméleti munkájában *Joseph Stiglitz* is (*Stiglitz*, 2000), aki a modern kormányzás szerepét és célját hármas érvrendszer alapján vázolja fel. *Stiglitz* szerint az egyik ilyen alapvető racionális érv, amely a kormányzati beavatkozást feltételezi, a piac működésének hibája, vagyis amikor a gazdaság nem képes Pareto-hatékonyságot elérni. Ilyen piaci elégtelenség esetén (mint például tökéletlen verseny, tökéletlen információáramlás, munkanélküliség, egyensúlytalanság) a kormányzatnak be kell avatkoznia a piac működésébe. Érvrendszere szerint, még ha a piac tökéletesen működik, akkor is van helye az állami szerepvállalásnak. A jövedelem újraelosztása, vagyis a redisztribúció a társadalom által megtermelt javak és szolgáltatások minél egyenlőbb elosztását célozza „a gazdasági célokon túli” érdekekért. Szintén az egyéb, ún. nem gazdasági jellegű tényezők közé sorolható a harmadik érvrendszer, amikor az állami beavatkozás abból indul ki, hogy az egyéni szerepvállalás nem feltétlenül a saját érdekeinek megfelelően történik.

A jelen tanulmány az állami költségvetés redisztributív funkciójára fókuszál, amelyet mindkét definíció a piaci szereplők közötti egyenlőbb versenyhelyzet elérése érdekében kifejtett tevékenységként értelmez. *Voszka Éva* tanulmányában (*Voszka*, 2006) a gazdasági redisztribúciót a vállalati esélyek és jövedelmek állami befolyásolásának eszközeként tekinti, amelyet széleskörűen definiál. Ennek megfelelően redisztribúciónak tekint minden nyílt és rejtett, egyedi és csoportos, illetve alku tárgyává tehető normatív módszert, beleértve a piacteremtést, valamint a fiskális, a kvázi fiskális és a hitelezéshez kapcsolódó támogatásokat. A gazdaságon belüli újraelosztás vizsgálata hozzásegíthet a piac és az állam hatókörének, a vállalkozások államfüggőségének értékeléséhez, annak megítéléséhez, mennyiben válik szét az állam és a gazdaság az adott országban.

A nemzeti szinten, illetve az Európai Unió szintjén megvalósuló redisztribúciók a folyamatban részt vevő szereplők körét tekintve különböztethetők meg leginkább egymástól. Az uniós források disztribúciója elsősorban nemzetállamok szintjén történik, és csak a források egy részét osztják szét közvetlenül vállalkozások között. Másik részük állami vagy önkormányzati megrendelések formájában piacteremtést jelent, azaz a tágabb értelemben vett redisztribúció része. Az uniós támogatások elosztására vonatkozóan a döntés közösségi szinten születik meg, a hazai társfinanszírozási rendszernek alkalmazkodnia kell az EU-prioritásokhoz. A folyamat a közösségi eljárásrendhez és monitoring folyamathoz alkalmazkodik, abba illeszkedik bele. A tanulmány a fenti értelmezést szem előtt tartva vizsgálja meg az államháztartás szerkezetének és a redisztribúció alakulásának gyakorlatát Lengyelország

példáján keresztül. Az államháztartás eredményeire vonatkozóan széles körű adatok állnak rendelkezésre, amelyek azonban az eltérő módszertan miatt jelentős eltéréseket is mutatnak. Jelen tanulmányban az OECD által is figyelembe vett központi statisztikai hivatal (GUS) vonatkozó statisztikáit vettük alapul, illetve az évente elkészített konvergenciajelentésekben található mutatókat használtuk fel.

Az állami forráselosztás jellemzői a 90-es évek Lengyelországában

A rendszerváltás kori Lengyelországot gazdasági egyensúlytalanság, hiperinfláció és súlyos államháztartási gondok jellemezték. A tervgazdaság fiskális rendszere a vállalatok túladóztatásán, egyidejűleg pedig a kormányzati költsékezés fegyelmeinek teljes hiányán alapult (*Rapacki*, 2001). A kormányzati bevételek újraelosztása adókedvezmények és közvetlen állami támogatások formájában valósult meg. A pénzek elvonása a hatékonyan működő gazdasági alanyoktól (kis- és középvállalkozásoktól) az alacsony hatékonysággal működő állami vállalatok felé történt. A direkt támogatások egyre növekvő tételt képeztek az állami költségvetésben. Ezek részaránya a központi költségvetésben az 1983–1984 közötti 25 százalékról 36 százalékra emelkedett 1988-ra (*Rosati*, 1991). A kormányzati kiadások nem kötődtek közvetlenül a bevételek alakulásához, a hiány finanszírozása megoldható volt a központi bank által nyújtott hitelfelvételi lehetőségen keresztül. A tervgazdaság idejének államháztartási gyakorlata nagyban hozzájárult ahhoz, hogy Lengyelország súlyos egyensúlytalansággal küzdött 1989-ben, a gazdaságot magas infláció, óriási költségvetési hiány és komoly államadósság jellemezte.

A sokterápiával kezdődő gazdasági transzformáció 1990-ben jelentős változásokat hozott a fiskális politika terén. Az átfogó reform keretében mind a bevételi, mind a kiadási oldalon változások történtek. A kiadási szerkezetben bekövetkezett változások a következők voltak.

– A kezdeti várakozásoktól eltérően *a központi kormányzati kiadások aránya a bruttó hazai termékhez viszonyítva nem esett vissza drámai mértékben*. A transzformáció első éveiben az állami költségek relatív nagysága megnövekedett, ez az arány azonban a következő években mérséklődött. (Lásd az *1. táblázatot*.) A központi költségvetés kiadásainak GDP-arányos mértéke 1991-ben még 29,9 százalék, ami 1994-re 32,7 százalékra emelkedett, majd mérséklődött 26,6 százalékra 1996-ban, s csak 1999-ben csökkent 22,5 százalékra, amely szinten utána stabilizálódott is. Az állami szerepvállalás nagyságát és növekvő fontosságát érzékelteti az adminisztratív kiadások teljes költségeken belüli aránya, amely az 1991-es 2,9 százalékról 4,3 százalékra emelkedett 1999-re. (Lásd a *2. táblázatot*.)

A központi költségvetés kiadási szerkezete Lengyelországban 1991–2006 között
(Millió zloty, a teljes százalékában)

	A központi költségvetés kiadásai összesen		Gazdasági szervezeteknek nyújtott támogatások		Társadalombiztosítási hozzájárulás ²		Folyó kiadások		Belföldi hiteltörlesztés		Külföldi hitelszolgálat		Helyi önkormányzatoknak nyújtott támogatások		Beruházási kiadások	
	Millió zloty	GDP %-ában	Millió zloty	A teljes %-ában	Millió zloty	A teljes %-ában	Millió zloty	A teljes %-ában	Millió zloty	A teljes %-ában	Millió zloty	A teljes %-ában	Millió zloty	A teljes %-ában	Millió zloty	A teljes %-ában
1991	24 186	29,9	935	3,9	3 639	15,0	14 135	58,4	681	2,8	1 562	6,5
1994	68 865	32,7	1 947	2,8	14 270	20,7	23 582	34,2	7 401	10,7	1 832	2,7	2 219	3,2	3 083	4,5
1997	125 675	26,6	2 670	2,1	21 037	16,7	41 608	33,1	12 610	10,0	36 83	2,9	9 543	7,6	7 649	6,1
1999	138 401	22,5	2 573	1,9	29 436	21,3	25 809	18,6	14 894	10,8	3 884	2,8	22 123	16,0	7 388	5,3
2000	151 055	20,3	2 832	1,9	36 698	24,3	26 928	17,8	13 728	9,1	4 297	2,8	25 860	17,1	7 428	4,9
2003	189 154	23,2	4 206	2,2	54 287	28,7	34 200	18,1	20 328	10,7	3723	1,9	31 731	16,7	8 526	4,5
2004	197 698	22,4	4 683	2,4	48 483	24,5	37 086	18,8	18 424	9,3	4 141	2,1	31 387	15,9	11 080	5,6
2005	208 133	21,2	5 259	2,4	44 956	21,6	40 064	19,2	21 225	10,2	3 586	1,7	32 487	15,6	10 167	4,9
2006	222 703	21,1	5 092	2,3	50 333	22,6	42 097	18,9	23 288	10,5	4 479	2,0	34 540	15,5	11 066	5,0

¹ A központi költségvetési kiadások nem tartalmazzák az államháztartás kiadásaiban már szereplő önkormányzati kiadásokat és az egyéb nem kormányzati állami kiadásokat. Az államháztartás kiadásainak GDP-arányos mértéke (amelyet a konvergenciaprogramban közölnek) ennél jelentősen magasabb.

² Társadalombiztosítási járulék alatt értendő mind a munkanélküliek számára nyújtott támogatás, mind a nyugdíjalapok támogatása.

Megjegyzés: az 1991-re vonatkozó adatok nem teljes mértékben kompatibilisek az 1994-es és az azt követő adatokkal.

Forrás: Rocznik Statystyczny (statisztikai évkönyv), GUS (Központi Statisztikai Hivatal, Varsó), több kiadvány a vonatkozó évekből.

A központi kormányzati kiadások mérséklődése 1995 után részben az államháztartási kiadások decentralizálási folyamatát tükrözi. A helyi önkormányzatok fokozatosan átvették a jóléti feladatok egy részét a központi kormányzattól, 1995 után az alsó és felső tagozatos általános iskolai oktatás, valamint az 1999-es reformot követően az egészségügyi ellátás feladatai (regionális egészségügyi alapok) is önkormányzati hatáskörbe kerültek. A helyi önkormányzatok kiadásai ezzel párhuzamosan látványosan megnöttek. Az önkormányzati kiadások GDP-arányos mértéke az 1991-es 4,3 százalékról 1995-re 5,4 százalékra, 1999-re 10,7 százalékra emelkedett. A központi költségvetés átutalásai a helyi önkormányzatok irányába ezzel egyidejűleg szintén megnöttek. A helyi önkormányzatok támogatási összege a kiadások egészéhez viszonyítva az 1991-es 5,1 százalékról 24,3 százalékra emelkedett 1999-re.¹

– A helyi önkormányzatoknak nyújtott támogatások mellett a központi költségvetés legnagyobb kiadási tételét a költségvetési egységek folyó kiadásai² adták. Az 1. táblázat jól mutatja azt a változást, amely e költségvetési tétel szerepét, jelentőségét illetően bekövetkezett. 1988-ig még ez a kiadási tétel volt a legjelentősebb a központi költségvetésben, a rendszerváltást követően azonban szerepe gyors ütemben csökken. 1991-ben még 58,4 százalékát tették ki a folyó tételeknek, ám ez a részarány 1997-re 33,1 százalékra, 2000-re 17,8 százalékra esett vissza. A statisztikai adatok tehát jól mutatják *a központi kormányzat csökkenését, az ilyen jellegű kiadások visszafogását a rendszerváltás után.*

– A társadalombiztosítási járulékok szerepe is jelentősen megváltozott a gazdasági átalakulás éveiben. Az ehhez a tételhez kapcsolódó költségvetési kiadások drámai mértékben megnöttek a 90-es években, ami nagymértékben a kormányzati politika hiányosságait reflektálta. A Kemme és Rapacki szerzőpáros elemzésében (Kemme–Rapacki, 2000) *a társadalombiztosítási kiadások robbanásszerű emelkedését a nagyon alacsonyan rögzített nyugdíjkorhatárnak, a rendszerbe beépített korai nyugdíjazásra ösztönző elemeknek, az agrárnyugdíjak meghatározása kapcsán alkalmazott túlzottan liberális szabályoknak tulajdonítja.* A társadalombiztosításhoz kötődő kiadások a teljes központi kormányzati kiadásokhoz viszonyítva az 1991-es 15,0 százalékról 1994-re 20,7 százalékra emelkedtek. A helyzet némileg enyhült 1995 és 1999 között, amikor is 16–17 százalék között alakult ez a kiadási tétel, ám a munkaerőpiacon kialakult kritikus helyzet és a munkanélküliség drámai mértékű növekedése (19,6 százalék) következtében 2003-ra már a teljes központi kiadások 28,7 százalékát teszi ki.

¹ A helyi önkormányzatoknak nyújtott általános támogatások (1991-ben 2,8, míg 1999-ben a teljes kormányzati kiadások 16 százaléka) mellett ez az érték az adott évben nyújtott céltámogatásokat is lefedti.

² Ez a költségvetési tétel tartalmazza a kormányzati intézmények működési költségeit és a bérekhez és fizetésekhez kötődő költségeket.

Kormányzati kiadások ágazati szerkezete 1991–2006 között
(A teljes százalékában kifejezve)¹

Ágazat	1991	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Lakástámogatás	–	–	2,2	1,2	0,9	0,8	0,7	0,6
Kormányzati adminisztráció	2,9	4,3	3,6	3,6	3,5	4,1	4,0	3,9
Nemzetvédelem	7,5	6,8	5,1	5,1	5,3	5,6	6,0	5,9
Kötelező társadalombiztosítás	15,0	21,3	26,6	28,9	28,7	24,5	21,6	22,6
Rendvédelem és tűzoltás	3,5	4,7	4,5	4,3	4,4	4,6	4,5	4,4
Törvényhozó és végrehajtó szervek	1,4	2,8	2,5	2,8	3,1	3,3	3,4	3,4
Állami adósságszolgálat ²	8,4	15,2	12,1	13,2	12,8	11,5	12,0	12,5
Oktatás	11,6	2,1	1,0	1,1	0,8	0,7	0,6	1,0
Felsőoktatás	2,7	3,7	3,7	3,7	3,7	4,5	4,7	4,5
Egészségügy	16,1	4,6	2,7	2,0	2,0	1,9	1,9	1,7
Szociálpolitika	5,5	7,3	8,5	8,5	8,3	8,4	10,0	8,9
Kultúra és nemzeti örökség	1,0	0,4	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
Sport	–	–	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

¹ A kiadási tételek együttesen teszik ki a 100 százalékot, amelyen belül a Lengyel Statisztikai Hivatal a táblázatban felsorolt ágazatok részarányát nevesíti, a kiadási tételek teljes körét azonban nem sorolja fel.

² Beleértve az adósságszolgálat és a kormányzati szervek folyó kiadásainak adósságszolgálattal kapcsolatos kiadásait.

Forrás: Rocznik Statystyczny (statisztikai évkönyv), GUS (Központi Statisztikai Hivatal, Varsó), több kiadvány a vonatkozó évekből.

– A kormányzati támogatási politika szintén jelentős változáson esett át. Az állami nagyipar korábban alkalmazott nyílt, közvetlen támogatásai megszűntek. Az ilyen jellegű kiadások részaránya a teljes kiadásokhoz viszonyítva 1999-re lecsökkent az 1991-es 3,9 százalékról 1,9 százalékra. Ez azonban korántsem jelenti az állami támogatások visszaszorulását, sokkal inkább „új köntösbe bújtatását”. Amíg ugyanis *a nyílt, látható állami szubvenció gyakorlatilag eltűnt a rendszerből, addig az adókedvezmény, adóelengedés, illetve a társadalombiztosítási járulékok fizetésének elengedése formájában nyújtott, ún. rejtett támogatások mindennapos gyakorlattá*

váltak a központi költségvetés és az állami vállalatok (bányászat, vasút stb.) viszonyában. A költségvetés ebből kifolyólag kevésbé volt restriktív, mint ahogy az a szándékokban, a várakozásokban szerepelt, és ez tette szükségessé, immár elkerülhetetlenné az 1999-es reformok beindítását.

A kormányzati politika funkcionális szerepe és célkitűzései a 90-es évek Lengyelországában

A transzformáció évei a lengyel központi költségvetés kiadási szerkezetének és a költségvetési politika prioritásainak átalakulását hozták. A várakozásoktól eltérően a redisztribúció különleges hangsúlyt kapott, míg a monetáris és fiskális politika egyensúlyában testet ölteni hivatott stabilizációs funkció háttérbe szorult. Ez vezetett el ahhoz, hogy az 1998-as évek külső sokkjaira adott válasz erőssége elmaradt a szükségestől, a laza fiskális politikát a jegybank túlzottan restriktív monetáris politikája igyekezett ellensúlyozni, ami azonban nem bizonyult megfelelőnek. Az ezredfordulóra a lengyel gazdasági növekedés lelassult, s a kialakult helyzetre strukturális reformok formájában gyors választ kellett adni. A 90-es évek költségvetési politikájában a forrásallokáció sajátos formában öltött testet. Egyrészt megvalósulhatott a kormányzati feladatok decentralizációja. Másrészt azonban az állami szubvenciók sajátos gyakorlata, amely közvetett vagy közvetlen kormányzati forrásallokációban öltött testet, jelentősen befolyásolta a piaci szereplők viselkedését. Az 1990-es években ez a fajta állami beavatkozás a piac működésében mindvégig meghatározó maradt. Az áruk és szolgáltatások, tőkekiadások, illetve vállalatoknak nyújtott támogatások formájában megjelenő költségvetési kiadások GDP-arányos mértéke elérte a 20 százalékot ebben az időszakban, és a teljes központi költségvetési kiadás 47 százalékát tette ki. A megtermelt javak újraelosztásának, vagyis a redisztribúciónak az alakulását tekintve azt láthatjuk, hogy a költségvetési transzferrek elsődlegesen a társadalombiztosítás és a jóléti célok biztosítását szolgálták. A teljes kiadásokon belül ez a célterület 1999-re elérte a 44,3 százalékot, vagyis a redisztribúció mértéke jelentősen megnőtt a transzformáció időszaka alatt Lengyelországban.

A kormányzati funkciók ilyen jellegű átalakulása a gazdasági transzformáció időszakában visszas, sokszor kedvezőtlen hatást gyakorolt a nemzetgazdaság általános helyzetére. A szociális háló fenntartását célzó túlzott kormányzati költsékezés ugyan *nem vezetett expanzív fiskális politikához* (lásd a 3. táblázatot), hiszen a költségvetési hiány még 1999 és 2000 során is alatta maradt a maastrichti 3 százalékos GDP-arányos szintnek. *A központi költségvetés intézményesített megoldásai a me-*

rev redisztributív kiadási tételek (például indexálás) növekedéséhez vezettek, amit a másik oldalon bizonyos tételek visszafogásával kellett ellensúlyozni (kutatás-fejlesztési, beruházási kiadások visszafogása).

3. táblázat

**Az államháztartási egyensúly alakulása a visegrádi országokban
a GDP százalékában 1995–2006 között**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Lengyelország	-4,4	-4,9	-4,6	-4,3	-1,8	-3,0	-5,1	-5,0	-6,3	-5,7	-4,3	-3,8
Magyarország	:	-4,7	-6,2	-8,2	-5,5	-2,9	-4,0	-8,9	-7,2	-6,5	-7,8	-9,2
Szlovákia	-1,8	-8,6	-6,7	-4,8	-6,4	-12,2	-6,5	-8,2	-2,7	-2,4	-2,8	-3,7
Csehország	-13,4	-3,3	-3,8	-5	-3,7	-3,7	-5,7	-6,8	-6,6	-3,0	-3,5	-2,9
EU-25	:	:	:	:	:	0,7	-1,4	-2,3	-3,1	-2,8	-2,5	-1,6

: = nincs adat.

Forrás: Eurostat.

A 90-es évek másik jelensége a költségvetésen kívüli alapok megjelenése, ezzel a költségvetésen kívüli pénzügyi áramlások megnövekedett aránya. Ez egyben a központi költségvetés átláthatósága, a *transzparencia csökkenését* mutatja. Ez a gyakorlat 1999–2000 során sokkhoz vezetett. Előállt ugyanis az a helyzet, hogy az alapok kiadásai nagyobb mértékben nőttek, mint azt a költségvetési bevételek megengedték volna.³ A folyamat a nemzetgazdaságban a magánbefektetések felszívódásához, a magánberuházások lendületének visszafogásához vezetett. A *kormányzati redisztribúció néhány meghatározott szociális csoport és (leggyakrabban eladósodott és kevésbé versenyképes) ágazat gazdasági helyzetének javítását célozta*. A szociális rendszer legfőbb kedvezményezettjei a túlzottan kedvező nyugdíjrendszer eltartottjai voltak. Kedvezményezettjei voltak emellett a rendszernek (elsősorban a szakszervezeti csoportok és érdekképviseltek befolyásos szerepe miatt) az olyan „érzékeny” ágazatok alkalmazottjai, mint a szénbányászat, a vasút, amelyek jelentős állami szubvencióban részesültek. A redisztribúció alkalmazott módja ugyan azzal az előnnyel járt, hogy *késleltette a jövedelmkülönbségek és a szegénység okozta negatív hatások jelentkezését*, ugyanakkor nem volt képes nagyobb finanszírozásra, illetve az állam által nyújtott szolgáltatások érezhető mértékű minő-

³ Ez a tétel egyedül 1 százalékos GDP-arányos növekedést idézett elő a költségvetési hiány mértékében, és elsősorban a társadalombiztosítási alapok likviditási problémái álltak a folyamat háttérében (Rapacki, 2001).

ségi és mennyiségi javítására. A politikai célok elérése érdekében előtérbe állított rövid távú célkitűzések miatt a kormánypolitika nem hozta meg a globalizáció és az Európai Unióhoz való csatlakozás kapcsán jelentkező kihívásokra a szükséges válaszokat. A *kutatás-fejlesztés, illetve a fizikai infrastruktúra fejlesztése háttérbe szorult*, ami a lengyel gazdaság innovatív kapacitásának romlását hozta és a lengyel versenyképesség visszaeséséhez vezetett.

A lengyel sokkterápia rövid időszakának az a nagy előnye volt, hogy megteremtette a társadalom reformok iránti fogadókészségét, ami azonban az 1993 után kormányra kerülő politikai elit esetében már nem állt rendelkezésre. A 90-es évek egészére egyrészt az instabil politikai helyzet, másrészt az érdekcsoportok sajátos, befolyásos szerepe volt a jellemző, amely nagymértékben hatással volt a kezdeti gyors átalakulási folyamat visszafogottabbá válására, a reformok lassulására. Különleges szerepét a rendszerváltásban betöltött eredményeknek köszönhetta a Szolidaritás szakszervezeti mozgalom. Ez a politikai szerepkör azonban sajátos erőként jelentkezett vállalati, illetve nemzetgazdasági szinten, amikor ezt különleges privilégiumok kivívására használták a szakszervezeti érdekcsoportok. Többek között ez is hozzájárult ahhoz, hogy a munkaerő-piaci szabályozás mai napig rendkívül megrevidült Lengyelországban, az átlagon felüli munkanélküliség pedig hatalmas terhet ró a központi költségvetésre. A lengyel társadalomban emellett több ágazat túlzott jelentőséggel bírt, ez az érdekképviselések szintjén is jelentkezett. Különleges elbánást vívott ki magának többek között az agrárlobbi,⁴ ami az agrárnyugdíjazásban öltött testet. Emellett saját érdekcsoportot alkottak a nagy állami vállalatok, a múltból megörökölt állami nagyipar foglalkoztatottjai, vagyis a bányászok, a vasutasok, a hajógyártás, az acélgégyártás stb. A kormánypolitikai gyakorlat hibás döntése gyakorlatilag azt jelentette, hogy előnyben részesítette a rövid távú politikai érdekeket. Ezzel pedig a gazdaság hosszú távú érdekeinek okozott károkat a versenyképességromlás és a lengyel innováció elmaradottságának konzerválásával.

⁴ Még 2004-ben is a foglalkoztatottak 27 százaléka dolgozott a mezőgazdaságban. Ez az arány ma már csak 17 százalék. Az ágazat 2004-ben a GDP 4 százalékát adta, ami 2008-ra 3,8 százalékra esett vissza.

Az európai uniós csatlakozás hatása a redistribúció alakulására Lengyelországban

A fiskális politikára vonatkozó szabályozási keretrendszer a csatlakozás után

A költségvetési politika szempontjából a 2004. májusi európai unióhoz való csatlakozás több tekintetben változást hozott. Az *acquis* elfogadása a „költségvetés és pénzügyek” témakörben egyben azt is jelentette, hogy Lengyelország is részesévé vált az Európai Unió saját források rendszerének.⁵ A csatlakozással Lengyelország az EU kohéziós politikájában is részt vehet, illetve (fokozatosan elérve a teljes támogatottsági szintet) a közös agrárpolitika támogatási rendszeréhez is csatlakozhatott. Az Európai Unió és Lengyelország közötti költségvetési transzferek a közösségi szintű redistribúciót mutatják, arra vonatkozóan vonhatók le a számadatokból következtetések.

Az európai közös valuta, az euró bevezetéséhez kötődő feltételrendszer kapcsán a kormányzati fiskális politika stabilizációs funkciójára nagyobb figyelem irányult az elmúlt években. Az uniós tagság a fiskális politika eszköztárát tekintve számos korlátozást jelent. Az új tagok költségvetési politikájára az általános előírások vonatkoznak, amelynek értelmében tilos a deficit jegybanki finanszírozása, az állami intézményeknek bármilyen forrásból kedvezményes hitel nyújtása, emellett kerülniük kell a „túlzott mértékű deficit” kialakulását. Ez utóbbi feltétel konkrétan azt jelenti, hogy a maastrichti szerződés értelmében minden EU-tagállamnak el kell kerülnie a túlzott deficit kialakulását (amit a 3 százalékos GDP-arányos hiányként definiál a szerződés).⁶ Ugyanakkor a szankciók alkalmazására csak az eurótagság kezdetétől kerülhet sor. Mindemellett fennáll annak a lehetősége, hogy a túlzott hiányt felhalmozó tagállamot megfosztják azon jogától, hogy részesedhessen a Kohéziós Alap keretében futó projektek finanszírozásából.⁷ A maastrichti szerződés konvergenciakritériumokra vonatkozó jegyzőkönyve értelmében a bizottságnak és az Európai Központi Banknak folyamatosan figyelnie kell a tagországok és

⁵ A római szerződés 201-es cikkelye értelmében a „költségvetést az egyéb forrásokra való tekintet nélkül teljes mértékben saját forrásokból kell finanszírozni”. A rendszer magját a tagállami hozzájárulások adják, amelyek négy forrásból tevődnek össze: az első kettő és egyben legrégebben alkalmazott bevételi forrást a mezőgazdasági vámok és a cukortermesztésre kivetett adók adják, a harmadik forrást az áfabevételek jelentik, míg a negyedik, egyben ma már a legjelentősebb tételt a tagállamok GNI-on alapuló befizetései adják.

⁶ Az egyetlen kivétel Nagy-Britannia, amelynek törekednie kell a túlzott deficit elkerülésére.

⁷ Lásd: ECOFIN, 1998, 2. cikkely, 4. bekezdés és 6. cikkely, 1. bekezdés.

a tagjelöltek teljesítményét, nemcsak az alapkritériumokra,⁸ hanem egyéb teljesítményparaméterekre vonatkozóan is. A konvergenciateljesítmények értékelésében az ECOFIN tanács játszik kiemelkedő szerepet. Ennek a fórumnak kell minősítenie a tagországok költségvetési politikáját, minősített többségi szavazással döntve arról, hogy a tagországok költségvetési deficitje „túlzott” vagy „elfogadható”, továbbá itt kerül sor két további kiegészítő jellegű kritérium – a munkanélküliségre és a külgazdasági egyensúlyra vonatkozóké – teljesítésének ellenőrzésére is. A tagállamok az elbírálás érdekében kötelesek évente konvergenciaprogramot készíteni, emellett részt vesznek az ECOFIN és a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság tevékenységében. A bizottság által évente elkészített „átfogó gazdaságpolitikai irányelvek” a tagállamok makrogazdasági és strukturális politikai irányára vonatkozóan fogalmaznak meg ajánlásokat, ami Lengyelország esetében a makrogazdasági egyensúlytalanság kezelését célzó strukturális lépéseket, illetve a közkiadások racionalizálását és csökkentését érintette.

A költségvetés allokációs funkciója az uniós strukturális politika keretein belül folyik, amelynek célja a lengyel gazdaság modernizálása. A csatlakozás óta a regionális és ágazati modernizáció a Nemzeti Fejlesztési Tervekben megfogalmazott prioritások alapján történik (2004–2006 és 2007–2013 évekre), az Európai Unió kohéziós politikáján belül rendelkezésre álló strukturális alapok és kohéziós alap felhasználásával. A kormányprogramok kiemelt jelentőséget tulajdonítanak az európai uniós célkitűzéseknek, és ezekhez igazodva – sokszor alárendelten – fogalmazódnak meg a nemzeti fejlesztési célkitűzések. Ez egyben azt is mutatja, hogy a lengyel gazdaságpolitika fejlesztési célrendszerében komoly irányváltás következett be, amely mindenekelőtt abban a hangsúlyeltolódásban érhető tetten, amely a nemzeti célkitűzések helyett a közösségi célkitűzések előtérbe helyezését jelenti. Ez természetesen nem előfeltétele a kohéziós eszközök igénybevételének, ugyanakkor nagyobb esélyt ad a forráslehívás maximalizálására, ami a tagság első éveiben a lengyel politika elsődleges célkitűzése volt.

⁸ A maastrichti konvergenciakritériumok:

1) magas fokú árstabilitás – az infláció nem térhet el a vizsgált egyéves időszakban több mint 1,5 százalékkal a három legjobb inflációs teljesítményű EU-tagállam színvonalától,

2) stabil kormányzati pénzügyi pozíciók – a költségvetési deficit nem haladhatja meg a GDP 3 százalékát,

3) az államadósság nem haladhatja meg a GDP 60 százalékát,

4) kamatok konvergenciája – a vizsgált egy évben az átlagos nominális hosszú lejáratú kamatráta nem tér el 2 százaléknál nagyobb mértékben a három legjobb teljesítményű EU-tagállamokétól,

5) legalább két éven keresztül részvétel az európai monetáris rendszer árfolyam-mechanizmusában leértékelés nélkül. (The Maastricht Treaty. [109 j. cikk 1. bek.]

A tagállami fiskális kormányzás redisztributív jellegére nagymértékben hatással van a római szerződésben rögzített, az állami támogatások közösség területén történő alkalmazására vonatkozó szabályozás.⁹ A csatlakozással a lengyel redisztribúció alkalmazott módszereit, eszköztárát is alapjaiban volt szükséges átalakítani, a szerződésben rögzített definíciónak és szabályozásnak a figyelembevételével.¹⁰ A nemzeti szinten alkalmazott állami támogatásra vonatkozó szabályozást is harmonizálni kellett az EU-jogszabályi környezettel, amely egyben a kohéziós politika keretén belül felhasználható strukturális támogatásokra is vonatkozik.¹¹

A redisztribúció alakulása közösségi szinten – a lengyel költségvetési pozíció

Lengyelország a kevésbé fejlett uniós tagállamok közé tartozik, ahol az egy főre jutó bruttó hazai termék nagysága csak csekély mértékben haladta meg még 2007-ben is a közösségi átlag 50 százalékát. Az Európai Unió költségvetését oly módon alakították ki, hogy a tagállamok jóléti szintjének megfelelően, azzal arányosan valósuljon meg a közösségen belüli redisztribúció. Az Európai Közösséget létrehozó római szerződés 158. cikke értelmében a közösség deklarálja, hogy „átfogó harmonikus fejlődésének előmozdítása érdekében a Közösség úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy az a gazdasági és társadalmi kohézió erősítését eredményezze. A közösség különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók vagy szigetek – a vidéki térségeket is beleértve – lemaradásának csökkentésére törekszik.”

⁹ A római szerződés 87. cikke értelmében az állami támogatás általánosságban összeegyeztethetetlen az egységes belső piac működésével. A közösségi jogszabály állami támogatásként definiál bármilyen formájú állami vagy állami forrásból biztosított támogatást, amely meghatározott vállalatoknak vagy egyes meghatározott áru-féleségek, szolgáltatások termeléséhez vagy előállításához nyújtanak kedvezményeket és ezáltal a versenyt torzítják, vagy a verseny torzítására jelentenek veszélyt, amennyiben a tagállamok közötti kereskedelmet befolyásolják. A szerződés 88. cikke értelmében az állami támogatások ellenőrzésének feladata az Európai Bizottság hatásköre. Ugyanezen cikk egyben kötelezettségként írja elő a tagállamok részére a bizottság előzetes értesítését állami támogatás nyújtására vonatkozó terveiről (*notifikációs eljárás*). Lásd bővebben:

http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/studies_reports/vademecum_on_rules_2007_en.pdf

¹⁰ A szerződés 87 (2) és (3) cikke meghatározza azokat az eseteket (*kivételek*), amelyek elfogadhatónak számítanak az állami támogatásra vonatkozó definíció mellett is. A bizottság emellett azt is figyelembe vette, hogy az ún. *de minimis*, vagyis csekély nagyságú juttatást jelentő támogatások nem torzítják a közös piaci versenyt, illetve a tagállamok közötti kereskedelmet.

¹¹ A 2007–2013 közötti időszakban futó operációs programok esetében már szabvány formulát kellett megfogalmazni, amely szerint „a program keretében nyújtott valamennyi támogatás összeegyeztethető az állami támogatásokra vonatkozó közösségi szabályozással mind az eljárási rend, mind a támogatási összeg tekintetében. A projektet irányító hatóság felelőssége és feladata a megfelelő feltételek teljesülésének ellenőrzését biztosítani.

**Az EU-költségvetés Lengyelországra vonatkozó tételei
a bevételi és kiadási oldalon 2004–2006 között**

Meghatározás	2004 ¹		2005		2006	
	Millió euró	EU-25 %-ában	Millió euró	EU-25 %-ában	Millió euró	EU-25 %-ában
<i>Kiadások összesen</i>	2720,3	2,9	4029,2	4,1	5305,6	5,4
Mezőgazdaság	297,4	0,68	1542,1	3,1	2141,6	4,3
Strukturális műveletek	843,5	2,47	787	2,4	1950,8	6
Belső politikák	176,6	2,9	210,6	3,2	275	3,6
Külső akciók	0	0	0	0	0	0
Igazgatás	23,2	0,44	27,8	0,5	29,8	0,5
Tartalékalapok	0	0	0	0	0	0
Előcsatlakozási stratégia	889,3	49,7	849,7	51,9	394	47,59
Kompenzáció	490,3	34,7	612	46,8	514,3	47,9
<i>Bevételek összesen</i>	1310,7	1,3	2327,2	2,3	2446,6	2,3
Hagyományos saját források (TOR)	112,8	0,9	272	1,9	272	1,8
– Mezőgazdasági termékek utáni vámbevételek	24,5	1,39	51,1	2,8	49,1	2,8
– Cukorra és izoglükózza kivetett illeték	0	0	57,9	6,2	13,8	6,8
– Harmadik ország termékeire kivetett vámok	125,9	0,89	253,7	1,5	299,8	1,6
– Beszedéshez kötődő költségek	–37,9	0,9	–90,7	1,9	–90,7	1,8
Áfaalapú saját források	190	1,36	366,1	2,2	414,9	2,4
GNI-alapú forrás	884,9	1,28	1495,7	2,1	1563,4	2,2
Brit korrekciós mechanizmus	123,1	2,3	193,4	3,7	196,2	3,7
<i>Költségvetés mérlege²</i>	1438,3	0,74	1853,2	0,79	2996,8	1,16

¹ 8 hónapos időszakot figyelembe véve (a 2004. május 1-jei csatlakozástól).

² A GNI százalékos részaránya.

Forrás: EU Commission, Financial Report 2006.

A közösségi deklarációnak megfelelően Lengyelország a csatlakozás óta nettó kedvezményezettje a rendszernek, a tagsággal összefüggő kiadások gyakorlatilag stabilan azonos szinten maradtak, míg a közös költségvetésből érkező transzferek nagysága fokozatosan emelkedik 2004 óta. A lengyel hozzájárulás nagysága éves szinten konstans módon a kiadások kb. 1 százalékát teszi ki, míg az Európai Unió

saját forrásai (vám, áfa és GNI-alapú hozzájárulás) 4,4 százalékos részt tesznek a ki a lengyel központi költségvetési kiadások egészéhez viszonyítva. A 4. táblázat foglalja össze a Lengyelország és az uniós költségvetés közötti pénzáramlásokat az első (2004–2006 közötti) költségvetési időszakban.¹² Az EU-kiadások szempontjából Lengyelország a nyolcadik helyet foglalta el 2006-ban a tagállamok sorában, az EU teljes kiadásainak 5,4 százalékát kötve le (2005-ben Lengyelország még a hetedik helyen állt, 4,1 százalékkal) (EU budget..., 2007). A közösség tagállami kiadásai GNI-alapra vetítve már kevésbé kedvező képet mutatnak Lengyelország szempontjából, hiszen ez az országot a kedvezményezett országok második csoportjába sorolja, 1,63–2,22 százalékos rátával Magyarország, Szlovénia és Ciprus mellé. A népességi alapon végzett számítás esetén még ennél is kedvezőtlenebb a kép a közösségi szintű redisztribúció alakulásáról Lengyelország esetében, a rendszer a gyakorlatban a kisebb népességű államokat részesíti előnyben.

A 2007–2013 közötti pénzügyi időszakban Lengyelország részaránya az európai uniós költségvetés kiadási oldalán szemmel láthatóan markánsabbá válik. A mindösszesen 925 milliárd eurót kitevő összköltségvetési közösségi büdzsében a lengyel rész 6,9 százalékot tesz ki, ami egyben azt is jelenti, hogy ebben a költségvetési időszakban Lengyelország veszi át a nettó kedvezményezett pozíciót Spanyolországtól. A gazdasági modernizáció és átalakulás évtizedének kedvező hatása ellenére még ma is a munkaerő 17,4 százalékát foglalkoztatja a GDP 3,8 százalékát termelő mezőgazdaság. Lengyelország a Közös Agrárpolitikának nyolcadik legjelentősebb kedvezményezettje. Az agrártámogatások szintjének fokozatos emelkedésével ez a pozíció 2013-ig javulhat.

*A redisztribúció alakulása nemzeti szinten:
a költségvetési szabályok hatása a fiskális fegyelemre (stabilizációs funkció)*

A közösségi jogszabályi keretek arra kötelezik a tagállamokat, hogy kerüljék a túlzott deficitet, amit a szerződés 104-es cikke szabályoz.¹³ A szerződés emellett túlzottdeficit-eljárást határoz meg arra az esetre, ha a Stabilitási és Növekedési Egyezményben meghatározott deficitet túllépik, továbbá szankciókat is kilátásba helyez erre az esetre.¹⁴ A közösségi szabályozási keret mellett Lengyelország nemzeti szintű szabályozással is rendelkezik mind az állami költségvetésre, mind az

¹² A statisztika gyakorlatilag a tagállami nettó pozícióra mutat rá, ugyanakkor csak korlátozott rálátást biztosít arra vonatkozóan, hogy a közösségi allokációk milyen fejlesztési többletet nyújtottak az országnak.

¹³ Lásd: The Treaty on European Union. *Official Journal*, C 191, 29 July 1992.

¹⁴ Lásd: Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact (Amsterdam, 17th June, 1997). *Official Journal*, C 236 of 2.8.1997.

államadósság mértékére vonatkozóan. A lengyel alkotmány 216. cikke (5)¹⁵ értelmében a (nemzeti szabványok szerint definiált) államadósság szintje nem haladhatja meg a GDP 60 százalékát. Az alkotmány emellett azt is rögzíti, hogy a kormány nem növelheti meg a költségvetési hiányt egyoldalúan, a parlament pedig csak a bevételek és kiadások szerkezetére vonatkozóan hozhat módosító határozatot.¹⁶

A fiskális politika alakulására a csatlakozást megelőző, illetve az azt követő években a következők voltak jellemzők Lengyelországban:

– A 90-es évek ciklikusságot előidéző gazdaságpolitikája a költségvetési hiány és az államadósság GDP-arányos mértékének a növekedéséhez vezetett 2000–2004 között. A lanyhuló ütemű gazdasági növekedés és a csökkenő belső kereslet egyaránt drámai hatással volt a költségvetés általános állapotára. Az expanzív fiskális politika mellett ugyanakkor fontos strukturális reform bevezetésére is sor került ezekben az években. 1999-ben többpilléressé tették a nyugdíjrendszert, ami a rendszer hosszú távú fenntarthatóságát biztosította, ugyanakkor rövid távon addicionális költségekkel is járt a büdzsé számára. A csatlakozás előtti évekre összességében a megnövekedett kormányzati költségek, egyúttal a lassuló gazdaság miatt csökkenő bevételek a jellemzők. Ezzel párhuzamosan az EU-csatlakozás addicionális beruházási költségei, valamint a korlátozott privatizációs bevételek szabtak szűk mozgásteret a kormányzati politika számára.

– A csatlakozást megelőző évekre jellemző tendenciák következtében Lengyelország a tagság első évétől kezdve túlzottdeficit-eljárás alatt állt. A csatlakozással érvénybe lépő jogszabályi keret, valamint a világgazdasági folyamatok kedvező alakulása hozzájárult ahhoz, hogy a csatlakozást követő években a fiskális fegyelem megerősödésének, valamint a költségvetési hiány csökkenésének

¹⁵ Lásd: The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April, 1997. *Dziennik Ustaw*, No. 78, item 483.

¹⁶ A fiskális politikára vonatkozó nemzeti szintű jogszabályi környezet a 90-es években fokozatosan alakult ki és formálódott a jelenlegi képére. 1991-ben fogadta el a parlament a sokkterápia részeként a költségvetési törvényt, amely az első komplex jogi dokumentum a közpénzek finanszírozásának szabályozására vonatkozóan. 1991 és 1997 között többször sor került a törvény megújítására, míg végül az 1997-es alkotmányozási folyamat keretében ennek a területnek a felsőszintű jogi szabályozására. Az ekkor elfogadott új alkotmánynak külön fejezete foglalkozik a költségvetéssel, s többek között limitálja az adóssághelyettesítés mértékét, meghatározza a költségvetési gazdálkodás általános szabályait és lerakja az állami jövedelmek rendszerének alapjait. 1999-ben az átfogó államháztartási reformmal összefüggésben a hármas reform szabályozására új jogszabályokat fogadtak el: az adminisztrációs reform a közpénzek gazdálkodásának decentralizációját, a nyugdíjreform a hárompilléres rendszer és a nyugdíjpénztárak, míg az egészségügyi reform az egészségügyi pénztárak felállítását hozta, amelyek a finanszírozás feladatát átvették az államtól. 2005. június 30-án a belső ellenőrzés hatékonyságának javítása céljából született meg az új államháztartási törvényt kiegészíteni hivatott szabályozás, ami a belső ellenőrzés rendszerét pontosítja, kiterjeszti és szigorítja, illetve pontosan szabályozza a területi és központi adminisztrációs szervek viszonyát.

lehetünk tanúi. A hatalmon lévő lengyel kormányok¹⁷ az államháztartás racionalizálására vonatkozóan programot dolgoztak ki, a kedvező fiskális folyamatok azonban éppen a politikai instabilitás, a rövid kormányzati ciklusok következtében elsősorban a kedvező külső körülményeknek és az integráció hatásának tudhatók be, s csak csekély mértékben köszönhetők a kormányzati gazdaságpolitikának.

5. táblázat

Az államháztartás egyenlege és az államadósság a GDP százalékában 2000–2010 között

	ESA- kód	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (terv)	2009 (terv)	2010 (terv)
Államháztartási egyensúly (B9)	S13	-3,0	-5,1	-5,0	-6,3	-5,7	-4,3	-3,8	-3,0	-3,0	-2,8	-2,5
Központi kormányzat	S1311	-1,9	-4,2	-4,3	-5,6	-5,4	-4,4	-4,2	-3,6	-3,7	-3,3	-2,9
Helyi önkormányzatok	S1313	-0,5	-0,3	-0,4	-0,4	0,0	-0,2	-0,3	0,1	0,5	0,2	0,2
Társadalombiztosítási alapok	S1314	0,6	1,0	1,5	1,3	1,5	2,1	0,7	0,5	0,2	0,3	0,3
Államadósság		36,6	36,7	39,8	43,9	41,9	41,9	47,6	47,0	47,6	47,8	47,8

Forrás: Konvergenciaprogramok, több évre visszamenőleg.

– A lengyel gazdaságpolitika fiskális vonalvezetése a csatlakozást megelőző évekhez viszonyítva jelentősen restriktívebbé vált, és a 2003-ban tetőző 6,3 százalékos hiányszint évről évre mérséklődött, 2006-ban 3,8 százalékos GDP-arányos mértéket, 2007-ben pedig a 3 százalékos maastrichti szintet elérve. (Lásd az 5. táblázatot.) A 2008. évi költségvetés a hiány további csökkentését vetíti elő. Az államadósság GDP-arányos mértéke alatta maradt ugyan a 60 százalékos referenciaértéknek, az adósságállomány felduzzadása azonban az elmúlt évtized egyik legkomolyabb problémája. Az ezredfordulón még 36,6 százalékos GDP-arányos államadósság a csatlakozás évében, vagyis 2004-ben 41,9 százalékos szintet ért el, és az eladósodottság mértéke ezt követően tovább nőtt, 2006-ra elérve a 47,6 százalékot. Várakozások szerint – éppen a strukturális reformokkal összhangban, valamint a gazdaság fejlesztési igényéből következően – az állami költségvetés finanszírozási igénye továbbra is jelentős marad, s ezért a konvergenciaprogram sem tartalmaz az adósságcsökkentésre vonatkozó terveket. A kormányzati célkitűzés értelmé-

¹⁷ A 2004. május elsejei csatlakozás óta az ötödik kormány került hatalomra 2007 őszén Lengyelországban részben választások, részben kormányváltás következtében. A miniszterelnökök időrendi sorrendben: *Leszek Miller, Marek Belka, Kazimierz Marcinkiewicz, Jaroslaw Kaczynski, Donald Tusk.*

ben az adósságszolgálattal összefüggő kiadások mérséklése, illetve az adósságállomány stabilan azonos szinten tartása a cél.

– Az ezredfordulón megtapasztalt egyensúlytalanságok, illetve a bizottsági ajánlások arra készítették a lengyel vezetést, hogy a fenntartható fejlődés, a települési viszonyok és a munkaerő-piaci helyzet javítása érdekében reformprogram kidolgozásába, illetve végrehajtásába kezdjen. Két jelentősebb program kidolgozására került sor ebben az időszakban: *a)* a „Hausner-terv”, hosszabb nevén a közkiadások racionalizálásának és csökkentésének terve négy prioritásban fogalmazta meg a konvergenciaprogramban is szereplő kormányzati intézkedéseket. Az állami közkiadások racionalizálása, a kormányzati költségek visszafogása, a helyi önkormányzatok addicionális finanszírozása az EU-források felhasználásának maximalizálása érdekében, s végül a társadalombiztosítás és a munkaerő-piaci szabályozás és rendszer átalakítása. A terv nagyon fontos célkitűzéseket fogalmazott meg a szociális kiadások (mint indexálás, a nyugdíjkorhatár megemlése, a családtámogatás átalakítása, az agrárgazdálkodók speciális nyugdíja) terén. A kormányzó politikai erő meggyengülése, illetve a választások miatt a program jelentős részének megvalósítása elmaradt. A célkitűzések egy részét mindemellett a hatalomra kerülő kormányzat is magáévá tette, s új programban hirdette meg. *b)* a 2005-ben elkészült nemzeti reformprogram az általános kormányzásról a fenntartható dinamikus növekedést tűzi ki legfőbb célként, amely egyben a foglalkoztatás magasabb szintjét is elősegíti. Hat prioritást határozott meg a dokumentum: az államháztartási konszolidáció, a vállalkozásfejlesztés, a vállalati innováció javítása, az infrastruktúra-fejlesztés, a munkahelyteremtés és a munkanélküliség csökkentése áll a kormányprogramban. A program gyakorlati kivitelezése azonban ezúttal megint áldozatul esett a politikai változásoknak, és hasonló tartalommal és célkitűzésekkel, de immáron sokkal radikálisabb változtatásokat előrevetítve a 2007 őszi hatalomra került kormányzat valósíthatja meg a fenti elképzeléseket. *c)* A Tusk-kormánynak ugyan egyelőre nem készült el az átfogó gazdaságpolitikai reformprogramja, az azonban már ma is világosan látszik, hogy az elődök által megfogalmazott irányvonal alapján az államháztartás kiadási szerkezetének átalakítására, a bevételi oldalon adóreformra és privatizációra, végül pedig átfogó fejlesztésekre készül. A kormány jelentős támogatottsága és a kedvező gazdasági konjunktúra komoly esélyt nyújt arra, hogy ezúttal hosszú távú programozási periódusra lehessen tervezni, és a kivitelezésre is maradjon idő.

A költségvetési szabályok hatása a forrásallokációra (allokációs funkció)

A közösségi keretszabályozás hatása a közjavak elosztására mindenekelőtt a központi költségvetés szerepének átalakulásában, illetve a pénzeszközök regionális elosztásának térnyerésében jelenik meg markánsabban. Emellett a nemzeti fejlesztési célokkal szemben határozottan látszik a közösségi célkitűzések prioritásrendszerének megjelenése a forrásallokációban, amelynek célja a kohéziós politikában való minél hatékonyabb részvétel biztosítása.

A költségvetés kiadási szerkezetében bekövetkező legfőbb tendenciák a csatlakozás után a következők.

6. táblázat

A központi kormányzati kiadások szerkezetének alakulása a GDP százalékában 2003–2010 között

	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (terv)	2009 (terv)	2010 (terv)
Közös fogyasztás	8,9	8,2	8,0	9,8	9,6	9,3	9,0	8,6
Szociális transferek dologi javakban	8,1	9,6	10,3	2,1	2,0	1,9	1,8	1,9
Egyéb szociális transferek	17,8	16,1	15,7	15,2	14,8	14,4	14,0	13,6
Kamatszolgálat	3,1	2,6	2,6	2,7	2,4	2,4	2,5	2,5
Állami támogatások	0,1	0,5	0,6	0,6	0,7	0,8	1,0	0,9
Bruttó állótőke-beruházás	3,5	3,4	3,4	3,9	4,8	5,1	5,2	5,3
Egyéb	13,5	2,6	2,7	3,5	2,8	3,0	2,9	2,9
Kiadások összesen	55,0	43,0	43,3	43,8	42,9	42,3	41,5	40,8

Forrás: Konvergenciaprogramok, több évre visszamenőleg.

Az 1. és 2. táblázatban szereplő statisztikai adatok arra utalnak, hogy a központi kormányzati kiadások szerepe a teljes költségvetésen belül folyamatosan mérséklődik, annak GDP-arányos mértéke az 1991-ben mért 29,9 százalékkal szemben 2006-ra 21,1 százalékra csökkent. Az adminisztrációs költségek nem csökkentek jelentős mértékben a központi költségvetés szerkezetében, ami azt mutatja, hogy az állami bürokrácia nagysága továbbra is változatlan maradt. A költségvetési egységek folyó kiadásai ugyan jelentős mértékben visszaestek az elmúlt évtizedben, e kiadási tétel további csökkenésére azonban a csatlakozást követően már nem került sor, 18 százalék körül stabilizálódott. (Lásd a 6. táblázatot.)

A központi költségvetés szerkezete nem alakult át drámai módon, a kiadások között a szociális redistribúció továbbra is a leginkább meghatározó tétel. A politikai instabilitás folytán csak csekély mértékben érezhető, összességében mérsékelt eredményeket hozó munkaerő-piaci, illetve az integráció munkahelyteremtésre vonatkozó és a munkanélküliség látványos csökkenését előidéző hatása a szociális kiadások mérséklését hozta, és a 2003-ban tapasztalt csúcs után 2006-ra 22,6 százalékon stabilizálódott. A társadalombiztosítási hozzájárulás teljes kiadásokhoz viszonyított aránya azonban továbbra is magasabb, mint a 90-es években. A társadalombiztosításra fordított összegek, a rendvédelmi és szociálpolitikai kiadások összességében az államháztartási kiadások 35,9 százalékát teszik ki továbbra is Lengyelországban. (Lásd a 7. táblázatot.)

7. táblázat

**Az államháztartási kiadások funkciók szerint
a GDP százalékában 2002–2010 között**

	2002	2003	2004	2005	2010 (terv)
Általános közszolgáltatások	4,6	4,7	5,6	6,1	5,9
Nemzetvédelem	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1
Rendvédelem és biztonság	1,7	1,8	1,6	1,7	1,8
Gazdasági ügyek	1,7	1,8	3,1	3,8	4,0
Környezetvédelem	0,1	0,1	0,6	0,6	0,6
Lakástámogatás	0,3	0,3	1,4	1,4	1,3
Egészségügy	3,0	4,0	4,3	4,5	5,0
Rekreáció, kultúra, vallás	0,1	0,1	0,9	1,0	0,8
Oktatás	3,9	3,9	6,0	6,2	5,9
Szociálpolitika	18,3	18,8	18,0	17,0	14,5
Kiadások összesen		55,0	43,0	43,3	40,8

Forrás: Konvergenciaprogramok, több évre visszamenőleg.

A költségvetés kiadási oldalának a szociális rendszerrel, a munkaerőpiaccal és az egészségügyi rendszerrel összefüggő megoldatlan problémái ellenére látható elmozdulás történt a közösségi irányelvekkel összhangban kialakított kormányprogramokban meghatározott fejlesztési költségek terén. A 90-es évek költségvetési gyakorlatával és a csatlakozás előtti időszakokkal összehasonlítva a bruttó állóeszköz-ráfordítás költségvetésen belüli aránya megnőtt, emellett a vállalkozásoknak nyúj-

tott támogatások szerepe is hangsúlyosabb lett (lásd a 7. táblázatot). A szám adatok azt bizonyítják, hogy a gazdasági szempontok fokozatosan előtérbe kerülnek a központi költségvetésben is. A gazdaságfejlesztő programokban megfogalmazott célkitűzés a gazdaság innovatív kapacitásának növelésére (a közösség lisszaboni stratégiájában megfogalmazott prioritásokkal összhangban) egyelőre nem tükröződik vissza. A kutatás-fejlesztésre fordított kiadások nagysága megmaradt a 0,56 százalékos GDP-arányos szinten, míg az oktatásra fordított kiadások nominális értéke azonos szintű maradt.

A redisztribúció átalakulása a csatlakozás után (az állami támogatások rendszere)

Az állami támogatások szabályrendszerének jogharmonizációs követelményei kapcsán Lengyelország 2004. április 30-án új nemzeti szabályozást fogadott el az állami támogatások eljárási rendjére vonatkozóan, amely teljes mértékben kompatibilis a közösségi szabályozással.¹⁸ Az új szabályozás segítséget nyújt az állami támogatás értelmezésében, illetve a bizottsági notifikációs eljárás rendjére vonatkozóan. Az állami támogatásokkal foglalkozó testület Lengyelországban az OCCP (Verseny- és Fogyasztóvédelmi Hivatal). A támogatást nyújtó szervezeteknek és a támogatások kedvezményezettjeinek a támogatással kapcsolatban egyaránt bejelentési kötelezettségük van az országos szerv felé, míg a bizottsági notifikációs eljárás elindításáért felelős szerv maga az OCCP.

A tagság nemcsak új eljárási és jogszabályi rendszerhez való illeszkedést jelent a tagállamok számára, de maga a támogatási módszerek és irányok szerkezete is komoly átalakuláson ment keresztül. A közösségi irányelveknek megfelelően a vállalatoknak vagy ágazatoknak nyújtott támogatások rendszere helyébe a közösség által preferált és a horizontális célkitűzéseket – mint versenyképesség, kutatás-fejlesztés, kohézió – előtérbe helyező támogatási rendszer lépett. Lengyelország az európai uniós csatlakozást megelőzően Európa egyik legjótékonyabb államának számított a támogatások nagysága tekintetében. 2000–2003 között összesen 2,4 milliárd euró összegű állami támogatás kihelyezésére került sor. A szubvenció GDP-arányos mértéke 1,29 százalékot tett ki, vagyis egy főre vetítve a támogatás mértéke elérte a 63 eurót. Az állami támogatás elosztása mindemellett korántsem oszlott el arányosan a nemzetgazdaság ágazatai és gazdasági alanyai között. A horizontális célok mindössze töredékét tették ki a támogatásoknak (24 százalék az időszak egészében), amelynek jelentős részét regionális és foglalkoztatási célokra

¹⁸ Lásd: *Dziennik Ustaw*, 123/1291 cikk.

használták fel. Relatív alacsony arányban nyújtottak támogatást a kutatás-fejlesztés, képzés, illetve a kis- és középvállalkozások fejlesztésére, valamint környezetvédelmi célokra. Az állami szubvenciók döntő többségét ágazati célokra fordították (76 százalék). Az állami támogatások legfőbb kedvezményezettje a szénbányászat volt (az összes támogatás 56 százaléka, 351,2 millió euró). Az ágazat átalakítására a legnagyobb összegben 2003-ban nyújtottak támogatást, amelynek összege azóta fokozatosan csökken, és 2006-ban már a teljes támogatási kihelyezésnek csupán 13 százalékát tette ki.¹⁹ (Lásd a 8. táblázatot.)

8. táblázat

**A horizontális és ágazati célokra fordított állami támogatások
Lengyelországban 2000–2003 között**

	Átlag, 2000–2003		2000	2001	2002	2003	2006	
	Millió euró	A teljes %-ában	Millió euró	Millió euró	Millió euró	Millió euró	Millió euró	A teljes %-ában
<i>Horizontális célkitűzések</i>	576,8	24	1186,6	392,2	344,3	383,8	1045,5	85
Kutatás és fejlesztés	24,4	1	23,5	22,6	30,9	20,7	36,9	3
Környezetvédelem	53,8	2	83,3	22,6	35,6	73,8	12,3	1
Kis- és középvállalatok	18,4	1	1,5	12,7	27,7	31,5	86,1	7
Munkanélküli-segély	157,7	7	452,2	68,5	46,0	64,0	455,1	37
Képzési támogatás	53,7	2	–	117,1	84,1	13,8	49,2	4
Térségi támogatás	268,8	11	626,3	148,7	120,0	180,1	405,9	33
<i>Ágazati támogatások</i>	1832,5	76	578,0	1285,7	1022,4	4443,7	184,5	15
Feldolgozóipar	487,9	20	197,5	589,8	604,4	559,9	24,6	2
Ezen belül acélipar	121,6	5	21,0	7,0	-	458,4	–	–
Szénbányászat	1337,2	56	351,2	695,9	417,9	3883,8	159,9	13
Egyéb nem feldolgozóipari ágazat	7,3	0	29,3	–	–	–	–	–
<i>Támogatások összesen az agrártámogatások, halászati és közlekedési juttatások nélkül (millió euró)</i>	2409,2	100	1764,8	1677,9	1366,7	4827,5	1230	100

Forrás: State Aid Scoreboard. European Commission Report, 2004-es és 2007-es kiadás.

¹⁹ Lásd: Commission report on state aid board, 2004.

A csatlakozás előtti időszakhoz viszonyítva, a közösségi célkitűzésekkel összhangban a támogatási politika irányváltása szembetűnő. Ezt mutatja, hogy az állami támogatások összességében jelentős mértékben csökkentek mind abszolút, mind relatív értékben. Az állami támogatások GDP-arányos mértéke a csatlakozás előtti időszakban jellemző 1,29 százalékról 0,85 százalékra esett vissza 2006-ra.²⁰ Másrészt, a horizontális célok meghatározóak lettek az ágazati támogatásokkal szemben. 2006-ban az állami támogatások többsége (85 százalék) horizontális célokat szolgált (a két legfontosabb célkitűzés a regionális fejlesztés és a foglalkoztatás), míg a szektorális támogatások jelentősége (szénbányászat)²¹ visszaesett. A támogatási rendszer szerkezeti átalakulása jól mutatja azt a közösségi prioritást, amely az ipari hatékonyság és profit növelését előtérbe helyezi a problémás ágazatok megmentésével szemben, és amely a normatív szubvenciókat preferálja az egyes vállalatok vagy ágazatok közvetlen, direkt támogatásával szemben.²² A regionális támogatásokat a 16 NUTS 2 régió alapján, az uniós átlagos egy főre jutó bruttó hazai termék 60 százalékos szintjét el nem érő régiók kaphatják. A támogatási intenzitás mértéke 40 NUTS 3 lengyel régió esetében 50 százalékos, míg Krakkó, Wroclaw, Gdansk–Gdynia–Sopot esetében 40 százalékos. A főváros, Varsó, valamint Poznan a 30 százalékos támogatási intenzitású területekhez tartozik.

A 2004–2006 közötti támogatási gyakorlat Lengyelország esetében azt mutatja, hogy a közösségi célok jelentős mértékben átalakították a szubvencionálás gyakorlatát. Amíg 2000–2003 között a leggyakrabban alkalmazott támogatási eszköz az adókedvezmény (34 százalék), a pénzbeli támogatás (32 százalék), illetve az állami garancia volt (23 százalék), addig a csatlakozás után alkalmazott támogatási eszközök már eltérőek. 2006-ban az egyszerű állami támogatások szerepe domináns (52 százalék), míg az állami garancia intézménye gyakorlatilag „divatjamúlt” lett (4 százalék). Az adókedvezmények megtartották ugyan korábbi jelentőségüket, részarányuk 41 százalék a teljes támogatásokhoz viszonyítva. Feltűnt azonban egy

²⁰ Lásd: Commission report on state aid board, 2007.

²¹ A bizottság a szénbányászatra külön figyelmet szentelt, hiszen a lengyel szénbányászat Európában a legnagyobb, és egyedül a teljes európai szénkitermelés felét adja. Sajátos szerep miatt a bizottság hozzájárult a hosszú távú szerkezetátalakító program beindításához, amely 2010-ig fut majd ki.

²² Lengyelország esetében szintén érzékeny területnek számított a csatlakozási tárgyalások során az ún. Különleges gazdasági övezetek sorsa, amely egy 1994-ben elfogadott törvény értelmében adókedvezményt biztosított a zónában megtelepedett vállalatoknak. A regionális állami támogatások felét az ezen törvény keretében nyújtott állami támogatások tették ki. A közösségi jogrenddel való harmonizáció értelmében a jogszabályt 2001-ben módosították, amelynek értelmében az adókedvezmény csak a kezdeti beruházási tőke bizonyos százalékára vonatkozik. Azon vállalatok esetében, akik korábban már részesek lettek a támogatási rendszernek, ún. átmeneti időszak érvényesül. A kisvállalatok esetében az adókedvezmény 2011-ig, míg a középállalatok esetében 2010-ig fennmarad. A nagyvállalatok adókedvezménye csupán az indító tőke maximum 75, illetve 50 százalékára korlátozódhat, attól függően, hogy a vállalat melyik évben kapta meg az övezetben a működési engedélyt.

korábban nem alkalmazott támogatási forma, az ún. kedvezményes, államilag támogatott hitelekkel. Ez is a piacosodás, a profitorientáltság szemléletének előtérbe kerülését bizonyítja.

Az EU-programok strukturális hatása ágazati és regionális bontásban

A strukturális és regionális politika kereteit a Nemzeti Fejlesztési Terv adja meg, amely a 2004–2006 közötti költségvetési időszakban mintegy 17 milliárd euró támogatási keret elosztását határozta meg, amelyből 12 milliárd eurót közösségi forrásból, míg 4 milliárd eurót költségvetési forrásból biztosítottak.²³ Lengyelország 7 operációs programot dolgozott ki,²⁴ amelyek a tagság első éveiben a fejlesztési politika kereteit határozták meg. A nemzeti fejlesztési terv stratégiai dokumentumnak készült, ennek ellenére csupán a szűk hároméves költségvetési időszakra vonatkozóan fogalmazott meg célkitűzéseket a közösségi források maximális felhasználásának céljával. Az első évek fejlesztési terve ebből adódóan inkább szolgáltatta az EU fejlesztési prioritásait, mint nemzeti érdekeket, amit jól érzékeltet a fejlesztési kiadások szerkezete. A 2004–2006-os időszakban az EU-források jelentős részét infrastrukturális projektekre fordították Lengyelországban. Az út- és vasútfejlesztési projektek részaránya a szerződéses projektek teljes értékéhez viszonyítva eléri a 40 százalékot, míg a környezetvédelmi projektek aránya 30 százalékot tesz ki.

A fejlesztési programoknak köszönhetően ugyan 1631 km regionális út kiépítésére kerülhetett sor, emellett 1286 km csatornahálózat épülhetett meg, ugyanakkor a tervbe vett mintegy 350 km hosszú autópályaszakaszból csupán 12,8 km készült el. A fenti számok egyrészt azt mutatják, hogy az infrastrukturális projektek túlreprezentáltak az első tagsági költségvetés éveinek fejlesztési politikájában, másrészt a technológiafejlesztésre, az innovatív ipari bázis kiépítésére fordítható összegek nagysága mindössze 7 százalékot tesz ki. A gazdaságfejlesztés megjelenése a fejlesztési költségekben még ennél is kisebb, és a kis- és középvállalkozásokat támogató programok a gyakorlatban teljesen hiányoznak. Nem alakították ki a vállalkozói környezetet támogató beruházási garanciákat, hitelgaranciákat, vagy regionális

²³ 8,3 milliárd euró a 7 operációs program keretén belüli fejlesztésekre, 0,35 milliárd euró a két közösségi kezdeményezés, az INTERREG-, illetve az EQUAL-programokra szolgált, végül 4,2 milliárd euró a kohéziós alapból állt rendelkezésre.

²⁴ Humán erőforrás-fejlesztés Operatív Program, Vállalkozások versenyképesség-fejlesztése Operatív Program, Élelmiszer-ipari és agrárszektor átalakítása Operatív Program, Halászat Operatív Program, Közlekedés Operatív Program, Integrált Regionális Operatív Program.

²⁵ Lásd: Wstepna ocena pierwszych efektów europejskiej polityki spójności w Polsce, 2004–2005. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2006.

hitelalapokra építkező konstrukciókat. Csupán a források szűk, mintegy 3 százaléka célozza a kis- és középvállalkozói réteget, ezek többsége tanácsadói segítség, illetve humán erőforrás-fejlesztés formájában nyújt támogatást. A lengyel gazdaság legfőbb strukturális problémája a foglalkoztatottság rendkívül alacsony szintje és a magas munkanélküliség. A nemzeti fejlesztési terv keretében a források 7 százaléka állt rendelkezésre munkahelyteremtésre, illetve az innovációs társadalom fejlesztésére.

Az uniós kohéziós politika keretében rendelkezésre álló fejlesztési források legfőbb kedvezményezettjei az első tagsági évek tapasztalatai alapján az állami szervezetek voltak, hiszen a szerződött projektek értékének 80 százalékát ezen intézményekkel kötötték. Ennek is legnagyobb részét (48 százalékot) az önkormányzatok adták, míg a második legnagyobb kedvezményezett a kormányzati adminisztráció volt. A kedvezményezett struktúra gyakorlatilag a központi és helyi államigazgatási szervezetek részvételét mutatja a nagy infrastrukturális projektekben, ami a strukturális műveletek döntő részét adja. A strukturális alapok kedvezményezettjeinek harmadik legnagyobb csoportját a vállalkozások adják, amelyek a beruházási és modernizációs projektekben vettek részt. A projektek legnagyobb részét azon régiókban valósították meg, ahol a regisztrált vállalkozások száma a legmagasabb.

A strukturális alapok és a kohéziós alap kereteiben rendelkezésre álló eszközök elosztása nemzeti szinten történik, míg a források 34 százalékát regionális szinten osztják el az integrált regionális program keretein belül. Az alapok régiók szerinti allokációjára a Nemzeti Regionális Fejlesztési Stratégiában²⁶ meghatározottaknak megfelelően került sor. Az allokáció 80 százalékban a népességi mutatókat veszi alapul (a régióban lakók száma), 10 százalékban a fejlettségi szintet (egy főre jutó bruttó hazai termék nagysága), és 10 százalékban a munkanélküliség szintjét. Ennek megfelelően a rendelkezésre álló támogatások legnagyobb mértékben az 5 legkevésbé fejlett régióban²⁷ voltak lehívhatók. Az allokációs keret mindemellett nem tükröződik vissza a tényleges számokon. A legtöbb szerződést a három legfejlettebb régióban írták alá (Mazowieckie, Slaskie, Dolnoslaskie), és az egy főre jutó lehívott EU-támogatás nagysága is ebben a három régióban volt a legmagasabb.

A fenti szám adatok jól mutatják, hogy a strukturális alapok redisztribúciójával kapcsolatos tapasztalatok igen vegyesek voltak a 2004–2006-os költségvetési időszakban Lengyelországban. A túlzottan infrastruktúrafejlesztés-központú forráselosztás nem bizonyult megfelelő koncepciónak, a projektek összetettsége miatt a kivitelezés lassan haladt, ezért a forráslehívások is alacsony szinten állnak. A vállalkozásfejlesztésre rendelkezésre álló források iránti igényt tükrözte ugyanakkor,

²⁶ Lásd: National Strategy for Regional Development 2001–2006. Ministry of Regional Development and Construction, Warsaw, 2000.

²⁷ Warminko-mazurskie, Lubelskie, Podlaskie, Podkarpackie, Swietokrzyskie.

hogy a beérkezett pályázatok a források többszörösét is képesek lettek volna lefedni. A 2007–2013 közötti költségvetési időszakra vonatkozó fejlesztési terv már igyekszik megfelelő választ adni ezekre az aránytalanságokra, ami azért is különösen fontos, hiszen a források nagysága már többszöröse a tagság első éveiben rendelkezésre álló összegnek, és nem csekély mértékű központi költségvetésből történő társfinanszírozást feltételez. A Lengyelország számára rendelkezésre álló költségvetési keret 85,6 milliárd euró, amelyből a közösségi hozzájárulás 59,5 milliárd euró, amelyhez megközelítőleg 9,7 milliárd euró finanszírozását kell nemzeti forrásból megoldani. A 2007–2013 közötti költségvetési időszakra vonatkozó nemzeti fejlesztési terv kapcsán a legfontosabb új elemek a következők.

– A forráshallokáció arányosabbá tételére került sor. Mindemellett továbbra is az infrastrukturális és környezetvédelmi fejlesztések domináns szerepe érvényesül, részarányuk azonban 35,7 százalék (21,3 milliárd euró). Nagyobb hangsúly került a versenyképes gazdaság célkitűzésre, amelyre a források 11,7 százalékát (7 milliárd euró) tervezik fordítani. A lengyel strukturális problémák, így a munkanélküliség és a munkaerőpiac strukturális elemeinek megoldása különösen fontos szerepet kapott (13,7 százalékos részarány, 8,1 milliárd euró). Az európai költségvetésből lehívható források tervezett allokációja tehát nagyobb mértékben veszi immár figyelembe a gazdaságfejlesztés prioritásait, vagyis a versenyképesség és a foglalkoztatás növelését, amit egyébként az unió lisszaboni programjában is megfogalmaztak.

– 16 regionális operatív programot alakítottak ki, ezek a strukturális műveletekre rendelkezésre álló források 26,8 százalékával gazdálkodnak. Ez a politikailag korrekt megoldás hivatott a gyakorlatban is biztosítani a strukturális források egyenlőbb regionális elosztását.

Következtetések

A csatlakozás ténye számos implikációval járt a lengyel költségvetés szempontjából és jelentős mértékben hozzájárult a redisztribúció átalakulásának folyamatához Lengyelországban. A piacgazdaság alapjainak kiépítésével, illetve a közösségi jogszabályi keretekkel összhangban az elmúlt években Lengyelországban is időszerrűvé vált a kormányzat szerepének és költségvetési súlyának átgondolása. A központi költségvetés szerkezetének és a prioritásoknak az átalakítása, illetve a költségvetés egyszerűsítése mind a csatlakozással párhuzamosan és abból fakadóan jelentkező feladatok, amelyeket részben teljesített Lengyelország, részben még mindig állnak előtte komoly kihívások.

1. A költségvetés kiadási oldalának átalakítása csak részben történt meg Lengyelországban. A központi kormányzat adminisztratív kiadásai lecsökkentek, ami

az állami szerepvállalás átalakulását mutatja. Sor került a kormányzati feladatok decentralizációjára az önkormányzatok szerepkörének megnövelése révén. A gazdaság strukturális problémáit reflektálja ugyanakkor, hogy a redisztribúció szerepe továbbra is meghatározó. A nyugdíjrendszer és a munkaerőpiac sajátosságai komoly terhet jelentenek a költségvetésnek, ennek megoldása az elkövetkező évek gazdaságpolitikai kihívása. A csatlakozás hatására megnyíló lehetőség a lengyel munkavállalók előtt nagymértékben mérsékelte a lengyel költségvetés szociális terheit. A csatlakozás kapcsán átalakuló állami támogatási rendszer egyrészt a támogatások összegszerű csökkenéséhez, másrészt a horizontális fejlesztési célok előtérbe kerüléséhez, harmadrészt pedig a piaci jellegű támogatási formák megjelenéséhez vezetett.

2. A tagsággal járó követelmények a fiskális politika terén fontos változásokat hoztak a költségvetés mozgásterét illetően, ugyanakkor Lengyelország esetében ezt az alkotmány is rögzíti, ami a fiskális politika expanzióját nemzeti szintű jogszabályban is rögzített keretek között tartja. A csatlakozás első évei Lengyelországban kedvező gazdasági folyamatokat indítottak el. A kedvező konjunkturális környezet, a tagságból fakadó gazdaságélénkítő hatások mind hozzájárultak ahhoz, hogy az államháztartás egyensúlya helyreállhatott 2007-re, és a hiány mértéke ebben az évben már a maastrichti referenciaértéknek megfelelő volt. A tagsággal járó társfinanszírozási és beruházási követelmények ugyanakkor az államadósság szintjének emelkedését hozták az elmúlt évtizedben. A külső környezet kedvezőtlenebbé válása, az államháztartás szerkezetének átalakításával járó addicionális költségek, valamint az uniós források társfinanszírozásának terheit figyelembe véve a lengyel költségvetés a következő években a hiányszint fokozatos csökkenése mellett az államadósság szintjének fenntartását tűzte ki célul.

3. A csatlakozás hatására a forrásallokáció szerkezete nem változott drámai mértékben, a szociális kiadások mellett azonban nagyobb hangsúly helyeződik a közösségi célokkal összefüggő prioritásokra, így a versenyképesség növelésére, a foglalkoztatottság szintjének emelésére, illetve a gazdaság innovatív kapacitásának javítására. Ezek a célkitűzések az unió kohéziós politikájában is fokozatosan előtérbe kerülnek, és a kezdeti – a források maximalizálására irányuló, de a nemzeti fejlesztési célokat ennek alárendelő – program helyébe egy átgondoltabb, a prioritásokat jobban árnyaló terv került. A közösségi redisztribúció nettó kedvezményezettje Lengyelország, ugyanakkor az ország méretének, fejlettségi szintjének és népességének megfelelő mértékű nettó kedvezményezetti pozícióba várhatóan csak a 2007–2013 közötti költségvetési időszak második felétől kerülhet.

4. Az uniós források felhasználása kapcsán a lengyel költségvetés is új elemekkel gazdagodott, és számos közösségi követelmény épült be a rendszerbe. Ilyen az

uniós források felhasználása során jelentkező igény a transzparenciára, illetve a partnerség és objektivitás elvének megjelenése. A fenti kritériumok gyakorlati alkalmazása elősegíti a források mind hatékonyabb felhasználását, míg az ellenőrzés és monitoring révén a transzparencia erősödik a rendszerben.

5. Az uniós forrásfelhasználás a pályázatok révén felerősítette a vertikális kapcsolatrendszerek fontosságát. A központi adminisztráció korábban meghatározó szerepe a területfejlesztés gyakorlatában decentralizálttá vált, ahol meghatározó szerep jut a helyi önkormányzatoknak. Az uniós források változást hoztak az érdekcsoportok pozíciójában is. A közös agrárpolitika a lengyel gazdáknak jelentős életszínvonalbeli emelkedést hozott, s ez az érdekcsoport korábbi integráció- és reformellenes retorikájának változásán is érződik. A szakszervezeti érdekcsoportoknak az integráció kapcsán külső erőként jelentkező szabályozások szabnak korlátot, ez komoly változást hozott az állami támogatás korábban a költségvetést igen súlyosan megterhelő burkolt kiadásaiban, és egy teljesen új támogatási rendszer és eljárási rend kialakulásához vezetett. A szociális kiadások tekintetében az államháztartás strukturális reformjára van szükség, ami még komoly küzdelmeket jelenthet az érdekcsoportokkal, ez pedig biztosan megnehezíti a politikai elit reformszándékait.

Felhasznált irodalom

- Convergence Programme... [2004]: Convergence Programme of the Republic of Poland. Warsaw, április.
- Convergence Programme... [2006a]: Convergence Programme of the Republic of Poland. 2005 update, Warsaw, január.
- Convergence Programme... [2006b]: Convergence Programme of the Republic of Poland. 2006 update, Warsaw, november.
- Convergence Programme... [2007]: Convergence Programme of the Republic of Poland. 2007 update, Warsaw, október.
- EU budget... [2007]: EU budget 2006. Financial Report, European Commission, Budget Directorate General, Office for Official Publication of the European Communities.
- Kemme, D. M. – Rapacki, R.* [2000]: Fiscal Reforms, Policy and Constraints during Transition in Poland. *Post-soviet Geography and Economics*, 41., No. 8.
- Musgrave, Richard A. – Peacock, Alan T.* (eds) [1958]: *Classics in the Theory of Public Finance*. London and New York, Macmillan.
- Musialkowska, I. – Sapala-Gazda, M.* [2006]: Policy network and institutional gaps in European Union structural funds management in Poland. Department of European Studies, University of Economics, Poznan, december.
- National Strategy... [2000]: National Strategy for Regional Development. Ministry of Regional Development and Construction, Warsaw.
- Poland. National... [2007]: Poland. National Strategic Reference Framework 2007–2013 in support of growth and jobs. National cohesion strategy, Ministry of Regional Development, Warsaw, május.
- Rapacki, R.* [2001]: Public expenditures in Poland: Major Trends, Challenges and Policy Concerns. United Nations, Department of Economic and Social Affairs.
- Report from the... [2004]: Report from the Commission, State Aid Scoreboard. Autumn 2004 update, European Commission, Brussels, november 16, COM (2004) 750 final.

- Report from the... [2007]: Report from the Commission, State Aid Scoreboard. Autumn 2007 update, European Commission, Brussels, december 13, COM (2007) 791 final.
- Rosati, D. [1991]: Systemic Reforms and Economic Policy. In: *Blazyca, G. – Rapacki, R.*: Poland into the 1990s. Economy and Society in Transition. Pinter Publishers.
- Stiglitz, Joseph E. [2000]: Economics of the Public Sector. W. W. Norton & Co., New York/London. Magyarul: *Stiglitz, Jozeph E.* [2000]: A kormányzati szektor gazdaságtana. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó–Kerszöv, Budapest.
- The Constitution... [1997]: The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April, 1997. *Dziennik Ustaw*, No. 78., item 483.
- Voszka É. [2006]: Uniós támogatások – a redistribúció új szakasza? *Külgazdaság*, L. évfolyam, június.
- Wstępna oceny... [2006]: Wstępna oceny pierwszych efektów europejskiej polityki spójności w Polsce, 2004–2005. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, június.

Az Európai Unió új agrártámogatási rendszerének várható földpiaci hatásai

ALVINCZ JÓZSEF

Az Európai Unió régi tagállamaiban, valamint a közösséghez 2004-ben csatlakozott országok közül Máltán és Szlovéniában 2005–2007 között bevezetett ún. Egységes Gazdatámogatási Rendszer a mezőgazdasági termelők addigi támogatási jogosultságának esetenkénti módosításán kívül az érintett vállalkozások jövedelemhelyzetére, a földárakra és a földbérleti díjakra is hatást gyakorolt. A támogatási rendszernek ugyanis a lényege, hogy az uniós szubvenciók forrásokhoz való hozzájutás alapja a termőföld esetében nem a tulajdon, hanem a használat. Olyan üzemi típusú támogatási rendszerről van szó, amely – ha egészében nem is, de – jelentős mértékben függetlenedik a termeléstől, pontosabban annak a volumenétől. A termelők jövedelemhelyzetére gyakorolton túl még jelentősebbnek ígérkezik az a hatás, amelyet az új támogatási rendszer a földtulajdon, illetve a birtokviszonyok alakulására várhatóan majd gyakorol. A cikkben a meglévő tulajdoni, birtok- és üzemi struktúrából kiindulva megkíséreljük számba venni azokat a hatásokat, amelyeket ez az új támogatási rendszer a magyar mezőgazdaság szereplői számára várhatóan előidéz. Az üzemszabályozás jogintézményének a bevezetésére vonatkozó javaslatunkkal felvázoljuk azokat a lehetőségeket, amelyekkel a ma még meglévő csapdahelyzetek nagymértékben mérsékelhetőkké válnának.

Journal of Economic Literature (JEL) kód: Q 15, Q 18.

A birtok- és üzemi struktúra

A magyar mezőgazdaság egyik kulcskérdése, de úgy is mondhatjuk, alapproblémája a birtokszerkezettel függ össze. A földbirtok állhat kizárólagosan a gazdálkodó saját tulajdonában lévő földből, esetleg saját tulajdonú és bérelt földből, vagy akár tisztán bérleményből. Ennek nagysága döntő mértékben befolyásolja a mező-

Alvincz József, CSc, a Nyugat-magyarországi Egyetem Mosonmagyaróvári Mezőgazdaság- és Élelmiszertudományi Karának egyetemi docense. E-mail cím: alvinczj@mtk.nyme.hu

gazdasági termelő megélhetési, jövedelemszerzési lehetőségeit. Ezzel összefüggésben az agrártámogatásokhoz való hozzájárulásban is szignifikáns összefüggés tapasztalható a birtokméret, illetve a fajlagos – az egy hektár mezőgazdasági területre jutó – támogatási összeg között. Az Agrárgazdasági Kutató Intézet (AKI) teszüzemi adatbázisa¹ szerint – amely rendszer 2005-ben 1546 egyéni és 394 társas gazdaság adatait tartalmazta – az 1 hektár (ha) mezőgazdasági területre jutó összes támogatás az egyéni gazdaságok esetében 47 310, míg a társas gazdaságoknál 68 940 forint/ha volt. Az 1558 egyéni és 393 társas gazdaságra vonatkozó 2006. évi adatok – a felmérésben szereplő gazdaságok száma gyakorlatilag nem változott – 50 070 forint/ha és 70 980 forint/ha (*Keszthelyi*, 2006, 2007).² A támogatások terén – a két szektor közötti eltérő helyzeten – Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozása sem hozott érdemi változást. (A társas gazdaságok ugyanis uniós csatlakozásunkat megelőzően is több támogatáshoz jutottak, mint az egyéni gazdaságok.) Mindez magyarázható mezőgazdaságunk vállalati rendszerének és birtokstruktúrájának kismértékű és nagyon lassú korszerűsödésével. Az eltérő mértékű támogatottság további oka az, hogy az egyéni gazdaságok adminisztrációs és egyéb nehézségek miatt kevésbé bátrak a pályázatok benyújtásánál. Félnak a hitelektől, illetve az azokhoz benyújtandó pályázatoktól, valamint rontja a pályázati pozíciójukat az adózás elkerülése céljából végzett „vállaltfeldarabolás”. (Egy fizikai és gazdasági értelemben egybetartozó gazdaság igen gyakran több családtag nevében fut.) Az egyéni gazdaságok hátrányos helyzetének további okai közül meg kell említeni, hogy e szektornál a társas gazdaságokéhoz viszonyítottan kisebb az állattenyésztés aránya. Holott ez utóbbi főágazat támogatási normái a növénytermesztéshez viszonyítottan magasabbak. A társas gazdaságok továbbá még a múlt örökségeként, az uniós csatlakozásunk előtti időből származó – az egyéni gazdaságokhoz mérten nagyobb mennyiségű – támogatott hitelállománnyal rendelkeznek, és ezek szintén megjelennek a fajlagos támogatási mutatóban. A nagyobb gazdaságoknak egyben kedvezőbb a pozíciójuk a környezetvédelmi célzatú támogatások elnyerésében is.

¹ A teszüzemi rendszert az Európai Unió országaiban az ágazati irányítás (a mezőgazdasági szakminisztérium) a mezőgazdasági termelőktől nyerhető, elsősorban a gazdálkodás eredményére vonatkozó számszaki információk összegyűjtése céljából alakították ki. A rendszer elnevezése Mezőgazdaság Számviteli Információs Hálózat (angolul: Farm Accountancy Data Network, rövidítve FADN; magyar rövidítése MSZIH). A rendszer – amely értelemszerűen kizárólagosan az árutermelő egyéni és társas vállalkozásokat foglalja magában – nem nevezhető reprezentatívnak, mivel a mintavétel nem a statisztika tudománya által előírtaknak megfelelően történik. (Azoktól a gazdálkodóktól gyűjtenek adatokat, akik az adatszolgáltatásra hajlandóságot mutatnak. Viszont sajnos ennél jobb ilyen jellegű rendszer nem létezik Magyarországon.) Ezzel szemben a KSH információs rendszere – amely a mezőgazdasági jövedelmekre vonatkozóan csak országos összesen adatokat tartalmaznak – teljes körűnek, illetve reprezentatívnak számít.

² A teszüzemi adatok a KSH gazdaságszerkezeti összeírásának megfelelően súlyozottak.

A Központi Statisztikai Hivatal által végzett 2005. évi mezőgazdasági gazdaszerkezeti összeírás szerint Magyarországon 7900 mezőgazdasági tevékenységet végző gazdasági szervezet és közel 707 ezer egyéni gazdaság, illetve mezőgazdasági tevékenységet is végző háztartás létezett. A 2003. évi gazdaság szerkezeti összeírás óta a gazdasági szervezetek száma alig változott, miközben az egyéni gazdaságok száma 8 százalékkal csökkent. Ez utóbbi helyzet kismértékű, a birtokméret szempontjából mégis némileg biztatónak nevezhető koncentrációs folyamatra utal (KSH, 2004, 2006). A ténylegesen is *árutermelést* végző egyéni és társas *gazdaságok* (amelyek *regisztrálva* is vannak) együttes száma hozzávetőlegesen 210 ezer.

Az *egyéni gazdaságok*³ száma az elmúlt három évtized alatt folyamatosan kevesebb lett. E jelenség 1991 és 2000 között elsősorban a háztáji és illetményföldhasználat megszűnésére volt visszavezethető. Az ezredfordulót követő évek mintegy 26 százalékos gazdaság szám csökkenéséért a KSH szerint alapvetően a *tőke* és a megfelelő *szaktudás hiánya*, valamint az *előnytelen gazdaságstruktúra* okolható. Az utóbbi években a 2000 és 2003 között tapasztalt tendencia – mérséklődő ütemben – folytatódott: kevesebb lett az állattartók száma és kisebb az állomány, még mindig sok háztartás hagyta abba vagy csökkentette a mezőgazdasági tevékenységet. A földhasználat koncentrációja az elmúlt két évben lassult, kevesebb gazdaság átlagosan alig valamivel nagyobb területet művelt, miközben mérsékeltén növekvő számban jelentek meg az 50 hektárnál nagyobb területet használó gazdaságok.

Mezőgazdaságunk vállalati, gazdálkodói körét, valamint kisebb mértékben a földtulajdont és -használatot érintő koncentráció szervesen kapcsolódik a tőlünk nyugatra lévő országok agrárszféráját már korábban is jellemző sajátosságaihoz. A KSH által számba vett *gazdasági szervezetek* által használt *átlagos termőterület-nagyság* 2005-ben 487 hektár volt, az *egyéni gazdaságok* esetében pedig megközelítette a 3,5 hektárt.

Magyarországon a 100 hektár feletti gazdaságok a mezőgazdasági szervezetek számának a 0,8 százalékát adják, míg az összes mezőgazdasági földterületnek a 67,4 százalékát használják. Ezek az arányok az EU-15 esetében 3 és 40 százalék. E számok is a koncentráltabb hazai birtokstruktúrára utalnak. Ugyanakkor összességében a mai magyar birtokszerkezet duálisnak tekinthető. Tehát a kevés számú, nagy területtel rendelkező gazdaság, és az életképesség küszöbét alig elérő birtokmérettel üzemelő kisgazdaság együttes jelenléte jellemzi a magyar mezőgazdaságot.

³ Az ún. egyéni gazdaságok túlnyomó része valójában csak mezőgazdasági tevékenységgel is foglalkozó háztartás, amelyeket a KSH-nak a statisztikai törvény értelmében regisztrálnia kell. (Erre pedig elsősorban azért van szükség, hogy a mezőgazdaság bruttó termelési értéke minél teljesebb lefedettséggel legyen kimutatható.) A valós helyzetet jól jelzi a regisztrált gazdaságok száma, amelyek közül az egyének száma hozzávetőlegesen 202 ezerre tehető.

Ebből következően hiányoznak a *középbirtokok*. Ez a helyzet pedig egyáltalán nem nevezhető kedvezőnek.

A tesztüzemi rendszer szerint, amely a gazdaságok súlyozott átlagos adatait tartalmazza, a birtokméret 2005-ben az egyéni gazdaságok esetében 24,96 ha, a társas gazdaságoknál pedig 378,28 ha volt. A 2006-os értékek az előbbieket sorrendjében 25,31 ha, illetve 372,54 ha voltak (*Keszthelyi, 2006, 2007*).

Jelentős eltéréseket mutat a két tulajdonosi forma *birtokstruktúrája*, miközben a főbb jellemzők e tekintetben alig változtak 2003 óta. A KSH [2006] kimutatása szerint a *gazdasági szervezetek* 87 százaléka egy hektárnál nagyobb termőterületen művelte termőföldjének több mint 99 százalékát. A gazdasági szervezetek közel 22 százalékánál a termőterület nagysága meghaladta a 300 hektárt, e méretkategóriában művelték a gazdasági szervezetek által használt összes termőterület több mint 88 százalékát. Az *egyéni gazdaságok* 73 százaléka továbbra is 1 hektárnál kisebb termőterületen – az e szektor által használt termőterület 5 százalékán – gazdálkodott. Míg az 50 hektárnál nagyobb termőterületet használó egyéni gazdaságok aránya alig haladta meg az 1 százalékot, az általuk művelt termőterület az egyéni gazdaságok termőterületének a 44 százalékát tette ki. A művelt termőterület nagysága csak nagyon kevés egyéni gazdaság esetében haladta meg a 300 hektárt.

A gazdaságok nagyságát más oldalról jellemző Európai Méret Egység (EUME) – angolul European Size Unit (ESU)⁴ – szerint Magyarországon a 2 EUME méretkategória alatti egyéni gazdaságok (amelyeket nevezhetünk mezőgazdasági tevékenységgel foglalkozó háztartásoknak is, amelyből 707 ezer van) a teljes mintasokaságuknak csaknem a 90 százalékát képezték. A társas gazdaságoknál ez az arány 11,2 százalék, ami messzemenően jobb, mint a 2004. évi csatlakozás előtti EU-15 tagország 40 százalék körüli átlaga.

Jelenleg Magyarországon a 7 829 012 ha teljes termőterület – amelyből külterület 7 639 332 ha, a zártkert pedig 189 680 ha – összesen 3 868 279 ingatlan tagban van. (A zártkerti ingatlanok száma 1 154 626, a külterületeké pedig 2 713 653.) Egy ingatlan átlagos mérete tehát gyakorlatilag 2 hektár.

Más megközelítésben – a kárpótlás eredményének a szemszögéből – vizsgálva e kérdést, mely szerint a (2004 júliusáig) tulajdonba adott 2 141 445 ha nagyságú,

⁴ Európai méretegység (EUME) a jövedelemkimutatással összefüggő kategória. Kiszámítása a standard fedezeti hozzájárulás (SFH) értékéből történik. Az euróban kifejezett SFH-értékeket 1200-zal osztva kapjuk meg az EUME értéket. (1 EUME egyenlő az üzemi összes SFH-jának 1200 eurójával, vagyis 1200 euróval.) A fedezeti hozzájárulás pedig az üzemi termelő, szolgáltató tevékenységek (ágazatok) termelési értéke és a változó költségek közötti különbözet. Az SFH elsődlegesen a mezőgazdasági termelőtevékenységek egységnyi méretére (1 hektár, 1 állat) vonatkozóan meghatározott normatív (átlagos időjárású és üzemi feltételekre vonatkoztatott) fedezeti hozzájárulás. A termelőtevékenységek fajlagos SFH-értékét a tevékenységek adott üzemben található méretével megszorozva, majd a szorzatot összegezve kapjuk a gazdaság összes SFH-értékét.

39 255 936 aranykorona (AK) értékű termőföld, amely 759 787 természetes személyhez (tulajdonoshoz) jutott, ugyancsak egy elaprózódott tulajdoni szerkezetre utal. (A földrészletek száma 1 060 149, átlagos területe 2,0 ha, az átlagos aranykorona értéke 37,0. Egy tulajdonosra átlagosan 1,4 földrészlet jutott, amelynek területe 2,8 ha, aranykorona értéke 51,7.) (A földtulajdonnal összefüggő adatokat lásd az 1. táblázatban!)

1. táblázat

A földterület megoszlása az egyes tulajdonos csoportok szerint

	Gazdasági egység (db)	Ingatlanszám (db)		Termőterület (ha)	
		Külterület	Zártkert	Külterület	Zártkert
Állami területek	1 195	227 652	8 811	1 752 596	1 285
Szövetkezeti területek	2 611	72 292	5 301	60 131	565
Jogi személyiségű gazdasági társaságok	26 428	71 317	3 749	176 663	774
Jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok	5 987	5 764	544	21 581	57
Egyéb jogi személyek	749	1 977	666	9 409	128
Önkormányzatok	2 359	283 913	114 538	82 464	12 532
Természetes személyek	–	2 047 817	1 014 853	5 533 263	173 576
Egyházak és egyesületek	332	2 898	1 147	3 207	170
Tartós földhasználók	–	23	5 017	18	593
Összesen		2 713 653	1 154 626	7 639 332	189 680

Forrás: FVM adatközlés, 2007. május 30.

Az adatok is egyértelműen alátámasztják a *birtokrendezés* szükségességét. Felvetődik a kérdés, miért maradt el ez mind a mai napig, holott a birtokösszevonást, a birtokrendezést az Európai Unió agrárpolitikája az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) pénzügyileg is támogatja. A jelenleg hatályos, többször módosított 1994. évi LV. törvény a termőföldről 26–35. §-ai foglalkoznak az önkéntes földcserével. Látnunk kell azonban, hogy ez a folyamat állami segédlet – kellő politikai szándék –, valamint a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium közreműködése nélkül nem fog lezajlani.⁵ Az is nyilvánvaló a *családi gazdaságok* megerősödését és elterjedését kívánatosnak tartók számára, hogy e folyamattal szemben a nagyobb területen gazdálkodók – elsősorban a *társas gazdaságok*, de a jelentősebb birtokméréssel rendelkező *egyéni gazdaságok* is – ellenérdekeltek. Ezek

⁵ Természetesen tényleges birtokrendezést szolgáló földcseréről van szó, nem pedig egyéb, spekulatív – illetékfizetés elkerülését szolgáló – látszat földcseréről.

ugyanis a földhasználatukon keresztül a maguk számára már jelenleg is *de facto megvalósítják a birtokrendezést*. Így arra a továbbiakban a számukra nincsen szükség. Az életképes birtoktestek kialakítása esetében ugyanis megnőne a föld ára, amely egyben a földbérleti díjak növekedését is maga után vonná. Ez pedig nem volna kedvező a számukra. A terület-összevonás által létrejött értékesebb földet annak tulajdonosai esetleg másnak adhatnák bérbe, vagy értékesíthetnék is, például családi gazdaságok részére. (Talán nem túlzás állítani, hogy a társas gazdaságokra vonatkozóan jelenleg még fennálló földvásárlási tilalom ezért nem is olyan kedvezőtlen a számukra.) Ezt mutatja az a tény is, hogy a magyar kormány – illetve a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium – az Új Magyarország Vidékfejlesztési Stratégiai Terv és Program kidolgozásakor a birtokrendezés céljára nem kért pénzügyi támogatást Brüsszeltől. (Ugyanakkor például az EU-hoz később csatlakozó Románia azt megtette.)

A támogatási rendszer változása

A birtokrendezés problematikájának az előtérbe helyezését, annak aktualitását tovább erősíti 2009-re tervezett áttérésünk az Egyszerűsített Területalapú Támogatási Rendszerről (Single Area Payment Scheme – SAPS) az Egységes Gazdatámogatási Rendszerre (Single Payment Scheme – SPS). A rendszert a Közös Agrárpolitika 2000. évi reformja óta az EU-15 tagországa 2003-ban, valamint a 2004. május 1-jén csatlakozott tíz ország közül Szlovéniában és Máltán vezették be. A szabályozás szerint ezen időpontot követően a támogatottság jogosultsága a továbbiakban szerzett jogként („örökletesen”) a földhasználathoz – a földet művelőhöz, így például a földbérlőhöz – kötődik, nem pedig a föld tulajdonosához. A jelenlegi hazai rendezetlen birtokviszonyok közepette mindez sokak számára – ha időben nem rendelkeznek külön a földbérleti szerződésben a támogatási jogosultságnak a bérleti időt követő visszajuttatásáról a tulajdonosnak – a támogatási jogosultság „örökre” való elvesztését jelenti. Utólagosan is lehet majd az elsősorban új belépők (termelők) részére képezett *nemzeti tartalékból* támogatási jogosultsághoz jutni. Nem nehéz belátni, hogy a nemzeti tartalék szűkös volta csak korlátozott mértékben teszi majd lehetővé a későbbiek során újabb jogosultságok megszerzését. (Egyes uniós országokban a támogatási jogosultság elvesztését sérelmezve a földtulajdonosok érdekvédelmi szervezete az alkotmánybírósághoz fordult, de e testületek mindenütt elutasították a panaszkérelmeket.)

Az SPS-rendszer újszerűsége nem pusztán abban rejlik, hogy termeléstől független támogatás, hiszen tulajdonképpen az egységes területalapú támogatás (SAPS) is az, hanem abban, hogy a mezőgazdasági termelő csak annyiban és olyan mértékben

jogosult a közvetlen kifizetésre, amennyiben megfelelő számú támogatási jogosultsággal rendelkezik. Mivel az SPS-ben való részvétel a korlátozott számban rendelkezésre álló támogatási jogosultságok birtoklását is jelenti, e vagyoni értékű jog alapvető befolyással lesz a mezőgazdasági termelők anyagi viszonyaira is.

A szakemberek elsősorban az SPS-rendszernek a támogatások összehangolására, illetve a fajlagos értékek kialakítására gyakorolt várható hatását vizsgálják. A szakmai érdeklődés homlokterében pedig e támogatási rendszernek a művelt mezőgazdasági területet érintő – elsősorban jövedelemtranszfer-szerepet betöltő – hatása prognosztizálásának a kérdése áll. Emellett azonban nem szabad megfeledkezni, hogy nemcsak a termőföld, illetve annak a használata után folyósítanak majd a mezőgazdasági termelőknek brüsszeli forrásokból pénzt, hanem azok egy része az állattartáshoz és a vágóállat-termeléshez (a tehén-, a borjú-, az anyajuhtartáshoz és a vágómarha-előállításához) is kötődik. Ma már világosan látszik a bázisidőszak utólagos meghatározásának a káros hatása. Ez ugyanis elsősorban azokat a termelőket sújtotta, amelyek kisebb, változó volument (elsősorban vágóállatot) állítanak elő. Ennek az volt az oka, hogy a jelentős részük nem tudott arról, hogy a kvótát milyen bázisidőszak alapján határozzák meg, mivel azt az FVM csak utólagosan hozta nyilvánosságra, hogy annak alapjául a 2006/2007-es éveket tekinti. Az érintett termelők ugyanis megfelelő mennyiségű támogatási jogosultság hiányában ezt követően sok esetben csak a rendelkezésükre álló kapacitásaiknál kevesebb állatot tarthatnak.

Nem szabad megfeledkeznünk az új rendszer bevezetésének legfontosabb – a *termőföldárakra, a földbérleti díjakra és a tulajdon- és a birtokszerkezet alakulására* gyakorolt – hatásairól sem.

A régi uniós országokban megállapodott tulajdoni, üzemi és birtokviszonyok következtében ennek a kérdésnek a hazainál kisebb a jelentősége. Így például a szomszédos Ausztriában a szarvasmarha-ágazattal és tejtermeléssel összefüggő prémiumokra helyeződik a hangsúly (Kirner, 2003).

A magyar mezőgazdaság jelenének, jövőjének, nemzetközi versenyképességének szempontjából kiemelt szerepe van a birtokszerkezetnek. De emellett nem szabad megfeledkezni – sőt talán az első helyen szükséges említeni – a birtokszerkezetnek a mezőgazdaság népességmegtartó és -eltartó képességére, a gazdálkodói egzisztenciákra gyakorolt hatásáról sem.

Az SPS-rendszer főbb jellemzői

Az SPS rendszer két támogatási komponensből áll: Az ún. *regionális* komponensből és a *kiegészítő* komponensből. A regionális komponens minden, a tárgyév-

ben bejelentkezett, a jogosultsági kritériumoknak megfelelő, támogatásra jogosult területtel rendelkező földhasználót megillet. A regionális komponenshez meg kell állapítani az országos SPS támogatási jogosultságot, amit elosztunk a bejelentkezett hektárszámmal. (SAPS-terület mínusz a szőlőültetvények területe.) A kiegészítő – vagy más szóval üzemi – komponens a rendszer differenciáló eleme. A termelő jogosultságainak száma a bejelentett hektárszám lesz, a jogosultságok névértékét pedig a regionális komponens és a kiegészítő komponens együttes összege adja.

A luxemburgi határozat⁶ értelmében a gazdák a támogatási jogosultságukat csak akkor tudják aktiválni, ha elegendő mezőgazdasági területtel rendelkeznek. A regionális (egységes alapon fizetett) támogatás és az üzemi (kiegészítő) támogatás tehát legfőképp abban különböznek egymástól, hogy kevesebb üzemi támogatást folyósítanak, mint amennyi mezőgazdasági terület a rendelkezésre áll. Ezzel szemben az egységes regionális alapon fizetett támogatás összege megegyezik a rendelkezésre álló mezőgazdasági területével, más szóval azt minden mezőgazdasági terület után fizetik.

A luxemburgi határozat meghozatalakor nem vettek tervbe olyan területalapú támogatást, amely úgy kötődne automatikusan a földhasználathoz, hogy az a gazdálkodó cseréjénél automatikusan, a földel együtt az új tulajdonoshoz, illetve bérlőhöz kerülne.

Mindkét támogatás – a regionális és az üzemi – személyhez kötött jogosultság. Vagyis azé e kétféle jogosultság, akinek azt kiosztották, illetve aki azt a piacon megvásárolta. Ha valakitől a földterület megvonásra kerül – például a bérleti idő lejártával, de vonatkozik ez a termőföld értékesítésének az esetére is –, akkor a terület továbbadásához nem kell a támogatási jogosultságot is csatolnia.⁷ Mivel az üzemi támogatások meglehetősen szűkösek, ezért e téren erős versenyhelyzet keletkezik majd. A bérleti szerződések lejártakor a régi bérlőknek nem kell a földtulajdonosoknak, illetve az új bérlőknek a támogatási jogosultságot átadni, hanem ők azt a piacon értékesíthetik. Így jelentős számú és nagyságú támogatási jogosultság nélküli terület verseng majd a támogatási jogosultságokért, miközben az azokért járó pénz a régi (eredeti) bérlőkhöz özőnlik majd.

⁶ A tanács a 2003. június 26-i luxemburgi ülésen fogadta el a Közös Agrárpolitika (KAP) reformjának harmadik szakaszát képviselő – több tekintetben kompromisszumos – csomagot.

⁷ Ez ellen a konstrukció ellen Németországban jogi kifogásokat emeltek amiatt, hogy az a hatályos német törvényekkel, így a bérleti szerződéseket szabályozókkal is ellentétes. A kérdéskör jogi tisztázása nehéz helyzet elé állítja a német kormányt. Ha a luxemburgi határozatot nem sikerül a német joggal összhangba hozni, akkor csak egy lehetőség marad: a támogatási jogosultság nélkül maradt földtulajdonosoknak a nemzeti tartalékból kell azt biztosítani. Ez a német jogértelmezési gyakorlat nálunk is példaként szolgálhat.

Agrárgazdasági trivialis, hogy a támogatási jogosultságtól megfosztott termőföldnek az értéke jelentősen csökken. Az árcsökkenés mértékét előzetesen hazai viszonylatban szinte lehetetlen számszerűsíteni, de minden bizonnyal igen jelentős lesz, mivel a mezőgazdasági tevékenységgel addig sem foglalkozó tulajdonos – például a művelési kötelezettség miatt – mihamarabb szabadulni kíván majd földjétől. A földárcsökkenés olyan formában is bekövetkezhet, hogy a tulajdonosok belátható idő alatt nem érik el az uniós átlagot. A tőlünk alig valamivel nyugatabbra lévő Ausztria egyes térségeiben a termőföld ára már a hektáronkénti 9 millió forintot is eléri. (A hozzánk legközelebb fekvő Burgenland tartományban a föld ára már a rendszerváltást követően is 6-8-szorosa volt a hazaiénak.) Nálunk ez az összeg a legtöbbször még az 1 millió forintot sem éri el.⁸

A régebbi uniós országokban a földforgalom éves – az összes tulajdonhoz viszonyított – aránya 2-3 százalék, amely érték több év átlagában is alacsonynak tekinthető. Ezért sem lehet esetükből e téren megfelelő tapasztalatokat leszűrni az SPS-rendszer bevezetésének a föld árára gyakorolt hatásával kapcsolatosan. A régebbi tagországokban a földtulajdoni és -használati, -bérleti viszonyok a hazainál sokkal stabilabbak, ezért az új rendszer bevezetése ott jóval kisebb átrendeződést eredményezett a mezőgazdasági termelők jövedelempozíciójában, mint amilyen hatást várhatóan nálunk ki fog fejteni.

A támogatási jogosultsággal nem rendelkező földnek – pontosabban a tulajdonosának – bérleti viszony létesítésekor romlik a pozíciója (kedvezőtlenül alakul a bérleti díj) is. A támogatási jogosultság nélkül bérbbe továbbadott föld esetében a bérleti díj a *földjádék értékéhez* igazodik majd. (Ez a kérdéskörnek a közgazdaságilag is jól megjeleníthető része.) Ez az összeg hozzávetőlegesen azzal a nyereséggel egyezik majd meg, amelyet az új bérlő a támogatások nélkül még ki tud majd gazdálkodni (*Isermeyer, 2003a*).

A vázolt tendenciák érvényre jutása esetén nem nehéz Magyarország tekintetében egy további jelentős és nem kívánatos termőföld-koncentrációt vizionálni. A támogatásból kimaradt földtulajdonosok kénytelenek lesznek majd földjeiket bérlőik részére értékesíteni, illetve alacsony áron továbbra is nekik bérbbe adni. Ennek következtében pedig Magyarországon az EU-országoktól eltérő jellegű nagybirtokrendszer alakul majd ki, amely a jövőben nem, vagy csak igen kis mértékben és részlegesen válik majd lebonthatóvá. Ez az állapot pedig *gazdasági, szociális, ökológiai* és *politikai* szempontok alapján egyaránt igen káros volna a társadalom túlnyomó többsége számára. Arról sem szabad megfeledkezni, hogy a magyar mezőgazdaság üzemi és birtokstruktúrája már jelenleg sem kompatibilis a régebbi

⁸ Az AKI adatai szerint 2006-ban a szántó átlagos ára 388 ezer forint/ha volt.

uniós országokéval, ami a közös agrárpolitika kialakítása, illetve a jelenlegi működtetése szempontjából egyaránt káros.

Az elmondottakat alátámasztja a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumnak a rendszer bevezetését szolgáló modelljéhez fűzött elvárása, ami szerint cél „...a mezőgazdasági termelés fejlődésének elősegítése azáltal, hogy a gazdálkodók biztonságát erősítsük a jelenlegi földhasználati viszonyok stabilizálásával, kiegyensúlyozott földpiac fenntartásával” (*Nyujtó–Szentirmay–Márton*, 2007, 8. o.). (Az szóba sem jöhet, hogy az előbbieket megvalósulása esetén Magyarországon kiegyensúlyozott földpiac alakuljon ki. A jelenlegi földhasználati viszonyok fenntartására irányuló törekvések ugyanis implicit formában – figyelembe véve a jelenlegi hazai birtokszerkezetről korábban írottakat – a nagybirtokrendszer létrehozására és fenntartására irányulnak. Ebben az esetben pedig a földforgalomnak csak kevesek szempontjából lesz jelentősége.)

A támogatási rendszer kijátszásának már jelenleg is ismert néhány módja. Elterjedt gyakorlat például, hogy a földtulajdonosok papíron a földhasználók – ők veszik fel a területalapú támogatás után járó pénzt –, de nem végeznek mezőgazdasági tevékenységet, hanem a földet mások használják. Ezt természetesen csak a jó minőségű termőföldek esetében lehet megtenni, mert csak az ilyen esetekben lehet a termőföld tényleges hasznosítására vállalkozót találni. (Gyenge minőségű földek esetében ugyanis a földalapú támogatás nélkül már nem érdemes növénytermelési tevékenységet végezni.) Az ilyen és a hasonló esetek kiküszöbölésére egyaránt a későbbiekben ismertetésre kerülő mezőgazdasági üzemszabályozás volna a legjobb megoldás.

Az *Egységes Gazdatámogatási Rendszerrel* kapcsolatban – bonyolultságán túl – még sok a bizonytalanság. (A cikk írásakor még a 2009. évi bevezetése is bizonytalan. E téren még a politikai konszenzus is hiányzik. Azonban a politikai törésvonalak nemcsak a pártok, hanem a földtulajdonosok és – szektorális hovatartozás nélkül – a nagygazdaságok között is meghúzódnak. Az sem véletlen, hogy a 2004. évben csatlakozott kilenc másik ország közül hét ország fontolgatja, hogy valamilyen időpontban átterjen-e az új rendszerre.)

A támogatási jogosultságról – hogy ugyanis az kinek a tulajdonát képezze – zajlik a vita. Megfelelő megoldásnak tűnik egy olyan szabályozás, amelynek alapján a támogatási jogosultság a földtulajdonhoz volna kötve, de annak igénybevétele a földhasználat által válna csak valóra. De ebben az esetben is találhatók kiskapuk. Például, ha a földtulajdonos csak látszat mezőgazdasági tevékenységet folytat. A támogatás ugyanis ez esetben is jár. Felvetődik a kérdés, hogy ez megéri-e számára? Egy mezőgazdasági termelő egy hektárra hozzávetőlegesen 40 ezer forint támogatáshoz jut. Ugyanekkora bérbe adott termőföld után a földtulajdonosok je-

lentős része csak hozzávetőlegesen mintegy 18-20 ezer forint hektáronkénti bérleti díjban részesül. Ennél nagyobb összegek viszont már ritkábban fordulnak elő. (Kutatómunkánk során egyes dunántúli településeken azonban talákoztunk 40-50 ezer forintos hektáronkénti bérleti díjakkal is.) Így tehát esetenként sor kerülhetne látszat mezőgazdasági tevékenység folytatására, amely a magyar mezőgazdaság egészének az érdekeivel ellentétes lenne. Az effajta visszaélések kiküszöbölésére igen hatékony eszköz volna a mezőgazdasági üzemszabályozás.

E ponton célszerű felidézni az Európai Unió agrártámogatási filozófiája és az abból levezetett támogatási gyakorlat között fennálló ellentmondást. A támogatási rendszert ugyanis a kisgazdaságok érdekében hozták létre, de annak valódi haszonélvezői a nagygazdaságok.

Az Európai Unió és annak jogelőd szervezetei által kidolgozott és alkalmazott agrárpiaci szabályozása az elmúlt évtizedek során sajátos pályát futott be. A rendszer egyre bonyolultabbá és egyes részterületeken – például a cukorkvóták tekintetében – szinte már átláthatatlanná vált. A piaci rendtartásban végbement változások másik jellemzője a támogatási összegek nagyságával és a korábbi években lezajlott folyamatos növekedésével, illetve az EU költségvetésén belüli arányának emelkedésével függ össze. Mára azonban ezek növekedését stagnálás váltotta fel. Mindezekből nem nehéz arra a következtetésre jutni, hogy az Európai Unió jelenlegi agrárpiaci szabályozása és az ahhoz kapcsolódó támogatási rendszere egy lebontási folyamatnak – divatos szakmai kifejezéssel élve renacionalizálásnak – néz elébe. Azt ma még nehéz megmondani, hogy ez mikor fog bekövetkezni. Annál is inkább, mivel szemben azzal a szakmai feltételezéssel, hogy az agrárpiacot érintő intézkedések tudományosan megalapozottak, az eddigi döntéseket szinte kizárólagosan csak politikai érdekek és azzal szoros összefüggésben lévő erőviszonyok motiválták (Popp, 2004).⁹ Mindez nem mond ellent annak, hogy a közösség agrárreformjait ne lehetne tudományosan vizsgálni, és az egyes agrárpolitikáknak, illetve reformoknak ne volna meg a maguk ökonómiája (Fertő-Éder, 1998, Halmai, 2004).

Miért is érdemes e gondolatoknál elidőzni? A bemutatott és bevezetni szándékozó támogatási rendszer ugyanis – az egész közösségi piacszabályozás megszűnése után is – a jelenleg még átalakulás előtt álló hazai földtulajdoni és birtokrendszerben valószínűsíthetően mély és kedvezőtlen változásokat idézhet majd elő. Amelynek több évtizedes, de túlzás nélkül állíthatjuk, hogy akár évszázados kihatá-

⁹ Gondoljunk csak az Agenda 2000 három változatára, és arra, hogy azok közül melyiket fogadták el. Ebben az esetben ugyanis a támogatási jogosultság felső határának a birtokmérethez, illetve egy maximálisan folyósítható összeghez történő kapcsolásának az elvét – amelyen túl már csak degresszív kifizetés lett volna – a nagy gazdaságokkal rendelkező országok (elsősorban Nagy-Britannia és Németország) ellenérdekeltsége miatt vetették el.

sai is lehetnek. (Gondoljunk csak a XVII. századi angol földbekerítési akcióinak a mai Nagy-Britannia birtokviszonyaira gyakorolt hatásaira.)

Az *SPS-rendszer* egyértelműen *üzemi típusú támogatás*, még ha annak kifizetése – növénytermesztés esetében – a termőföld használatához is kötött. Ugyanakkor Magyarországon *agrárjogi* értelemben mind ez ideig nem valósult meg az *üzemszabályozás*, amelynek az egyik előfeltétele és velejárója a *birtokrendezés*. Az üzemszabályozás és a birtokrendezés szabályozási-igazgatási intézkedések, amelyeknek jogi alapokon kell nyugodniuk és megfelelő agrárgazdasági és agrárszociológiai háttérrel kell rendelkezniük. Ez feltételezi a *birtokpolitikai irányelvek* meglétét, amely pedig az *agrárpolitika* része. A nemzeti érdekeket szolgáló agrárpolitika megfogalmazása és az abból levezetett birtokpolitika kereteinek a meghatározása, valamint a birtokrendezés és a mezőgazdasági üzemszabályozás egymással összefüggő feladatok, amelyek egyben a hazai mezőgazdasági üzemtan fejlődését is szolgálnák.

Megoldásra váró feladatok

Az üzemszabályozás és a birtokrendezés érdekében mielőbb szükséges kormányzati intézkedéseket hozni. Ez ügyben felhívánk a figyelmet a hatályos földtörvény 35. § (2) bekezdésére, amely szerint „Az önkéntes földcsere a későbbiekben a külön jogszabály szerint lefolytatható általános birtokrendezés végrehajtását nem zárja ki”. (A többször módosított 1994. évi LV. törvény a termőföldről.)

A birtokrendezés igen sok előnnyel járna, amelyek közül a következők említhetők.

– Több életképes gazdaság jöhet létre, és ezzel együtt javulnának vidéken a foglalkoztatási és megélhetési lehetőségek.

– A magyar mezőgazdaság vállalati rendszere stabilabbá válna.

– Az EU támogatási rendszerével kompatibilis üzemi struktúra jönne létre.

– A birtokrendezés a földpiac élénkülését vonná maga után, és ezzel együtt kedvezően hatna a földárakra.

– Az ökológiai gazdálkodás számára nagyobb lehetőségek nyílnának.

– Javulnának a tájgazdálkodás feltételei. A birtokrendezéssel egy időben kell kialakítani a mezőgazdasági üzemszabályozást is. A birtokrendezés a mezőgazdasági üzemszabályozásnak a része, annak – főként a jelenlegi hazai földtulajdoni és földhasználati viszonyaink között – a legfontosabb eleme. Megemlítendő az az agrárjogi és agrárgazdasági szempontból egyértelműen téves hazai szakmai szemlélet, amely – az SPS-rendszer bevezetésével összefüggésben is – a mezőgazdasági üzem fogalma alatt, leegyszerűsítve elsősorban a földhasználatot érti, holott a két kategória nem ugyanaz. Az elmondottaknak részben az az oka, hogy a mezőgazda-

sági üzem jogi alapon nyugvó meghatározására nálunk csak megkésve, agrárjogi szempontból bizonyos hiányosságokat hordozva a 23/2007. IV. 17. FVM rendeletben került sor.¹⁰ A mezőgazdasági üzemszabályozással összefüggésben a legfontosabb teendők, illetve megállapítások megítélésünk és *Tanka* [2004] szerint a következők.

– A birtokminimum és a birtokmaximum meghatározása. A *Standard Fedezeti Hozzájárulás* (SFH-értékek) alapján, jogszabályban kell rögzíteni a kis-, közép- és nagyüzem típusismérveit, a minimális és maximális birtokméret határait.

– Egy tulajdonos csak egy üzemet működtethet.

– Egy gazdaság területe nem haladhatja meg az adott helység (település) mezőgazdasági területének az egynegyedét. (Ez a megállapítás csak az átlagos méretű falvak területére vonatkozik, és nem olyan nagy mezőgazdasági területű városokéra, mint például Hódmezővásárhely.)

– Az üzemszabályozás nyújtotta lehetőségek révén a birtokszerkezet megváltoztatásával, a kis- és középüzemek megerősödésével, továbbá a nagyüzem mai korlátlan méretének ésszerű korlátozásával mérsékelhetővé válna a kvótaelosztás (támogatások) jelenlegi versenytorzító hatása.

– Az agrárüzemi ismérvek alapján egyértelműen elkülöníthetőek legyenek a versenyszférába tartozó árutermelő gazdaságok az önellátást biztosító, illetve a szociális funkciójú üzemtípusoktól.

– Az agrárüzem fogalma és típusai szerint kell rögzíteni a nemzeti és a közösségi agrártámogatások elveit és feltételrendszerét.

– Az üzemszabályozásnak nem szabad diszkriminatívnak lennie: valamennyi gazdasági szereplőnek (bel- és külföldinek, természetes és jogi személynek) megkülönböztetés nélkül, azonos feltételek szerinti elbánást kell nyújtania.

– A társas és az egyéni gazdaságok számára külön üzemszabályozási modellre – jogszabályra – van szükség.

Az EU-15 tagállama közül jelenleg hét ország nemzeti agrárjoga intézményesítette a mezőgazdasági üzemszabályozást. (Ezenkívül még Svájc alkalmazza.) Magyarországon a jogi értelemben még mindig létező – de a támogatások tekintetében már kiüresített¹¹ – *családi gazdaságokra* vonatkozó jogszabály úgy is értelmezhető,

¹⁰ A Nyugat-Európában alkalmazott üzemszabályozások fő jellemzője, hogy a mezőgazdasági üzemet mint *dologösszességet* értelmezik. Ezt az elvet követte a családi gazdaságok hazai szabályozásában az érvényben lévő jogszabály, és alapvetően ugyanez mondható el a hivatkozott FVM-rendeletben szereplő definícióról is.

¹¹ Az östermelők, a kft.-k, a bt.-k családi gazdaságokká átalakításának motiváló tényezője volt, hogy ez utóbbiak megkülönböztetett támogatásban részesültek. A földvásárláshoz, telephelylétesítéshez, illetve -korszerűsítéshez folyósított támogatásokat azok futamidejéig az uniós csatlakozásunkat követően is folyósíthattuk volna. E támogatási konstrukciókat viszont a 2002. évi kormányváltást követően leállították.

mint az egyéni gazdaságok egy meghatározott körét érintő, fakultatív alapon alkalmazható *üzemszabályozási modell*. A javasolt jogszabály a további, ilyen tárgyú munkák kiindulópontjával szolgálhat.

Összefoglalás

A nyugat-európai országok mezőgazdaságának a tulajdoni és a vállalati rendszere sokkal stabilabb, mint a hazai. Ezért a nálunk bevezetni szándékozott támogatási rendszer az érintett gazdálkodók számára a jövedelmeket, valamint a földárakat és a bérleti díjakat illetően is minden bizonnyal erőteljesebb hatással jár majd, mint amilyen a tőlünk nyugatabbra lévő családi gazdaságoknál volt tapasztalható. Számolni lehet e szabályozási elemnek azzal a hatásával is, hogy a termőföld árát is alakítja majd, ezért az Európai Unió piaci rendtartásának a gyökeres megváltoztatását követően is fennmarad a befolyása a birtokszerkezetre. Az Egységes Gazdatámogatási Rendszer hazai bevezetése körüli bizonytalanságnak a legfőbb oka a birtokrendezés és az üzemszabályozás eddigi elmaradására vezethető vissza. Ezért e területeken mielőbbi kormányzati intézkedésekre volna szükség. A birtokrendezés megvalósulása egyben serkentőleg hatna a földforgalomra, és a földárakat is értékarányosabbá tenné. A területrendezés további kedvező hatásaként jelölhető meg, hogy ez által a környezetbarát mezőgazdasági termelés esélyei is javulnának.

Az agrárpolitika cél- és eszközrendszerének a meghatározása, és ezen belül a birtokpolitikai irányelveknek a definiálása, valamint a birtokrendezés és a mezőgazdasági üzemszabályozás megvalósítása egymással is szorosan összefüggő és sürgősen megoldásra váró feladatok. Ezen eszközökkel növelni lehetne mezőgazdaságunk nemzetközi versenyképességét, kedvező irányba befolyásolni az agrárágazat népességeltartó-képességét és az intézkedéssorozat – nem utolsósorban – a jelenleginél környezetkímélőbb gazdálkodást is lehetővé tenne.

Hivatkozások

- Az összevont... [2006]: Az összevont területalapú támogatási rendszer lehetséges változata. Magyar Agrárkamara, Agrárgazdasági Kutató Intézet, Budapest, június 16.
- Bakucs L. Z. – Fertő I. [2006]: A mezőgazdasági föld közgazdasági értékelése – Egy áttekintés. *Társadalom és Gazdaság*, Vol. 28., 1. szám, 1–20. o.
- Bakucs L. Z. – Fertő I. [2006]: Az agrárpolitika hatása a föld árára. *Competitio*, Vol. 4., 2. szám, 59–82. o.
- Fertő I. – Éder T. (szerk.) [1998]: Az agrárpolitika gazdaságtana. Válogatott tanulmányok. Századvég Kiadó, Budapest.
- FVM [2007]: FVM előterjesztések és jegyzőkönyvek, 2007.
- Halmi P. [2004]: A reform ökonómiaja. KJK – KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest.
- Halmi P. (szerk.) [2002]: Az Európai Unió agrárrendszere. Mezőgazda Kiadó, Budapest.

- Isermeyer, F.* [2003a]: Umsetzung des Luxemburger Beschlusses zur EU – Agrarreform in Deutschland – eine erste Einschätzung. *Arbeitsbericht*, 03. Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Raum. FAL, Braunschweig – Völkenrode.
- Isermeyer, F.* [2003b]: Gleitflug in die regionale Einheitsprämie – ein Vorschlag zur Entkopplung der Direktzahlung. *Arbeitsbericht*, 07. Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Raum. FAL Braunschweig – Völkenrode.
- Kelemen Katalin* [2007]: „Fából-vaskariká.” Kísérletek a földpiac-földár pótlására 1945-től az ezredfordulóig Magyarországon. Ph.D.-értekezés. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Bölcsészettudományi Kar, Történettudományi Doktori Iskola Gazdaságtörténeti Műhely, Budapest, 178 o.
- Keszthelyi Sz.* [2006]: A Tesztüzemek 2005. évi gazdálkodásának eredményei. Agrárgazdasági Információk. Agrárgazdasági Kutató Intézet, 6. szám.
- Keszthelyi Sz.* [2007]: A Tesztüzemek 2006. évi gazdálkodásának eredményei. Agrárgazdasági Információk. Agrárgazdasági Kutató Intézet, 5. szám.
- Kirner, L.* [2003]: GAP – Reform 2003: Auswirkungen auf landwirtschaftliche Betriebe in Österreich. *Agrarpolitische Arbeitsbeihilfe*, Nr. 16. Wien, november.
- KSH [2004]: Magyarország mezőgazdasága. Gazdaszerkezeti összeírás 2003. KSH, Budapest.
- KSH [2006]: Magyarország mezőgazdasága. Gazdaszerkezeti összeírás 2005. KSH, Budapest.
- Nyujtó F. – Szentimay Z. – Márton A.* [2007]: A magyar SPS rendszer alapelvei. *Magyar Mezőgazdaság*, aug. 1.
- Popp, J.* [2004]: Az EU Közös Agrárpolitikájának elmélete és nemzetközi mozgástere. Európai Agrárpolitika Kft., Budapest.
- Potori N.* [2006]: Az SPS alkalmazásának szabályai és lehetőségei Magyarországon. II. előadás, Győr 2006.
- Tanka E.* [2004]: Magyar birtokpolitika az Európai Egyesült Államokban. Alterra.
- Tóth A.* [2006]: Támogatási jogosultságok és az ETR. I–III. *Magyar Mezőgazdaság*, szept. 27., okt. 4., okt. 11.
- Tracy M.* [1994]: Élelmiszertermelés és mezőgazdaság a piacgazdaságban. Pannon Agrártudományi Egyetem Georgikon Mezőgazdaságtudományi Kar Nyomda, Keszthely. (A mű eredeti címe: Food and agriculture in a market economy. APS – Agricultural Policy Studies, 20 rue Emile Français, 1474 La Hutte, Genappe, Belgium 1993.)

A tagállamok szerepe az Európai Unió kultúrpolitikájának formálódásában

TÓTH ÁKOS

*Az uniós intézményi rendszer a tagállamok koerszív erejét csökkentve egyre több területen segíti a kulturális szféra liberalizációját. A cikk az Egyesült Királyság, Franciaország és Németország példáján keresztül tárgyalja a kulturális szférát szabályozó intézmények kialakulását és azok változásait. A szerző az audiovizuális ágazat, a könyvpiac és a szerzői jogok védelme területén megvalósult uniós szabályozási mechanizmust elemezve arra keresi a választ, hogy az uniós intézményi rendszer hatására az egymástól eltérő finanszírozási modelleket alkalmazó tagállamok kulturális szféráját szabályozó intézményi rendszerek között tapasztalható-e a közösségiesedés irányába mutató folyamat.**

Journal of Economic Literature (JEL) kód: Z11.

Az Európai Unióban a kulturális szolgáltatások területe a leggyorsabban fejlődő ágazat. Egyre több kulturális intézmény esetében tapasztaljuk, hogy tevékenységéhez bevételnövelő szolgáltatások kapcsolódnak. Nő a sikeresen és hatékonyan működő állami tulajdonban lévő kulturális intézmények száma, a foglalkoztatás, a beruházások, valamint a kreatív emberi tőke területén is pozitív tendencia figyelhető meg. A tagállamok felismerik, hogy a kulturális értékek megőrzésével, a kulturális sokszínűség kialakításával olyan feltételeket teremtenek, amelyek nemzetgazdasági szinten is növekedésösztönző hatásúak. E területeken azonban az egyes uniós tagállamok nem egységes politikát alkalmaznak. Ez egyrészt a sokszínűség pozitív hatását jelenti, másrészt viszont hátráltató tényező is lehet, például egy schumpeteri

* Köszönettel tartozom az anonim lektornak, hogy szakmai tanácsaival és észrevételeivel segítette a cikk elkészülését.

Tóth Ákos, a Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Kar Doktori Iskolájának levelező tagozatos hallgatója, a Kecskeméti Főiskola munkatársa. E-mail cím: toth.akos@gamf.kefo.hu

technológiai ugrás¹ hatására bekövetkező változás esetében. Az internet megjelenése és térhódítása merőben új helyzetet teremtett a kulturális szférában is. Kikerülhetlenné vált, hogy bizonyos területeken, mint például az audiovizuális ágazat, a könyvpiac, a nemzeti örökség vagy a szerzői jogok védelme területén ne szülessen egységes közösségi szabályozás. Mivel az Európai Uniónak nincs a kulturális szférára vonatkozó közösségi vívmánya (*acquis*), így egy olyan, minden tagállam számára elfogadható, lépésekben megvalósuló kultúrpolitika kialakítása vált szükségessé, amely biztosítja az unió és a tagállamok kulturális ágazatában a fenntartható fejlődést.

A cikkben először a decentralizáció és a közvetlen állami szerepvállalás kapcsolatát, a mellettük és ellenük szóló érveket ismertetem, majd az egyes tagállamok által alkalmazott kultúrafinanszírozási modelleket és azok jellemzőit mutatom be. Végül az Egyesült Királyság, Franciaország és Németország jogharmonizációs folyamatokban betöltött szerepét elemzem, különös figyelmet szentelve a vizsgált országok által alkalmazott stratégiák bemutatására. Tanulmányomban arra a kérdésre keresem a választ, hogy *az intézményi rendszerben bekövetkezett változások hatására az egymástól eltérő finanszírozási modelleket alkalmazó tagállamok kulturális szférái között megindult-e a közösségiesedés irányába mutató folyamat, annak ellenére, hogy az Európai Uniónak nincs egységes, kultúrára vonatkozó közösségi vívmánya.*

A decentralizációra való törekvés és a közvetlen állami szerepvállalás mértékének kérdése

Az Európai Unióban a kulturális szféra egy rendkívül dinamikusan fejlődő terület. Az internet térnyerésével teljesen átalakult a kulturális piac szerkezete. Egyre több olyan egyéni igény jelenik meg, amelynek kielégítése nem valósítható meg a korábban sok évtizeden keresztül bevált módszerek alkalmazásával. A hayeki tétel, amely szerint *„az intézményrendszernek a tudás általános és minél szélesebb körű elterjedését kell támogatnia”* (Cowen, 2006, 21. o.), a decentralizáció fontosságát emeli ki. A központi kormány csak részben, a piaci hibákat korrigálva képes az innováció előtérbe helyezésével ösztönzőleg hatni és mobilizálni a decentralizációra épülő helyi szintű kultúrafinanszírozást.

¹ A schumpeteri innováció mindig radikálisan új dologgal párosuló újítást jelent, amelyet a szakirodalom kreatív rombolásnak (*creative destruction*) nevez. Az Európai Unió tagállamai nem azonos szabályozást vezettek be az internet megjelenésekor. A társadalom is eltérő módon fogadta el az információtechnológia hatására bekövetkezett változásokat. A közös piac szellemisége azonban kikényszerítette, hogy az információs forradalom okozta új helyzetre válaszul bizonyos területeken a kulturális szektorban is egységes közösségi fellépés valósuljon meg.

Mielőtt részletesen ismertetem a decentralizáció mellett és ellen szóló érveket, röviden tekintsük át, honnan is erednek az eltérő nézetek. A *kulturális pesszimizmus* legmarkánsabban a 17–18. században jelent meg, de ezzel a kérdéskörrel korábban már foglalkozott többek között Platón, Szent Ágoston, Rousseau, Pope, Schopenhauer, Nietzsche és Spengler is. A kulturális pesszimizmus nézet képviselői úgy vélik, hogy a piacgazdaság negatív hatást gyakorol a kultúrára. Elutasítják a modern irányzatokat, és nem hisznek a kulturális szféra piaci alapokon történő működésében. A nézet legjelesebb képviselői, a *frankfurti iskola* tagjai a kultúra minőségének romlását látják a piaci alapon működő kulturális szférában. *Habermas*, aki szintén a frankfurti iskola tanaira alapozza nézetét, a modern irányzatokat elfogadja és a kreativitást fontos tényezőnek tekinti, ugyanakkor a liberális megközelítést ő is elveti. *Pierre Bourdieu* [1999], az egyik legelismertebb kultúrával foglalkozó francia szociológus is ellenzi a piacgazdaságon alapuló kultúrafinanszírozást, mert véleménye szerint nem lehet a kulturális szférát egyoldalúan piaci alapon irányítani. A *multikulturalizmus* egyes képviselői úgy vélik, hogy a kulturális javak világméretű cseréje homogenizálódáshoz vezet, és ez az egyik fő oka annak, hogy számos ország protekcionista politikát folytat saját kultúrája védelme érdekében (*Cowen*, 2000). Mivel a piac nem képes a jövedelmek igazságos vagy akárcsak társadalmilag elfogadható elosztását és a társadalom valamennyi tagja számára egyenlő gazdasági esélyeket megteremteni, így az államnak bizonyos esetekben be kell avatkoznia. Ezt teheti közvetlenül, saját költségvetésből történő finanszírozással, vagy közvetve, jogi eszközökkel és gazdasági ösztönzőkkel, bevonva a magánszféra forrásait. A kulturális pesszimizmus nézeteire épül az ún. „*esztétikai szemlélet*”, amely a művészeti tevékenységek számának növelését tartja elsődlegesnek, főleg ha ez a folyamat minőséggel párosul és a tevékenység során keletkező művészeti alkotások kiállják az idő próbáját. Az esztétikai szemlélet mellett érvelők úgy vélik, hogy a decentralizáció nem eredményez magas színvonalú művészi alkotásokat, ezért szükség van arra, hogy az állam közvetlenül is felügyelje a kulturális szféra működését. Ezt a szemléletet alkalmazzák az ún. „*dirigiste*”² államok. E nézet képviselői nem veszik figyelembe, hogy a közvetlen állami támogatás esetében mi az az öszszeghatár, amely felett már nincs hatékonyságnövekedés, és megjelenik a kultúra túlfinanszírozása.

Az előbb említett állami szerepvállalás fontosságát hangsúlyozó felfogás oppozíciója az ún. „*közgazdaságtani szemlélet*”, amely a *kulturális optimizmus* nézeteire épül. A kulturális optimizmus szemlélet képviselői a technológiai újítások kulturális

² *Littoz-Monnet* [2007] a jogi szabályozáson alapuló kultúrafinanszírozási modellt alkalmazó országokra használja az elnevezést.

szférára gyakorolt pozitív hatásait, a szabad piacgazdaság hosszú távon történő fennmaradását emelik ki. *Herbert Gans* [1999], *Tyler Cowen* [2006] a modernizáció fontosságára alapozva úgy vélik, hogy a kreativitás nagyban hozzájárul a sokszínű minőségi kultúra létrejöttéhez. *Alvin Toffler* [1980] „*A harmadik hullám*” című munkájában arra hívja fel a figyelmet, hogy a decentralizáció hatékony alkalmazásával csökken a tömegkultúra térnyerése.

A „*közgazdasági szemlélet*” a paretói jóléti gazdaság nézeteit helyezi előtérbe. A paretói felfogás szerint az információ, így az azt hordozó művészeti alkotások is pozitív externáliával rendelkező közjavak, így ha a javak iránt a piacon kereslet alakul ki, akkor a kulturális javakat előállító intézmények számára megvan a lehetőség a gazdasági szempontból is hatékony működésre (*Cowen, 2006*). A közgazdasági felfogás a kreatív ötletek megvalósulásának decentralizáción keresztül történő ösztönzésében látja a megoldást. Gazdasági ösztönzőkre van szükség a kreatív gondolatok felszínre kerüléséhez, mivel erre a tiszta piaci környezet magától nem képes. A kormányzat akkor jár el helyesen, ha kellő távolságból (*arm length*) közvetetten támogatja a kulturális piac zavartalan, hatékony működését.

A következőkben a most ismertetett különböző szemléletek gyakorlatban történő megvalósulására láthatunk példákat az Európai Unió tagállamai által alkalmazott kultúrafinanszírozási modellek bemutatásával.

Kultúrafinanszírozási modellek az Európai Unióban

Az Európai Unió legfőbb célkitűzései közé tartozik, hogy a tagállamok közötti kooperációk ne az unió intézményén kívül valósuljanak meg, hanem a közösségi jog adta lehetőségeket alkalmazva szülessenek általános érvényű megállapodások. A legtöbb európai uniós közösségi politikát a római szerződésben megfogalmazták. Vannak azonban olyan területek, amelyek esetében nem született egységes politikai döntés. Ilyen a kulturális szféra is. A közösségi vívmány hiánya azonban nem jelentti azt, hogy ne indult volna meg az egységesedési folyamat. A maastrichti szerződés már tartalmaz az egységes kultúrpolitika irányába mutató kezdeményezéseket (*Littoz-Monnet, 2003*).

A közösségiesedés folyamata nagyon lassú, mivel eltérő kulturális, gazdasági, politikai és társadalmi nézetek közül nehéz kiválasztani a mindenki által elfogadható megoldást. Amilyen kulturális sokszínűség tapasztalható az Európai Unió tagállamai között, olyan sokszínűség jellemzi az egyes tagországok kultúrafinanszírozási modelljeit is. Az egyes tagországok kormányzati szinten döntenek saját kultúrpolitikájukról. Már az sem egységes, hogy a kultúra területe melyik minisztérium ha-

táskörébe tartozik. Franciaországban például a Kulturális Minisztérium, Magyarországon és az Egyesült Királyságban egy speciális kormányzati szerv, míg Németországban az Igazságügyi Minisztérium foglalkozik a szerzői jogok védelmének kérdéskörével.

Az Európai Unió tagállamait a *kulturális szférában alkalmazott központosítás mértékét* tekintve *három nagy csoportba* sorolhatjuk. Az *első* csoportba azok az országok tartoznak, amelyekben a kulturális ügyekben *központi szinten* döntenek. Franciaország, Luxemburg, Görögország és Portugália tartoznak ebbe a csoportba. Más országok, mint például Olaszország és Spanyolország *részben decentralizálták döntéshozatali mechanizmusukat*. A *fiskális föderalizmus* rendszerére épülő országokban a tartományok (*regions, Länder*) vállalnak nagy szerepet a kulturális kérdésekben meghozott döntésekben.

Az *állami szerepvállalás* mértékét figyelembe véve a tagállamok kultúrafinanszírozási modelljei szintén *három nagy csoportba* sorolhatók. E szerint megkülönböztetünk *liberális* kultúrafinanszírozást alkalmazó, *jogi szabályozottságon* alapuló szupranacionális elveket valló és *föderális modelleket* (Littoz-Monnet, 2007).

A liberális kultúrafinanszírozási modell

A modell alappillére, hogy az állam feladata karnyújtásnyi távolságot tartani, ahol csak lehetséges, és beavatkozni, ahol szükséges.³ Az Egyesült Királyság, Hollandia, Finnország, Svédország, Dánia és Írország alkalmazza ezt a modellt. A nonprofit szervezetek ezekben az országokban kimagaslóan nagy szerepet kapnak a decentralizált kultúrafinanszírozás rendszeréből adódóan. Az állam a kulturális szektor hatékonyságának növelése érdekében piaci alapokra helyezi a kulturális szféra finanszírozását. A minőség megőrzése érdekében független szakmai testületek tevékenykednek, akik a forráselosztást és a megvalósuló tevékenységek minőségi véleményezését egyaránt az államtól függetlenül végzik. Az állam közvetett finanszírozással segíti a szektor hatékony működését. Megteremti az alapítványok sikeres működéséhez szükséges fejlett intézményi hátteret, adókedvezményeket vezet be a kulturális tevékenységek támogatása érdekében. Ezen országok kultúrpolitikáját a decentralizáció hatására a helyi igények minél magasabb szintű kielégítése, a kulturális sokszínűség és az innovációorientáltság jellemzi. Ez a modell sok-

³ „At arms length where possible, but involved where necessary.” Hollandia kulturális törvényében alkalmazzák ezt a megfogalmazást a hatékony kultúrpolitika definiálására vonatkozóan. Lásd: ERICarts Country Profiles, The Netherlands, 2006, 3.

ban hasonlít az Egyesült Államokban alkalmazott kultúrafinanszírozási modellre (Cowen, 2006; Tóth, 2007b).

A liberális modellt alkalmazó országok közül Írország kivételével minden országban az alacsony közvetlen állami finanszírozás a háztartások kultúrára és szabadidős tevékenységre fordított kiadásainak növekedésével párosul, ez pedig igazolja azt, hogy a decentralizációra épülő stratégia a sokszínűség biztosításával sikeresen megvalósítja az egyéni fogyasztói igények minél magasabb szintű kielégítését (lásd az 1. és 2. táblázatot). Az Egyesült Királyságban az alacsony közvetlen állami finanszírozás a kulturális és szabadidős tevékenységek iránti magas kereslettel párosul.

1. táblázat

**A kormányzat kulturális és szabadidős
tevékenységre fordított kiadásai a GDP százalékában
(1995–2006)**

Országok	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
A liberális modellt alkalmazó országok												
Dánia	1,6	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,8	1,6	1,6
Egyesült Királyság	0,9	0,9	0,8	0,8	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	n. a.
Finnország	1,3	1,4	1,4	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	n. a.
Írország	0,4	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	n. a.
Hollandia	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,4	1,4	1,5	1,5	1,4	1,4	n. a.
Svédország	1,8	1,9	1,8	1,8	1,8	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,1	n. a.
A jogi szabályozáson alapuló modellt alkalmazó országok (dirigiste országok)												
Franciaország	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1	1,2	1,3	1,4	1,4	1,5	n. a.
Olaszország	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9	0,8	n. a.
Portugália	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	n. a.
Spanyolország	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	n. a.
A föderális modellt alkalmazó országok												
Ausztria	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0	0,9	1,0
Belgium	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,3	1,2	1,3	1,3	n. a.
Németország	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	n. a.

Forrás: OECD (www.oecd.org).

**A háztartások kultúrára és szabadidős
tevékenységre fordított kiadásai a GDP százalékában**
(1995–2006)

Év	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
A liberális modellt alkalmazó országok												
Dánia	5,1	5,3	5,3	5,3	5,2	5,2	5,1	5,1	5,3	5,4	5,3	n. a.
Egyesült Királyság	6,8	7,0	7,1	7,3	7,4	7,3	7,3	7,5	7,5	7,7	7,7	n. a.
Finnország	5,3	5,6	5,4	5,4	5,4	5,4	5,3	5,3	5,5	5,5	5,7	5,7
Hollandia	5,2	5,3	5,3	5,5	5,6	5,5	5,4	5,3	5,1	5,0	4,8	4,0
Írország	4,0	4,1	3,7	3,4	3,1	3,4	3,4	3,0	3,0	3,1	3,1	n. a.
Svédország	5,0	5,0	5,1	5,3	5,5	5,6	5,6	5,5	5,5	5,4	5,3	n. a.
A jogi szabályozáson alapuló modellt alkalmazó országok (dirigiste országok)												
Franciaország	4,8	4,8	4,8	4,9	5,0	5,1	5,1	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2
Olaszország	4,2	4,3	4,3	4,4	4,5	4,5	4,4	4,3	4,2	4,3	4,1	4,1
Portugália	3,6	3,9	4,0	4,0	4,1	4,2	4,1	4,1	4,1	4,2	n. a.	n. a.
Spanyolország	5,2	5,3	5,3	5,6	5,7	5,7	5,7	5,6	5,5	5,5	5,5	n. a.
A föderális modellt alkalmazó országok												
Ausztria	6,4	6,5	6,5	6,7	6,9	6,9	6,9	6,9	6,8	6,7	6,6	6,5
Belgium	4,8	4,9	5,0	5,0	5,1	5,2	5,2	4,8	4,8	4,7	4,7	4,7
Németország	5,1	5,2	5,3	5,4	5,5	5,6	5,6	5,4	5,3	5,3	5,3	5,2

Forrás: OECD (www.oecd.org).

Nemcsak az állami szerepvállalás keresletbefolyásoló szerepét tekintve figyelhetünk meg eltéréseket az egyes kultúrafinanszírozási modellek között. A kulturális szektor területén működő cégek és vállalkozások nem azonos mértékben hajtanak végre kreatív tudást ösztönző beruházásokat. A kreativitás ösztönzése azért meghatározó, mert általuk nő a kulturális javak sokszínűsége, a művész, de a fogyasztó is ösztönözve érzi magát, hogy valami újat, az eddigiektől eltérőt, különlegeset alkosson. A KEA European Affairs által 2007-ben készített elemzések azt mutatják, hogy a liberális modellt alkalmazó országok cégei sokkal aktívabbak az eszmei aktívák létrehozásának ösztönzésében (lásd a 3. táblázatot).⁴ Ennek fő oka az előzőekben ismerte-

⁴ A cégek kreatív tudást ösztönző beruházásain olyan beruházásokat értünk, amelyek eszmei aktívákat teremtenek. Eszmei aktívákon a szerzői jogok védelmét, a szabadalmi jogokat és a cégek eszmei értékét értjük az elemzés készítői.

tett szemléletbeli eltérésekben keresendő. Kimagasló Dánia szerepvállalása, de még a csökkenő tendenciát mutató Hollandia adatai is magasabb értéket mutatnak, mint a jogi szabályozáson alapuló vagy a föderális modellt alkalmazó országok adatai.

3. táblázat

**A kulturális és kreatív szektorban működő cégek
kreatív tudást ösztönző beruházásai a cégek forgalmának százalékában
(1999–2003)**

	1999	2000	2001	2002	2003
A liberális modellt alkalmazó országok					
Dánia	3,0	8,9	9,7	10,7	7,9
Egyesült Királyság	6,3	11,1	11,8	9,0	8,4
Finnország	2,7	2,4	2,3	2,6	4,7
Hollandia	15,2	7,6	12,7	11,4	6,0
Írország	11,1	13,9	11,4	11,5	12,3
Svédország	5,6	5,3	6,0	4,9	4,4
A jogi alapú kultúrafinanszírozási modellt alkalmazó országok (dirigiste országok)					
Franciaország	4,1	4,2	4,7	4,5	4,2
Olaszország	3,2	3,6	4,0	3,4	3,6
Portugália	1,0	1,1	1,6	1,8	1,5
Spanyolország	3,2	4,0	3,5	3,2	2,9
A föderális modellt alkalmazó országok					
Ausztria	0,2	0,1	5,1	5,0	2,5
Belgium	1,4	3,5	3,0	2,6	2,3
Németország	n. a.	2,5	2,5	1,2	1,1

Forrás: KEA European Affairs [2007].

Ez a piaci alapokon működő, a kulturális optimizmus és a közgazdaságtani szemlélet nézeteit előnyben részesítő kultúrafinanszírozási modell a környezet változásaihoz rugalmasan alkalmazkodva, az állam közvetett szerepvállalásán keresztül valósítja meg a hatékony kultúrafinanszírozást.

Az előbb ismertetett liberális modell ellentétéként is felfoghatjuk ezt a kultúrafinanszírozási típust. A kulturális szféra közvetlen állami finanszírozása magas, a döntéseket nem helyi szinten, hanem központilag hozzák. A hangsúly a minőségi kultúra nem piaci alapokon történő megvalósításán van. A modellt alkalmazó országok jogi szabályozások és közvetlen beavatkozás eszközével próbálnak hatékonyságot és minőséget elérni a kultúra területén. Kormányzati szinten meghatározott értékrendet képviselő delegáltak vesznek részt a kulturális intézmények vezetésben. Országos és helyi szinten is befolyásolják a döntési mechanizmusokat. Franciaország, Spanyolország, Olaszország és Görögország alkalmazzák ezt a modellt. Az egységes európai kultúrpolitikát szabályozó közösségi szabályozás létrejöttét is ezek az országok szorgalmazták (*Littoz-Monnet, 2007*).

Véleményük szerint nem szabad, hogy a kulturális szféra csak piaci alapokon működjön. A minőségi kultúra létrejöttéhez és fenntartásához közvetlen állami beavatkozásra, támogatásra és felügyeletre van szükség.

A magas közvetlen állami finanszírozást alkalmazó országok közül Franciaország kultúrafinanszírozása példaértékű, mert a magas állami finanszírozás a fogyasztók keresletnövekedésével párosul, míg más ún. „dirigiste” országokban az utóbbi években a kereslet csökkenése figyelhető meg (lásd az *1. és 2. táblázatot*).

A kreatív ötletek létrejöttét a „dirigiste” országok a magas állami szerepvállalás miatt elsősorban nem a cégek, vállalatok ilyen irányú befektetésein keresztül kívánják megvalósítani. Ezt a megállapítást nemcsak a *3. táblázat* adatai támasztják alá, hanem a következő példa is megerősíti, amely azt igazolja, hogy a jogi szabályozáson alapuló modell nehezen tud alkalmazkodni a környezetben bekövetkező változásokhoz.

Az előzőekben már szó volt arról, hogy egyre több uniós tagállam a decentralizációra épülő kultúrafinanszírozást a nonprofit szektor előtérbe helyezésével, az angolszász liberális modell által hatékonyan alkalmazott adókedvezmények bevezetésével kívánja megvalósítani. Franciaországban először 1965-ben merült fel ennek a kérdése. Malraux, az akkori kulturális miniszter volt az, aki elsőként elkötelezte magát az új támogatási rendszer bevezetése mellett. Az állami tanácsból Michel Pomey készítette el az első olyan tanulmányt, amely statisztikai adatokkal igazolta a francia és az amerikai támogatási rendszer közötti jelentős különbséget. Az amerikai gyakorlatban a közvetlen támogatások rendszere utilitarista alapokon nyugszik. A *közvetlen támogatások* legnagyobb hányada a nem kereskedelmi rádió- és tévécsatornák működtetését, a nemzeti örökségek ápolását és a nemzeti parkok fenntartását fedezi. A szövetségi támogatások 80 százalékát fordítják erre a célra. A nem

kereskedelmi adók éves költségvetésének 60 százaléka származik állami vagy szövetségi forrásból. Az állami szerepvállalás másik fontos színtere a külföldről származó művészeti alkotásokból rendezett kiállítások biztosítási költségeinek finanszírozása.

Az Egyesült Államokban egyre inkább tért hódítanak az olyan művészeket pártoló csoportok, amelyek segítségével a művész teljes mértékben a művészi tevékenységére tud koncentrálni, és nem kell főállásban polgári foglalkozást üznie.

A *közvetett támogatások* az adókompenzációs rendszer hatására sokkal nagyobb mértékűek, mint a közvetlen támogatások aránya. A nonprofit szervezetek mentesülnek a jövedelemadó-fizetési kötelezettség alól. Létezik a nonprofit szervezetek számára is fizetendő szövetségi adóforma, az üzleti tevékenységhez közvetlenül nem kapcsolódó tevékenységből származó jövedelem (unrelated business income) után fizetendő adó, de ezt csak nagyon kevés nem profitorientált szervezetnek kell befizetnie. Másik ösztönző, hogy a nonprofit kulturális intézmények belépőjegyeit, szolgáltatásait az áfánál jóval alacsonyabb adókulccsal terheli a kormány. Végül a magánadományokat növelő adómentességről kell említést tenni, melynek lényege, hogy az adományozó az adomány értékét leírhatja jövedelem- és/vagy vagyonadó-jából. A támogatás e formáját azonban számos kritika is éri, hiszen az adományok a tehetősebb rétegtől származnak, az így befolyt összegek felhasználásáról és elosztásáról azonban az állam dönt.

Franciaországban a támogatási rendszer teljesen eltérő gyakorlata figyelhető meg. Az utóbbi négy évtizedben számos próbálkozás történt az amerikai modell francia megfelelőjének kidolgozására, sikertelenül. Végül 2003. augusztus 1-jén lépett hatályba a 2003/709-es törvény, amely új alapokra helyezte a francia támogatási és szponzorálási gyakorlatot. A reformok fő célja, hogy a versenyszféra szereplőit adókedvezményeken keresztül ösztönözze a kultúra támogatására, az alapítványok kapjanak kedvezőbb adóbesorolást és az új alapítványok létrehozása váljon egyszerűbbé. *Morel* [2005] tanulmányában empirikusan is igazolja, hogy az új modell nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. A vállalatok Franciaországban nem azért döntenek kulturális alapítványok támogatása mellett, hogy csökkentsék a nyereségük után fizetendő adó mértékét, hanem mert vagy egy konkrét művészeti projektet, vagy egy művészt kívánnak segíteni. A támogatások növekedését az is gátolja, hogy a nem megfelelő információáramlás következtében sok vállalat nem tud a kulturális alapítványok támogatásának ilyen fajta lehetőségéről. A 4. táblázat alapján megállapítható, hogy a művészeti tevékenységet támogató vállalatok száma a kilencvenes évek közepéig enyhén nőtt, azóta pedig stagnál. Ez a szám a francia vállalatok kevesebb mint 0,2 százaléka és ez az érték egyben az unióban az egyik legalacsonyabb. Az 1100 vállalat támogatásából befolyt összeg 343 millió euró,

míg az állami támogatás mértéke 2,5 milliárd euró (Morel, 2005, 204. o.). A támogatható közhasznú alapítványok száma tekintetében is csak enyhe növekedés tapasztalható (lásd az 5. táblázatot).

4. táblázat

**A művészeti tevékenységeket támogató
vállalatok számának alakulása Franciaországban**
(Becsült adatok)

	1992	1993	1994	1995	1996	1998	2000	2002
Vállalatok száma	900	750	850	1100	1000	1100	1200	1100

Forrás: Morel [2005], 204. o.

5. táblázat

A közhasznú alapítványok számának alakulása Franciaországban

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	2002
Közhasznú alapítványok száma	417	430	438	445	454	466	468	472

Forrás: Morel [2005] 205. o.

Az előbb ismertetett példa igazolja azt az állítást, hogy a jogi szabályozásra épülő modell nehezebben tud alkalmazkodni a változásokhoz, ezért esetükben a minőségi kultúra fenntartása érdekében szükség van az állam közvetlen szerepvállalására.

A föderális modell

A föderális modell fő álláspontja, hogy kulturális kérdésekben amennyire csak lehet, a legalacsonyabb szinten történjenek a döntések, és ezen a szinten valósuljon meg a forráselosztás is. A föderális modellt alkalmazó országok közé soroljuk Németországot, Ausztriát és Belgiumot. A szövetségi kormány csak akkor avatkozik be, ha ő hatékonyabban tudja kezelni és megoldani a felmerülő problémákat. Jól látható, hogy ebben a modellben a decentralizáció a tartományi autonómián keresztül valósul meg, nagy szerepet szánva az állami finanszírozás helyi szinten történő elosztásának. Németországban az állami kulturális kiadások megoszlása a következőképpen alakul. A szövetségi kormány finanszírozza a kulturális kiadások 15–18 százalékát. A fennmaradó több mint 80 százalékot a tartományi és tartományi jogú

városi finanszírozás teszi ki (Tóth, 2007a). Az egységes európai kultúrpolitika megvalósulása tekintetében a föderalista tagállamok alkotmányos aggályokat fogalmaztak meg, ezzel nem támogatva annak megvalósulását.

Összegzésként megállapíthatjuk, hogy az Európai Unióban azok az országok vannak többségben, amelyek a decentralizáció valamely típusát alkalmazzák kultúrafinanszírozásukban. Egyre több a magas közvetlen állami támogatást nyújtó országok körében is azoknak a száma, akik megpróbálják a decentralizáció irányába átalakítani kultúrpolitikájukat, ezzel növelve a kulturális javak iránti keresletet.

Az előbb ismertetett modelleket alkalmazó tagállamok eltérő kultúrpolitikai törekvéseiből következik, hogy a közösségi kultúrpolitika törvényi szintre emelése összetett folyamat.

A tagállami kultúrpolitikák szerepe a közösségi kultúrpolitika formálódásában

Az Európai Unió nemzetek feletti intézményként a maastrichti szerződésben a gazdaság liberalizációja mellett kötelezte el magát. A közösségi kultúrpolitika kialakítása érdekében az amszterdami szerződés 151-es cikke már megfogalmaz néhány, az unió és a tagállamok által elfogadott közösségi kulturális célkitűzést. Az első közösségi szabályozások az *audiovizuális* ágazat, a *könyvpiac* és a *szerzői jogok védelme* területén valósultak meg. Ezen ágazatok közösségi szabályozása során az Egyesült Királyság és Franciaország játszották a meghatározó szerepet. Mindkét ország saját jogrendjére alapozva kívánta érdekeit érvényesíteni, és ehhez más tagállamok támogatását is elnyerték. Az Egyesült Királyság a piacliberalizáció mellett foglalt állást, élvezve a piaci szereplők támogatását is. Franciaország és az őt támogató országok pedig proaktív módszerrel saját szabályozási gyakorlatukat kívánták szupranacionális szintre emelni. Ez a proaktivitás valójában egy protekcionista reakció a nemzeti audiovizuális ágazat és könyvpiac védelme érdekében. A „dirigiste” országok a már említett esztétikai szemlélet képviselőiként úgy vélték, hogy az egységes piaci alapokon történő szabályozás a kulturális javak és szolgáltatások homogenizálódását, és ezáltal azok minőségi romlását fogja eredményezni (Littoz-Monnet, 2003). Németország az audiovizuális ágazat és a szerzői jogok védelme területén az angol álláspontot támogatta, míg a könyvpiac liberalizációjának kérdésében a „dirigiste” államokkal értett egyet. Ha nehezen is, de közösségi szintű szabályozás született e három területen. A közös szabályozás elfogadását megkönnyíthette volna, ha a tagállamok az amszterdami szerződés kidolgozásakor létrehozott megerősített együttműködés intézményét alkalmazzák eltérő nézeteik közeledése érdekében. Az érdekérvényesítésnek azonban nem ezt a módját válasz-

tották. Hosszas egyeztetések után az Európai Bizottság az Európai Bírósággal egyetértve mindhárom szabályozás esetében az Egyesült Királyság által képviselt, a közös piac szellemiségét is tiszteletben tartó törvényi szabályozást alkotott.

Az előbb ismertetett közösségiesedési folyamat hatására a 2007–2013-as „Kultúra program” megalkotását már nagyobb tagállami összhang jellemezte. A 2007–2013-as időszakra vonatkozó „Kultúra program” 1855/2006/EK határozata a következő célkitűzéseket fogalmazza meg: „A kulturális és nyelvi együttműködés és sokszínűség támogatása, azáltal hogy ösztönzi az európai polgárok közvetlen részvételét az integráció folyamatában, egyben ahhoz is hozzájárul, hogy az európai polgárság kézzelfogható realitássá váljon.” (1855/2006/EK, I. 372, 1. o.) A határozat hangsúlyozza a regionális, nemzeti és európai szinten megvalósuló kultúrpolitikák kialakítását és fejlesztését, mindezt a lisszaboni stratégia szellemiségében a kulturális ágazat erősítésével összhangban. Fontos célkitűzése a határozatnak, hogy „A közösségi fellépés a kulturális együttműködések területén folytatott nemzeti vagy regionális tevékenységeket egészíti ki.” (1855/2006/EK, I. 372, 3. o.) Az unió úgy véli, hogy abban az esetben kívánja a szubszidiaritás elvén keresztül érvényesíteni nemzetek feletti befolyását, ha a tagállamok nem képesek a határozatban megfogalmazottakat hatékonyan megvalósítani. Ennek a szemléletnek az az előnye, hogy a tagállamok nem érzik, hogy felülről jövő, kötelező érvényű szabályok betartásával kényszerítik ki a közös európai kulturális és nyelvi együttműködés megvalósítását.

A fejezetben bemutatott esettanulmányok igazolják, hogy nincs összhang a tagállamok között az egységes uniós kulturális szférára vonatkozó szabályozás kialakítására vonatkozóan. Az intézményi, jogrendszeri, kulturális és kultúrafinanszírozási sokszínűség következtében a kulturális szférát szabályozó közösségi vívmány létrejöttére rövid távon nagyon kicsi az esély. A forradalmi technológiai újítások hatására azonban bekövetkezhet egy olyan új állapot, amikor a tulajdonjog biztonságának veszélybe kerülése miatt nemcsak tagállami, hanem a közös piac szellemiségét is tiszteletben tartó, egységes közösségi szabályozás megalkotására van szükség. Ez történt az *audiovizuális* ágazat, a *könyvpiac* és a *szerzői jogok védelme* területén is.

Összegzés

A cikkben az Európai Unió kultúrpolitikáját befolyásoló intézményi háttér elemzésére tettem kísérletet. Először a decentralizációt és a közvetlen állami finanszírozást támogató nézetek eltérő véleményeit hasonlítottam össze. Ezt követően az európai kultúrpolitika jelenlegi problémáit és kihívásait ismerhette meg az olvasó. Fontosnak tartottam az unió tagállamaiban alkalmazott kultúrafinanszírozási model-

lek részletes bemutatását. Az audiovizuális ágazat, a könyvpiac és a szerzői jogok védelme területén megvalósult közösségi szabályozás példáin keresztül igazolható az a feltételezés, amely szerint *az uniós intézményi rendszer hatására az egymástól eltérő finanszírozási modelleket alkalmazó tagállamok kulturális szféráját szabályozó intézményi rendszerek között megfigyelhető a közösségiesedés irányába mutató folyamat.*

Hivatkozások

- Az Európai Parlament... [2006]: Az Európai Parlament és a Tanács 1855/2006/EK határozata a Kultúra program (2007–2013) létrehozásáról. December 12.
- Becker, G. [1993]: *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education.* The University of Chicago Press, Chicago.
- Bourideu, P. [1999]: *Acts of Resistance: Against the Tyranny of the Market.* New Press.
- Council of Europe/ERICarts [2007]: *Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe.* 8th edition, The United Kingdom, France; Germany, The Netherlands.
- Cowen, T. [2000]: *In Praise of Commercial Culture.* Harvard University Press.
- Cowen, T. [2006]: *Good and Plenty: Creative Successes of American Arts Funding.* Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Csaba László [2006]: *A főlemelkedő Európa.* Akadémia Kiadó, Budapest.
- Frey, B. S. [1999]: State support and creativity in the arts: Some new considerations. *Journal of Cultural Economics*, 23, 71–85. o.
- Frey, B. S. [2003]: *Arts & Economics; Analysis and Cultural Policy.* Springer Verlag, Berlin.
- Gans, H. [1999]: *Popular Culture and High Culture: An Analyses and Evaluation of Taste Revised and Updated.* Basic Books.
- KEA European Affairs [2007]: *The Economy of Culture in Europe.* European Commission. <http://www.keanet.eu/ecoculture/studynew.pdf>
- Littoz-Monnet, A. [2003] *European Cultural Policy: A French Creation? French Politics*, Volume 1., No. 2., 255–278. o.
- Littoz-Monnet, A. [2007]: *The European Union and Culture.* Manchester University Press, Manchester.
- Margitay-Becht B. [2007]: Rugalmas integráció, a Prümi Egyezmény és az unió jövője. *Európai Tükör*, 11. sz., 15–34. o.
- Morel, C. [2005]: Will Businesses ever become legitimate partners in the financing of the arts in France? *International Journal of Cultural Policy*, Vol. 11., No. 2., 199–213. o.
- Netzer, D. [2006]: *Cultural Policy: An American Overview.* In: *Handbook of the Economics of Art and Culture.* Volume 1., Chapter 35., Elsevier.
- OECD (www.oecd.org): Franciaország statisztikai adatai. Az Egyesült Királyság statisztikai adatai. OECD.
- Peacock, A. – Rizzo, I [1994]: *Cultural Economics and Cultural Policies.* Kluwer Academic Publisher.
- Scitovszky Tibor [1990]: *Az örömtelen gazdaság. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.*
- Streeten, P. [2006]: *Culture and Economic Development.* In: *Handbook of the Economics of Art and Culture.* Volume 1., Chapter 13., Elsevier.
- Throsby, D. [2001]: *Economics and Culture.* Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Toffler, A. [1980]: *The Third Wave.* Bantam books.
- Tóth Ákos [2007a]: Németország és Magyarország kulturális szférájának kultúra-gazdaságtani elemzése. *A GAMF Közleményei*, 119–131. o.
- Tóth Ákos [2007b]: Az intézményi rendszer szerepe a globalizáció hatására átalakuló kultúrafinanszírozásban. *Competitio*, 2. sz., 131–147. o.
- Van Der Ploeg, F. [2006]: *The Making of Cultural Policy: A European Perspective.* In: *Handbook of the Economics of Art and Culture.* Volume 1., Chapter 34., Elsevier.

INTERJÚ

„Ezt így tovább nem lehet”

Beszélgetés Szalai Júlia szociológussal a jóléti rendszer hibáiról*

Tavaly, az Osiris Kiadónál megjelent könyvében Szalai Júlia (Nincs két ország...? – Társadalmi küzdelmek az állami (túl)elosztásért a rendszerváltás utáni Magyarországon) a társadalmi újraelosztás mechanizmusát, ennek kialakulását, hatásait és az eredeti szándékokkal több ponton frontálisan ütköző következményeit vizsgálta. Most arról kérdeztük, lát-e valamilyen lehetőséget a mechanizmus átalakítására, illetve arra, hogy a legrosszabb helyzetben lévők, ezen belül a romák sorsa jobbra forduljon.

– Könyve szerint a magyar szociális ellátórendszer történeti okokból eleve elhibázott. Miért?

– Ahhoz képest, amit az ember látni szeretne, lehet éppen azt mondani, hogy elhibázott a rendszer, de inkább más kifejezést használnék. Azt próbáltam végiggondolni, hogy a rendszer mai funkciói egyrészt honnan erednek, másrészt pontosan hogy néznek ki, milyen célokat szolgálnak. Ha innen nézzük, nehéz azt mondani, hogy „elhibázott”, hiszen megvan a rendje és a helye, és sokféle érdek tartja a mai működési pályán. Persze, ha azt gondoljuk, hogy a jóléti rendszer arra való, hogy az emberek jólétben éljenek, illetve akiknek más forrásuk nincs, azoknak a helyzete ennek a segítségével egyenlítődjön ki, akkor valóban lehet mondani, hogy a mai berendezkedésnek feltűnően kicsi a teljesítménye, sőt, számos tekintetben éppen az egyenlőtlenség növekedését és a kiszolgáltatottság elmélyítését eredményezi. Ha viszont azt vizsgáljuk, hogy képes-e biztosítani egyfajta társadalmi egyensúlyt – azokkal a nagyon súlyos következményekkel, amelyek a legszegényebbre és különösen a cigányságra háramlanak –, látnunk kell, hogy ez a rend-

* Az interjú eredetileg az *Amaro Drom* roma lap 2008. áprilisi számában jelent meg.

szer fenntart valamilyen társadalmi egyensúlyt, még ha súlyos áron is. Kezd valamit azzal, hogy a foglalkoztatás drasztikusan visszaesett: sok százezer ember számára előnyügdíjakkal és más ellátásokkal valahogy kompenzálja. Általánosan fogalmazva, abban van a legnagyobb szerepe, hogy a nem szegény és nem roma többség boldoguljon valamilyen módon. További funkciókat is fel lehet sorolni, például a központi és a helyi hatalom közötti egyensúlyozást, azt, hogy az államot valahogy tehermentesíti. A rendszerváltás után a gazdasági viszonyok átalakítása a jóléti rendszer nélkül nem történhetett volna meg. Hozzásegítette a hajdan a második gazdaságból élő alsó- és közép-középosztályt a legalább részleges piacosodáshoz – szóval rengeteg szerepet betöltött. Igaz, nem azt a szerepet, ami az eredeti rendeltetése volna, hogy a szegények kevésbé legyenek szegények, hogy az egyenlőtlenségek csökkenjenek, hogy végbemenjen egyfajta polgárosodás. Ha ezeket a klasszikus funkciókat tekintjük normának, akkor valóban „elhibázott” jóléti rendszerről beszélhetünk, de, mondom, elhibázottsága mellett azért másoknak és másutt sok hasznot is hajtott.

– Hogyan lehetne a klasszikus rendeltetéséhez közelíteni a szisztémát?

– Máshogy nem megy, a mellényt újra kell gombolni. Nem csak abból a szempontból, amit manapság szokás hangsúlyozni, hogy nagyon drága ez a rendszer, és nem tudja a közösség eltartani. Hanem főleg abból, hogy amit ez a rendszer fölerősített, az valóban az ország kettéhasadása. Meggyőződésem szerint ez történelmi távlatban nem tartható fenn. Nem élhet együtt egy országban Ázsia és Észak-Amerika, márpedig – és ebben Magyarország ma élen jár Európában – tarthatatlan társadalmi egyenlőtlenségek vannak. Hosszabb távon ez olyan feszültségeket tart fenn, amelyek bármikor robbanhatnak.

– Ez Kelet-Közép-Európában is kirívó?

– Igen.

– Mi könnyítette meg a hozzánk hasonló terhekkel induló országoknak, hogy ezt a bizonyos újragombolást elvégezzék?

– Csak hipotéziseim vannak, mert a pontos válaszhoz egyelőre hiányoznak a kellően mély összehasonlító kutatások. Országonként valószínűleg más és más történetről van szó. Vegyük például a lengyeleket, akik sok szempontból hasonló problémákkal küszködnek: náluk tradicionálisan sokkal erősebb a civil társadalom,

ez nem engedte meg a hajdani szocialista jóléti állam túl gyors lebontását. Sokat beszéltek annak idején a sokkterápiájakról, arról viszont kevesebbet, hogy a jóléti rendszerüket a transzformáció legkeményebb időszakában érintetlenül fenntartották. Ennek ott is ilyen kiegyensúlyozó szerepe volt. Ha jól tudom, ott az igazi választóvonal az ország sajátos, mindig is privát mezőgazdaságából adódik, ami csak nagyon lassan képes a nyugatias adaptációra. A politikai viszonyokban persze azt látjuk, hogy a hasadás ott is megtörtént, de úgy tűnik, az ottani kormányoknak gyorsabb az adaptációs képességük. A kormányokat pedig elzavarják, ha nem találhatnak ki valamit a társadalmi feszültségek csökkentésére. A cseheknél fontos indulási különbség, hogy nem voltak eladósodva. Hosszabb ideig, mind a mai napig megengedhetik maguknak, hogy fenntartsanak egy viszonylag átfogó jóléti rendszert – egyébként a kettéhasadás náluk is tapasztalható, csak kisebb mértékben. Kisebbség a jövedelmi egyenlőtlenségek, kevesebben vannak azok, akik kiszorulnak. Ráadásul a cigány népeiséget „átdeponálták” Szlovákiába, így az etnikai vágóvonal kevésbé látható. Szlovákiáról a lengyel Adam Michnik azt írja legutóbbi kötetében, hogy az ottani siker titka az, hogy az állam most csinálja meg magát először a történelem folyamán, ami hatalmas integratív erő. Ugyanez áll a három balti államra is. Sokkal nagyobb figyelmet fordítanak a saját népességük egészére. Olyan, mérhető dolgokban mutatkozik ez meg, hogy az 1990-ben még létező „szocialista” munkahelyeknek mindenütt nagyjából egyformán úgy a negyven százaléka tűnt el máig, de lényeges különbség, hogy mennyit sikerült ezekből rehabilitálni. Az összes, 2004-ben csatlakozott EU-tagország közül Magyarország ebből a szempontból az utolsó előtti helyen áll – csak Észtországot előzi meg. A munkahely-teremtési programok tehát nálunk kirívóan erőtlenek, és ezt mind a mai napig a jóléti rendszer próbálja kiegyenlíteni. Nálunk egymillió-hatszáz ezer munkahely szűnt meg, amivel szemben mintegy százötvenezer újat sikerült teremteni, és ezek jó része is bizonytalan.

– Egy ennyire nyitott gazdaság túlságosan kiszolgáltatott a világgazdasági folyamatoknak ahhoz, hogy erőteljesebb munkahely-teremtési politikát folytasson.

Igen, de ehhez hozzá kell tenni, hogy Magyarország a kilencvenes években élen járt mindenféle korlátozás lebontásában. Általános meggyőződés volt, hogy mind-egy, mennyiért, csak vigyék a veszteséges szocialista nagyüzemeket. A külföldi tőke máig nálunk van jelen a legnagyobb arányban, de ez egy sajátos tőke. Nem volt érdekelt a munkaerő foglalkoztatásában, hanem a széles értelemben vett humán és tárgyi infrastruktúra viszonylag jó színvonala vonzotta ide. A privatizációs szempontok között alig-alig volt szempont a munkahelyek megtartása.

– Utólag tehát kérdéses, hogy helyes volt-e ez a politika?

– Nálunk a transzformációs válság feltűnően rövid volt, és erre nem lehet azt mondani, hogy rossz. Ha viszont a létrejött struktúrát nézzük, amelyben ma már európai viszonylatban Magyarországon a legalacsonyabb a foglalkoztatás mértéke, ez egy dráma, és nagyon nehéz felzárkóztatni a gazdaság munkaerő-felszívó szegmensét. A nagyüzemek többsége ma a foglalkoztatáspolitikai eszközökkel nehezen befolyásolható külföldi tőke tulajdonában van, a kisvállalkozások többsége foglalkoztatott nélküli vagy egy-két embert foglalkoztat, a stabil és növekedésre képes középvállalkozások fogyatkoznak. Ez a szerkezet egy gazdag államot kívánna, ami képes támogatni a kisvállalkozásokat. A mai állami támogatási formák jelenleg inkább csak a családok több lábán állását szolgálják, formális és félformális vállalkozásaik növekedési pályára állítását nem.

– Emiatt viszont a jóléti rendszer „újrágombolását” is nehéz megkezdeni.

– Igen, ez egy zárt kör, ráadásul egy hiányokkal küszködő állammal. A költségvetés jelentős részét leköti a jóléti rendszer. Ezen belül fenn kell tartani egy hatalmas nyugdíjrendszert, amelyen keresztül le lehet vezetni a foglalkoztatási feszültséget, és fenn kell tartani – nagyon nyomottan – egy segélyezési rendszert. Mit lehet csinálni a nyugdíjakkal? Nem lehet elvenni belőlük, hiszen igen széles rétegek, méghozzá a középrétegek szempontjából nemcsak pénzben pótolja az elveszett béreket, hanem státuspótlást is ad. Ha bérelszámoló vagy tanár voltam, a státusom akkor is megmarad, ha nyugdíjas tanár vagy bérelszámoló vagyok. Egész más, mint munkanélkülivé válni, ami erőteljes státusvesztést jelent. Tehát a nyugdíjrendszerrel máról holnapra nem lehet túl sokat kezdeni. Feljebb lehet még egy kicsit tornászni a nyugdíjkorhatárt, és akkor a szakadék, ami az előnyugdíj különböző formái révén ma is megvan a nyugdíjba menetel hivatalos és tényleges ideje között, még nagyobbra nő.

– Ez a munkahelyínség körülményei között ugyanannyit árt, amennyit használ...

A korhatár további emelésének az ára minden bizonnyal a fiatalok munkanélküliségének a növekedése volna. A segélyezési rendszerből pedig pénzügyileg tényleg nincs mit lefaragni, miközben rettenetesen sokba kerül. Az elvileg igényjogosultnak becsülhető réteg nem egészen harmada jut egyáltalán bármilyen segélyhez.

– **A segélyezési rendszer igazságtalanságait nem az kényszeríti ki, hogy a pénzügyi források nagyon szűkösek?**

– A lakásfenntartási támogatástól eltekintve a kiosztott segélyek túrhetetlenül alacsonyok. Ehhez képest, és ahhoz viszonyítva, hogy ezek az alacsony összegek is mekkora szerepet játszanak a segélyezettek megélhetésében, kifejezetten rafinált harcok folynak az elosztásuk körül. Az egyik harci kérdés, hogy az érintett önhibájából szorul a segélyre, vagy nem. Ebben jól látható egy olyan hatalmi mozzanat, hogy van valaki, aki megmondja, hogy mi az „önhiba”, és mit lehet elismerni külső körülményként. Másrészt zajlik a feketemunka körüli cirkusz, miközben mindenki tudja, hogy csak a segélyekből nem lehet megélni. Ez is hatalmi kérdés: attól függően, hogy milyenek a helyi erőviszonyok, hogyan áll a feketemunka-erő iránti szükséglet, állandóan ott lebeg a segélyezettek feje fölött a segély megvonásának a veszélye.

– **És ezzel arra kényszerítik őket, hogy ha volna is munka, inkább tartózkodjanak tőle.**

Vagy hazudjanak. Vagy pedig kockáztassák, hogy elveszítik a segélyüket. Egyetértek azzal, hogy az összegek borzasztó kicsik, de nem ezt látom az alapvető problémának, hanem azt, hogy ez egy olyan terep, ahol a többségi társadalom nagyon komoly hatalmi felügyeletet gyakorol a kisebbség felett.

– **Tehát akkor is folytatni kellene a segélyezést, ha az érintettek valami – nyilván nagyon rosszul fizetett – munkát vállalnak?**

– Ezt is gondolom, de ezt soha senki nem fogja elfogadni morálisan. Talán úgy igen, hogy például járjon a gyerekeknek ingyen tankönyv, ebéd az iskolában. Vagy hogy pénzügyi példát is mondjak, ha azt látjuk, hogy egy közösségben a három- és többgyerekesek szegények akkor is, ha dolgoznak, kapjanak valamekkora segélyt a családi pótlék logikája alapján, normatív alapon. Tehát nem a jó vagy rossz „magaviselettől” függően, hanem elvitathatatlan kritériumok szerint. És akkor a konfliktusok sokkal kisebbek lesznek.

– **Ez szemben áll azzal a logikával, mely szerint a segélyek növelése lanyhábbá teszi az érintettek önálló erőfeszítéseit a helyzetük javítására.**

Két dolgot mondok ezzel szemben. Az egyik, hogy ilyen segélyek mellett még rengeteget kell dolgozni, hogy éhen ne haljon az ember, legalább kétnaponta befűt-

hessen, a gyerekeire ruhát adjon. A minimálbér töredékéről van szó. A másik egy konkrét adat a KSH legutóbbi időmérleg-vizsgálata alapján. Az igazán veszélyeztetett anyagi helyzetűek – akik feltételezhetően többnyire romák – végzik a legtöbb munkát, különösen a nők. Tehát a segélyezésre jogosultak nagyon is messze vannak attól, hogy ellustulnának.

– Pedig sokak szerint azért szegények, mert nem dolgoznak.

– Ez egyszerűen nem igaz. Nagyon sokat dolgoznak – informális körülmények között, mert a formális világ nem engedi be őket. Hol dolgozzanak?! Nagyon sokan dolgoznak például természetbeni javakért: egy tál ételért hosszú órákat. Ugyanezt a mintát követik az önkormányzatok is: egyre több természetbeni segélyt adnak, azzal a gondolattal, hogy azt nem olyan könnyű másra fordítani. Ez egy további megalázás: még az a minimális válaszára sincs a segélyezettnek, hogy eldöntse, mit akar vásárolni.

– Eddig a segélyezési rendszer kiadási oldalát vizsgáltuk, és úgy tűnik, itt nincsenek igazán cselekvési lehetőségek. Mi a helyzet a bevételek oldalán?

– Amikor az állam ekkora hiánnyal és adóssággal küszködik, nagyon nehéz elgondolni, honnan csurognának komolyabb források a jóléti szférába. Szerintem ez a helyzet elég sokáig fenn fog maradni. Kialakult, önjáró rendszer, tele van feszültségekkel, megalázással, a leginkább rászoruló használói szempontjából sok igazságtalansággal, méltánytalansággal, diszkriminációval. Ha egyszer csak jönne egy Marshall-segély, akkor lehetne máshogy csinálni, de ahhoz is társadalmi – és nem csak politikusi – elhatározás kell.

– Marshall-segély nem lesz. Milyen lehetőség marad?

– A feszültségek drámaiak, itt-ott még éleződnek is. Egyszer talán bekövetkezik az, ami Amerikában bekövetkezett, amikor a „feketekérdés” valóban kérdés lett, és a társadalom azt mondta, hogy kezdeni kell vele valamit. A fordulat kiindulópontja az volt, hogy egyszer csak az emberek tömegesen kezdték tűrhetetlennek érezni az állapotokat. Kezdték úgy látni, hogy a feketekérdés gyökereiben kérdőjelezi meg magát az amerikai demokráciát – a nemzeti önbecsülés és a külföld tiszteletének legfőbb alapját. Valami hasonlót gondolok a mi esetünkben is. Talán el fog jönni a pillanat, amikor mi, többségiek úgy fogjuk érezni: tűrhetetlen jelenségekkel vannak tele a mindennapjaink, s ezzel kell kezdeni valamit. Hiszen tűrhetetlen élni egy

olyan világban, ahol a nagyvárosokban minden sarkon hajléktalanokat látunk, tűrhetetlen, hogy emberek fagynak meg az utcán, hogy az általános iskolai osztályok ötöde tiszta cigány osztály, hogy cigány gyerekek úgy nőnek föl, hogy gyakorlatilag nem érintkeznek nem cigány gyerekekkel. Gondolom, nem csak én nem akarok ilyen világban élni – vagyunk jó páran. És talán nem illúzió azt feltételezni, hogy előbb-utóbb nagyon sokan lesznek, akiknek mindez oly tűrhetetlen lesz, ami közös cselekvés alapjává válik. És akkor lehet majd továbblépni.

– Tehát arra a tömeges felismerésre van szükség, hogy az általános helyzet – és ezen belül kinek-kinek a sajátja – csak akkor lesz jobb, ha először a leg-szegényebbek, a leginkább kirekesztettek sorsa fordul jobbra.

– Valahogy így gondolom. És mindig vannak icipici remények – most például az oktatásból lehet ilyet méríteni. Egyszer majd a Magyar Bálint-féle oktatási kormányzat történelmi érdemének fogjuk tekinteni, hogy megkezdődött az integrált oktatás. Ezzel egyfajta tűrhetetlenséget mondtak ki: nem lehet úgy élni, hogy gyerekek tízezreinek sorsát egy életre meghatározzák és tönkreteszik. Erre született az integrációs program. Ez csak akkor működik, ha vannak iskolák és vannak nem roma szülők is, akik azt gondolják: miért is ne járhatnának a gyerekeik romákkal egy osztályba. És az eddigi tapasztalatok szerint a tanulmányi eredmények terén jobban teljesítenek ezek az integrációs iskolák és osztályok, mint a különválasztottak. Ettől még nem fordul ki a sarkaiból a világ, de mégis egy másfajta tapasztalat, másfajta értékrend terjed el.

– Széttartó jövőképek című újabb tanulmányából az derül ki, hogy az integrált oktatásban részt vevő roma tanulók a saját perspektíváikat sokkal szűkösebbnek látják, mint a nem romák.

– Ez igaz, viszont a reménytelenül munkanélküli, bezárt, felbomlott környezetükhöz, a beteg szüleikhez képest sokkal konzolidáltabb életet tudnak elképzelni – ez tehát még nem ment tönkre teljesen. Másrészt nekem legalább ilyen fontos ugyanebből az írásból, hogy ugyanakkor a privát életet illetően semmilyen különbség nincs egy roma és egy nem roma gyerek elképzelései között. Nem akarom ezt túlnagyítani, de a mélyben talán mégis képződik valami konszenzus, értékközösség mindenféle botrány és előítélet ellenére. Érlelődni látszanak annak az alapjai, hogy azt lehessen mondani: ezt így nem lehet tovább folytatni.

– Ezek a közös értékek az egyén szabadsága, szabad személyes döntései körül látszanak megfogalmazódni. Nem megy szembe ez a kisebb közösség, a család fontosságát hangsúlyozó „hagyományos roma” értékekkel? És ha igen, nem ez húzza ki az utolsó biztos támpontot a legrosszabb körülmények között élők lába alól?

– Talán ebben is van valami igazság, viszont ezek az elképzelések egy kissé motorjai is valamilyen mobilitásnak, másra törekvésnek. Azok a romák, akik meg tudnak mozdulni, nem vesztenek talajt, inkább talajt nyernek a lábuk alá. Az az alapkérdés, hogy hagyjuk-e őket megmozdulni. A hagyományos együttélési formák pedig maguktól is bomladoznak, két évtizede folyamatosan csökken a gyerekszám, erősödik a törekvés az iskolázottságra. Tehát a mozgató erők minden szétvertség ellenére megvannak. Az a kérdés, hogy a nem romák milyen teret engednek nekik. Abban a pillanatban, amikor a többségi társadalom kimondja, hogy ez túrhetetlen: itt élünk, egy országban, egy demokráciában, ahol állítólag általános értéknek tekintjük az egyén szabadságát – adjunk hát valami teret annak, ami itt mocorog... Én ettől várok sokat.

– **Ez a mocorgás azonban aligha érezhető a világtól elzárt, elcigányosodó falvakban.**

– Az ilyen területeken nincs más megoldás, mint programokat kidolgozni a helyzet megváltoztatására. Tény, hogy ebből nem látszik semmi, de ez nem maradhat így, előbb-utóbb történni fog valami. Az értékek átalakulása, például az iskolázottság akarása viszont úgy tűnik, hogy független a nyomor körülményeitől, és egy generáción belül általánossá vált. Ahhoz szoktam ezt hasonlítani, ami a magyar parasztsággal játszódtott le a hatvanas évek elején. Az akkori modernizáció alapértéke is ez volt: tanulni, szakmát szerezni.

Kovácsy Tibor

Kovácsy Tibor, a Magyar Narancs munkatársa. E-mail cím: kovacsy@narancs.hu.

Brief Summary of the Articles

Cluster development: experience of three European clusters

MAGDOLNA SASS – ANDREA SZALAVETZ – MIKLÓS SZANYI

Clusters have become widely used economic policy tools in the past 15 years. They are usually applied as tools of broader policies. However, clusters and clustering process consist of wide and deeply rooted cooperation networks. They provide complex solutions for improving competitiveness that exceed the scope of particular policy fields. The authors illustrate cluster functions and the role of clusters in different economic policy regimes by means of three case studies. The autocluster of Styria tries to provide adequate responses to the global challenges of this mature industry in the framework of a finely engineered complex development policy network. An Irish infocommunications cluster is the chosen example of innovation-based development of high tech industries. The Estonian infocommunications cluster illustrates the bottom-up organization of an FDI-based competitive network. There are big differences between the chosen clusters, nevertheless, all of them can be regarded successful.

The impact of EU accession on budgetary redistribution in Poland

ANNA WISNIEWSKI

Redistribution at the national level and the impact of structural funds from the European Union sources are analysed in the paper taking the example of Poland. The redistribution process is basically aiming at the same objective both at the community and at the national level: creating a more equal situation in the market without harming the competition. The overall impact of integration in the Community framework on the allocation of public goods is shown by the visible reduction of central government role and the marked influence of regional initiatives in the redistribution of funds. There is also a tendency towards re-channelling central funds according to community objectives that are in harmony with national development plans elaborated with the aim of participation in EU Cohesion policy. Accession to the European Union meant new legal obligations concerning the provision of state aid for the new members. A shift towards horizontal objectives from previously used sectoral preferences can be observed in Poland. The two most important interest groups remain the trade unions and the agricultural lobby, their impact on budgetary decisions have become limited. Due to the increasing role of multi-level governance in connection with the implementation of EU Cohesion policy the redistribution has been influenced by several actors both vertically and horizontally. Local interest and the initiatives coming from non-governmental actors have gained more importance.

Effects of the Introducing SPS System on the Land Market

Summary

JÓZSEF ALVINCZ

In comparison to Hungary, property relations as well as entrepreneurial structure are much more stabilized in agriculture of the west-european countries. Hence, in all probability, the new supporting (subsidization) systems - that are to be introduced in Hungary soon - influence the prices of land and rental fees (not to mention profitability of farming) more considerably. Concerning the income conditions, we do expect changes as happened also in case of the family farms in Western-Europe. Among the consequences, it is necessary to highlight the importance of the influence on the price of land and on the landed-property structure, after the radical changes in market regulations of the EU, as well. Concerning the introduction of the SPS system, the main reason of the uncertainty is the postponement of landed-property redistribution and regulation of farming units. Realization of the landed property redistribution could promote landed property trade and influence prices favourably (towards proportional value). An other benefit is that chances of having a more environmental friendly agriculture seem also to be more probable. Consequently, the followings main tasks are still to be performed:

- determine objects and means of agricultural policy
- define guidelines of property policy
- place proposals on redistribution and plant regulations into operation.

Through implementation of these elements (that are in a close correlation with each other, as well) the international competitiveness, food supply capacity and the environmental friendly conditons of Hungary's agriculture could also be improved considerably.

The role of the member states in the transformation of the cultural policy of the European Union

ÁKOS TÓTH

The European Union is successfully implementing the liberal aspect into the cultural sector with its coercive power. The article is focusing on how the EU institutions force changes in the cultural policy of the member states. The author examines the role of the United Kingdom, France and Germany in the process of the communitarisation for a European cultural policy. The hypothesis is proved with the analysis of the audiovisual sector, the book market and the field of copyright. The author assumes that the institutions of the European Union with their coercive power help the communitarisation process among the member states' cultural policy.

Jogi melléklet

A támogatott importtal szembeni fellépés keretei az Európai Unióban

HORVÁTHY BALÁZS

1. A szubvencionált importtal szembeni eszköz szerepének felértékelődése

Az Európai Unió védelmi eszköztárában hosszabb ideig csak mögöttes szerepet betöltő szubvencióellenes eljárás az 1990-es évek közepétől számítva fokozatosan egyre nagyobb jelentőségre tesz szert. Az eszköz feléledésében több tényező is közrejátszott.

A szubvencióellenes eszköz jelentőségének növekedése betudható annak a multilaterális szintű folyamatnak, amely általánosságban az autonóm jellegű kereskedelmi védelmi intézkedések felértékelődésének háttérében állt. Ez a folyamat abban ragadható meg, hogy a 20. század második felétől kezdődően az államok közvetlen beavatkozási potenciálja a nemzetközi gazdasági folyamatok irányában drasztikusan csökken a globális külgazdasági jog keretének (GATT–WTO stb.) erősödése következtében. Ebből kifolyólag felértékelődnek azok a kereskedelmi védelmi intézkedések, amelyek különleges helyzetekben, konkrét magatartásokkal szemben még legálisan az államok és így a Közösség rendelkezésére állnak.

Emellett a felértékelődésben közrejátszott a GATT uruguayi körtárgyalása nyomán elfogadott multilaterális szintű szerződésmódosítás, valamint az új szubvencióellenes kódex, melyek szükségessé tették a közösségi szabályok módosítását. Ennek eredményeként elfogadott új szabályozás már a dömpingszabályoktól független, önálló rendeletben öltött testet, *egyszerűbbé téve e kereskedelempolitikai intézkedés alkalmazhatóságát*. Természetesen önmagában a multilaterális keret célzatos módosítása is lehetett hatással a Közösségen belüli folyamatokra, hiszen az

Horváthy Balázs, a Széchenyi István Egyetem (Győr) egyetemi adjunktusa, az MTA Jogtudományi Intézetének tudományos segédmunkatársa. E-mail cím: balazs_horvathy@freemail.hu

1995-ben hatályba lépő GATT–WTO rezsím lényegesen szűkebbre szabta a nemzeti kormányok támogatási lehetőségeit, az alkalmazott szubvenciók körében pedig erőteljesen növelte az átláthatóságot. Minthogy ezek a szigorúbb szabályok a közösségi piaci szereplőket a másik szemszögből mint a szubvenciók kedvezményezettjeit is érintették, ennek folytán, ha saját maguk estek el valamilyen – korábban jogszerűen nyújtható – támogatástól, nyilvánvalóan „éberebben” észlelték, amennyiben az ugyanilyen típusú támogatás révén jutott az uniós piacon megjelenő külföldi versenytárs előnyhöz. Mindemellett a támogatásokat kifogásoló panaszok növekedését serkentette a Bizottság által meghirdetett *piacra jutási stratégia*¹ is, amely már pusztán a szélesebb körű tájékoztatás, az újabb információs médiumok igénybevétele által is ráirányíthatta a közösségi piaci szereplők figyelmét e poroszodni látszó eszközre.

Jelenleg az évi átlagosan fél tucat eljárással a támogatott importtal szembeni fellépés az EU kereskedelmi védelmi intézkedései között a dömpingeljárások után helyezhető el,² jelentőségét tekintve nagyjából az egyre inkább feltörekvő *trade barriers regulation*³ azonos fontosságú eszköznek tekinthetjük. De e növekedés semmiképpen nem változtat azon, hogy a szubvenció „megfejthetetlennek tűnő természete”⁴ nem könnyíti és teszi jelentősen népszerűbbé ezt a fellépési lehetőséget. Azonban észre kell venni, hogy a szubvencióellenes eszköz e fajta „ártatlansága” csak látszólagos:⁵ ha a tényállási elemek igazolhatók, és értékkiegyenlítő vám kiszabására kerül sor, akkor nagyon is hatékony eszközként alkalmazható.

2. A támogatás – szubvencióellenes intézkedés kettőssége

Régóta vita folyik az állami támogatások megítéléséről, előnyéről és hátrányairól. A *szubvenció magatartás* megvalósítója kizárólag állam (vagy konkrétan az Európai Közösség) lehet. Egyfajta érdekhordozóként viszont értelemszerűen nem-

¹ Ld. ehhez: *Stewart, A.*: Market Access: A European Community Instrument to Break Down Barriers to Trade. ICLR (2), 1996. 123. o.

² A statisztikák szerint a változás éve 1996 volt. 1977 és 1996 között mindösszesen 12 eljárást indítottak meg, 1996-ot követően pedig csak az első 4 évben 32 eljárást. Ezt követően 2007-ig éves átlagban 5-7 eljárás indult.

³ Ld. *Horváthy B.*: Offenzív eszköz az Európai Unió kereskedelempolitikájában. I–III. *Külgazdaság* – Jogi Melléklet, I. rész: 2004. 10. szám, 125–140. o.; II. rész: 2004. 11. szám, 141–156. o.; III. rész: 2004. 12. szám, 157–169. o.

⁴ „The use of government subsidies presents one of the most difficult conundrums in international rule-making” *Collins-Williams, T. – Salembier, G.*: International Disciplines on Subsidies – The GATT, the WTO and the Future Agenda. JWT, 1996/1. 5. o.

⁵ Akárcsak egy „báránybőrbe bújt farkas”, ld.: *Vermulst, E. – Waer, P.*: EC-Anti-subsidy Law and Practice after the Uruguay Round: a wolf in sheep’s clothing? JWT, 1999/3. 19. o.

csak az állam, hanem mellette a kedvezményezett piaci szereplők is megjelennek.⁶ Hasonlóan a dömpinghez, a szubvenció megítélése is természetesen függ attól, hogy milyen szemszögből vizsgáljuk e jelenséget. A szubvenció magatartás tényleges megvalósítója, vagyis az államok szempontjából a saját maguk által nyújtott *állami támogatások* a szektorális politikák hatékony eszközeinek számítanak: a gazdaságpolitika, a regionális politika, iparpolitika vagy közvetlenül s közvetetten egyéb más politikák nélkülözhetetlen és bevett eszközeiként alkalmazzák a támogatási rendszert.⁷ Az állami támogatások látványos eredményeket produkálnak egyes hátrányos iparágak (hajóipar, más nehézipari ágazatok stb.) fenntartása, túlélése érdekében folytatott erőfeszítések során. Természetesen ezen érdekek hordozói – miként említésre került – az államok mellett maguk a kedvezményezett vállalatok is.

Másik aspektusból nézve: ugyanezen érdekelti kör mindemellett *szubvencióellenes fellépésre* is kényszerül. A külpiacon szereplőkkel szembeni versenyképességet mindenképpen csökkenti az, ha a külpiacon olyan termékek áramolnak e képzeletbeli piacra, amelyek a származási országban, az exportországban részesültek állami támogatásban. Ebben a relációban említett érdekhordozók logikus célkitűzése, hogy fellépjenek a támogatott termékbehozattal szemben. Az importszubvencióval szembeni fellépés érdekhordozója tehát szintén egyrészt az érintett piaci szereplő lesz, amely a támogatott importtal összefüggésben kárt szenvedhetne el, másrészt pedig az állam, amely az előbbi érdekében fellép. Más szóval, e *szubvencióellenes intézkedést* szintén maga az állam képes megtenni a rendelkezésére álló formalizált eljárásban. A szubvencióellenes intézkedésekkel és magával a szubvenció magatartással szemben megfogalmazott kritika az, hogy mindkettő – még esetleges relatíve pozitív hatásától függetlenül (!) is – a *protekcionista kereskedelempolitika* eszköze. Tehát a fent említett érintettek (támogató állam és kedvezményezett piaci szereplők, illetve a kárt szenvedő piaci résztvevők és az érdekükben fellépő állam) által közvetített érdekek nem felelnek meg az egyre nyitottabbá váló globális piac azon alapelveinek, amelyeket pl. a GATT-WTO-rendszer megtestesít. Az efféle kritika oldaláról a szubvenció önmagában káros a nemzetközi versenyképességre, a gazdasági fejlődés lelassulásához vezet. Hivatkozásként hozzák fel, hogy a támogatás sosem megoldás, hanem csak a strukturális problémákat taszítja vissza időlegesen a felszín alá, viszont ezzel szemben jelentős erőforrásokat emészt fel.⁸

⁶ A dömpingtényállás esetében a magatartás megvalósítója és érdekhordozója egybeesett, vagyis mindkét szempont az adott piaci szereplőt érintette.

⁷ Elsősorban a csúcstechnológiák meghonosításának szakaszában jellemző az arányát tekintve nagy volumenű állami támogatás, ld. ehhez: Winter, H.: Interdependenzen zwischen Industriepolitik und Handelspolitik der Europäischen Gemeinschaft. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1994.

⁸ Beise, M. – Oppermann, T. – Sander, G.: Grauzonen im Welthandel – Protektionismus unter dem alten GATT als Herausforderung an die neue WTO. Nomos, Baden-Baden 1998. 67. o.

Ennek nyomán tehát ugyanolyan ellentmondásokba ütközünk, melyekkel adott esetben pl. a dömpingellenes eljárásnál is szembesülhetünk. Voltaképpen a szubvenció természete kapcsán is arról van szó, hogy külgazdasági szabadság mögött álló érvrendszerek ütköznek egymással. A *liberális szabadkereskedelmi politika* bázisán létrejött közgazdaság-tudományi elméletek a fenti szempontok szerint utasítják el a szubvenciót, tulajdonképpen szükségtelessé téve ezáltal a szubvencióellenes fellépést is. A támogatások eszközeinek *teljes felszámolása* és ennek valamilyen nemzetközi rezsim általi érvényesítése azonban merő utópiának tűnik. A szubvenció – és hozzátehetjük: ebből kifolyólag a szubvencióellenes intézkedés is – a gazdasági élet realitásai közé tartozik. Amire a valóság talaján állva lehetőség van, hogy az államok támogatásokkal és szubvencióellenes intézkedésekkel kapcsolatos hatáskörei a diszkriminációmentes, fair kereskedelem szabályait is szem előtt tartva legyen átlátható korlátok közé helyezve. A szabályozási igény tehát adott, annak megvalósítása pedig akkor lehet hatékony, ha egyaránt maga a támogatás és a szubvencióellenes intézkedés is a jogalkotó figyelmének centrumába kerül. A globális külgazdasági jog keretrendszerében, valamint ahogy látni fogjuk, a közösségi jogban ez a kettősség, a *támogatások szabályozásának dichotómiája* jellemző.⁹

3. A támogatások keretrendszere a globális külgazdasági jogban

A támogatások nem egyöntetű megítélése és a fent hivatkozott dichotóm jellegből adódó érdekkonfliktusok miatt nemzetközi szabályozására hosszú ideig nem került sor, de megjegyezhető, hogy a nemzeti jogrendek irányából nézve sem talá-lunk kifinomult szabályozási modelleket.¹⁰ A korai szabályozások alapvető sajátossága, hogy a szubvenciót a dömpinggel azonos kategóriájú magatartásnak, illetve a dömping egyik fajtájának tekintették.¹¹ Többoldalú nemzetközi jogi dokumentumban a támogatások szabályozása csak később, az 1947. október 30-án kelt, és az akkor 22 alapító tag által megkötött Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény-

⁹ A német jogirodalom nemhiába e két jogterületet eltérő fogalommal is illeti. Az állami támogatásokra vonatkozó joganyag kapcsán a „*Subventionskontrollrecht*” (vagy: „*Beihilfenkontrollrecht*”), a támogatott importtal szembeni fellépést meghatározó területre vonatkozóan pedig az „*Antisubventionsrecht*” kifejezést alkalmazzák. Vö. *Nettesheim, M.*: Ziel des Antidumping- und Antisubventionsrecht. C.H. Beck, München, 1994. 24. o.

¹⁰ A XX. század első felében hosszú ideig egyedül csak az Egyesült Államok próbálta meg a támogatások külkereskedelmi aspektusait rendezni: 1890 óta lehetőség volt értékkiegyenlítő vám kiszabására, majd az 1922-es reformot kiterjesztették az exportszubvenciók mellett az egyéb támogatási formákra is, ld. ehhez: *Collins–Williams–Salembier*, i. m. 6. o.

¹¹ Az „állami támogatásból eredő dömpinghez” ld. *Widmer, M.*: Dumping und dumpingähnliche Tatbestände im Aussenhandel. Polygraphischer Verlag, Zürich, 1961. 103. o. és köv.

ben történik meg¹² és mindmáig a GATT–WTO-rendszer az, amely átfogó jelleggel határozza meg a külgazdasági folyamatok ezen aspektusát. Az állami támogatások tekintetében e multilaterális keretben is a szabályozás irányát a kettősség jellemzi: egyfelől a GATT XVI. cikke a támogatások nyújtásának általános szabályait, illetve az exporttámogatások különös kérdéseit érinti; míg a VI. cikk a tagállamok által kiszabható szubvencióellenes intézkedések, vagyis az értékkiegyenlítő vám keretfeltételeit (anyagi jogi feltételeit) adja meg. Az 1994-ben az Uruguay-fordulón elfogadott Marrákési Egyezmény részét képező, támogatásokról és kiegyenlítő intézkedésekről szóló megállapodás (a továbbiakban: *szubvenációs megállapodás*) a GATT alapvető cikkeit kiegészítve a részletszabályok tekintetében is szinte kimerítő szabályozást ad.

A támogatott importtal szemben *értékkiegyenlítő vám* alkalmazását teszik lehetővé a GATT-normák. Értékkiegyenlítő vám abban az esetben szabható ki, ha az érintett terméket támogatásban részesítették; e támogatás olyan hatással jár, hogy a hazai iparágnak jelentős kárt okoz, vagy azt kárral fenyegeti (tényleges és potenciális kár), illetőleg hogy a hazai iparág kialakulását akadályozza. Egyébiránt az egyezmény megfogalmazásából az is kikövetkeztethető, hogy az állami támogatás és a kár között okozati összefüggésnek kell fennállnia. A szubvenációs megállapodás értelmében *szubvenció* az, ha a kormány vagy más állami szerv folyósít pénzügyi támogatást, illetve ha a GATT 1994 XVI. cikke értelmében a jövedelem- vagy ártámogatás bármelyik formája merül fel, és ezáltal a kedvezményezett előnyhöz jut.¹³ A megállapodás szerint a támogatás lehetett *tiltott*, *megtámadható* (a hivatalos magyar fordítás szerint: „felróható”), illetve *megengedett* („nem felróható”) támogatás. A *tiltott támogatásokat* a megállapodás egyértelműen meghatározza. Ebbe a

¹² Vö. Reszel, P.: Die Feststellung der Schädigung im Antidumping- und Antisubventionsrecht der Europäischen Gemeinschaften. Heymann, Köln etc., 1987. 5. o., Blakeney, M.: The Origins of the World Trade Organization. ICLR 1995/2. 50. o., Sánchez Rydelski, M.: EG und WTO Antisubventionsrecht. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2001. 276. o.

¹³ *Szubvenációs megállapodás* 1. cikk 1.1 a) és b) pont. Hogy mit takar az „előny” kifejezés, azt a megállapodás nem tisztázza. A WTO-vitarendezés keretében viszont találunk olyan döntést, amely támpontot adhat e fogalom tartalmának megfejtéséhez. A Kanada és Brazília között, repülőgépek exporttámogatása tárgyában indult eljárásban a fellebbviteli testület szerint támogatás mindaz, ami által a kedvezményezett előnyösebb helyzetbe kerül, mintha e támogatást nem kapná meg. Vö: „Canada – Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft - Report of the Appellate Body” WT/DS70/AB/R2 (1999) 149. bekezdés “(...) ordinary meaning of ‘benefit’ clearly encompasses some form of advantage. (...) In order to determine whether a financial contribution (in the sense of Article 1.1(a)(i)) confers a ‘benefit’, i.e., an advantage, it is necessary to determine whether the financial contribution places the recipient in a more advantageous position than would have been the case but for the financial contribution. In our view, the only logical basis for determining the position the recipient would have been in absent the financial contribution is the market. Accordingly, a financial contribution will only confer a “benefit”, i.e., an advantage, if it is provided on terms that are more advantageous than those that would have been available to the recipient on the market.” (kiemelés: H. B.)

csoportba tartoznak az exporttámogatások (törvény szerint vagy ténylegesen¹⁴ az exportteljesítménytől függő támogatások),¹⁵ valamint az importált termékekkel szemben hazai termékek felhasználásától függő támogatások.¹⁶ E főszabály szerinti tilalom gyakorlatilag csak az ipari termékek forgalmára vonatkozik, ui. a mezőgazdasági megállapodás hatálya alá tartozó árukra eltérő szabályok alkalmazandók.¹⁷ Az e cikkben szereplő támogatási formák eleve tiltottnak számítanak, vagyis további körülmények, pl. a károsító hatás vizsgálata nem szükséges. A *megtámadható támogatásokkal* szembeni fellépéshez ezzel szemben vizsgálni kell, hogy bármely támogatás alkalmazása okoz-e más tagállamok érdekeit érintő hátrányos hatásokat. A *megengedett* (nem felróható) támogatások típusa részben csak időlegesen került be a szubvenciók megállapodásba: a 31. cikk értelmében e szabályok a megállapodás hatályba lépésétől számított 5 évig alkalmazhatóak, az esetleges hosszabbításról a támogatások és kiegyenlítő intézkedések bizottsága határozhatott. E csoportba tartoztak a nem egyedi támogatások,¹⁸ vagy pl. bizonyos kutatás-fejlesztéshez köthető szubvenciók. A megengedett támogatások ellen kiegyenlítő intézkedést alkalmazni nem lehet, az ilyen speciális célból bevezetett támogatásokat a bizottságnál be kell jelenteni,¹⁹ viszont a bejelentett támogatások vizsgálatát bármely más tagállam kérheti.²⁰

4. A közösségi szabályozás hatályos forrásai

A GATT támogatott importra vonatkozó szabályai, a WTO szubvenciók megállapodás a közösséget és a tagállamokat egyaránt kötelezi, így a hatályos közösségi

¹⁴ Ez a norma akkor teljesül, amikor a tények azt bizonyítják, hogy a támogatás nyújtása, bár nem a törvények teszik függővé az exportteljesítménytől, a valóságban a tényleges vagy várható exportáláshoz vagy exportjövedelmekhez kötődik. Önmagában az a tény, hogy a támogatást olyan vállalatoknak nyújtják, amelyek exportálnak, pusztán ezen oknál fogva nem minősül exporttámogatásnak e rendelkezés értelmezése szerint. *Szubvenciók megállapodás* 3. cikk 3.1. pontjához fűzött lábjegyzet.

¹⁵ A megállapodás I. mellékletben – az alkalmazott szóhasználattal élve: „illusztratív” – listát is találunk az exporttámogatások főbb típusaira vonatkozóan. Az „illusztratív” jelleg első ránézésre nem zárt, hanem csak példálózó jellegű meghatározásra utalna. Azonban e tekintetben egyértelműen eligazít a 3. cikkhez fűzött hivatalos megjegyzés: „Az I. Mellékletben exporttámogatásnak nem minősülőként hivatkozott intézkedések nem tiltottak a jelen Megállapodás ezen vagy bármely más rendelkezése szerint.” Vagyis az I. melléklet nem értelmezhető kiterjesztő módon, a tilalom csak az ott felsorolt típusok tekintetében áll fenn.

¹⁶ *Szubvenciók megállapodás* 2. cikk 2.1 pont.

¹⁷ *Szubvenciók megállapodás* 2. cikk 2.1 pont és *Mezőgazdasági megállapodás* 1. melléklete.

¹⁸ Az egyediség feltételeit a megállapodás 2. cikke határozza meg. Egyedi támogatásnak számít például, ha a támogatást nyújtó hatóság, vagy az e hatóság működését meghatározó törvény kifejezetten meghatározott vállalatokra korlátozza a támogatáshoz való hozzáférést. A tiltott támogatások tekintetében a megállapodás felállít egy megdönthetetlen vélelmet, ui. e támogatásokat minden esetben egyedinek kell tekinteni. Vö. *Szubvenciók megállapodás* 2. cikk.

¹⁹ *Szubvenciók megállapodás* 8. cikk 8.3 bekezdés.

²⁰ *Szubvenciók megállapodás* 8. cikk 8.4 és 8.5 bekezdések.

szabályozás ennek megfelelően a fenti multilaterális alapokon nyugszik, anyagi jellegű, lényeges módosítására a GATT uruguayi fordulója óta nem került sor. A *Tanács 2026/97/EK rendelete*²¹ (a továbbiakban: „*importszubvenciók rendelet*”, vagy ebben a fejezetben „*rendelet*”) jelenleg a támogatott importtal szembeni közösségi fellépés kódexe az EK Sz hatálya alá tartozó áruk esetében. Az ESZAK megszűnését követően a szén- és acéltermékek vonatkozásában átmeneti szabályokat a *Tanács 963/2002/EK rendelet*²² állapít meg. A kötelező források körében a szubvencióellenes joganyag közé tartoznak azok az egyedi határozatok és rendeletek is, amelybe az Európai Bizottság vagy az Európai Unió Tanácsa a szubvencióellenes eljárással kapcsolatos döntést (ideiglenes, végleges értékkiegyenlítő vám, kötelezettségvállalás elfogadása) foglalt.²³ Ezzel szemben nem kötelező jogszabály a Bizottság által 1998-ban kibocsátott közlemény²⁴ (a továbbiakban e fejezetben: „*közlemény*”), amely a támogatás számításának elveit fejt ki. Habár ez formailag nem kötelezi a közösségi intézményeket, az eljárás érintettjeit, vagy az egyéb jogalanyokat, a vizsgálati eljárásban az Európai Bizottság a kalkuláció során figyelembe veszi és a vizsgálati jelentést is a közlemény szempontjai szerint készíti el.

5. Szubvencióellenes intézkedés alkalmazásának feltételei

Az importszubvenciók rendelet anyagi és eljárási szabályokat egyaránt tartalmaz. A szubvencióellenes intézkedés *értékkiegyenlítő vám* kiszabását jelenti. Megjegyezhető, hogy támogatott import esetén a gyakorlatban előfordul, hogy az EK a külkereskedelem-politika „szürke zónájához” sorolható egyéb – akár pl. külpolitikai jellegű – eszközt (is) igénybe vesz, vagy példának okáért akár a formális eljárás beindításának elkerülése végett kétoldalú kapcsolatrendszerén belül próbálja a harmadik országot „öszönözni” arra, hogy a támogató gyakorlatát számolja fel. Az efféle praktikák megítélése nem közvetlen tárgya jelen tanulmánynak, de annyi megjegyezhető: említett „jogon kívüli” szubvencióellenes eszközök igénybevétele mindaddig nem vitatható, amíg az a globális normarenddel összhangban áll. Követ-

²¹ *Tanács 2026/97/EK rendelet* az Európai Közösségben tagsággal nem rendelkező országokból érkező támogatott behozattal szembeni védelemről. HL „L” 288 (1997.10.21.) 1. o.

²² *Tanács 963/2002/EK rendelet* a 2277/96/ESZAK és az 1889/98/ESZAK bizottsági határozat alapján elfogadott dömpingellenes és szubvencióellenes intézkedésekkel, valamint a fenti határozatok alapján folyamatban lévő, dömpingellenes és szubvencióellenes vizsgálatokkal, kifogásokkal és kérelmekkel kapcsolatos átmeneti rendelkezések megállapításáról.

²³ Ún. tercier joganyagok.

²⁴ *Information from the Commission - Guidelines for the calculation of the amount of subsidy in countervailing duty investigations*. HL „C” 394 (1998.12.17.) 6. o.

kezésképpen pl. diszkriminatív intézkedésekkel való fenyegetés mint jogellenes nyomásgyakorlás nem igazolható megoldás.

Értékkiegyenlítő vám bármely olyan, a termék gyártása, termelése, exportálása vagy szállítása tekintetében – közvetlen vagy közvetett módon – megadott támogatás összegének a kiegyenlítése céljából alkalmazható, amely terméknek a Közösségen belüli szabad forgalomba bocsátása kárt okoz. A vám kivetésének további feltétele, hogy e kereskedelempolitikai intézkedés a Közösség érdekében álljon. A tényállást elemeire bontva, az értékkiegyenlítő vám kiszabásának négy anyagi jogi feltétele van. Ezeket az alábbiakban külön-külön ismertetjük.

5.1 Támogatás tényének bizonyítása

a) Az importszubszcenciós rendelet – a korábbi jogszabályokkal ellentétben – kísérletet tesz arra, hogy a szubszcenció általános definícióját meghatározza. Ezek szerint a támogatás valamely kormány által nyújtott pénzügyi támogatás, vagy bizonyos jövedelempótló vagy ártámogató intézkedések, amelyekből a vállalkozásoknak előnye származik. A következőkben ezzel összefüggésben szólni kell a támogatás *általános típusairól*, a *kiegyenlíthetőség* kritériumairól, illetve a definícióban szereplő (*gazdasági*) *előny* fogalmáról.

Az általános típusok tekintetében, a pénzügyi támogatások lehetnek *materiális támogatások* (közvetlen transzferek, mint hitelek és tőkeinjekciók, vagy közvetett transzferek, pl. hitelgarancia), de passzív jellegű tranzakciók is jelenthetnek támogatást. Ez utóbbiak tipikus esete a különböző kormányzati, állami bevételek elengedése (pl. adójóváírás jellegű pénzügyi ösztönzők). A „kormányzati bevételek” fogalma tágan értelmezendő, nemcsak adókat, hanem egyéb más adójellegű bevételeket, illetékeket, díjakat, vagy akár – az „*Atlanti lazac*”-ügyben az Európai Bíróság részletes elemzése szerint – különböző szociálpolitikai járulékokat²⁵ is jelenthet. Szintén pénzügyi támogatásként jöhetnek számításban az ún. *közvetett immateriális támogatások*, mikor a kormányzat árukat vagy szolgáltatásokat bocsát a kedvezményezett rendelkezésére, vagy árukat vásárol fel, ha ezek a tranzakciók általános infrastruktúra szükségletein kívüllinek tekinthetők.²⁶ Pénzügyi támogatásnak minő-

²⁵ „*Atlanti lazac*”-ügy: *Council Regulation (EC) No 1891/97 on imposing a definitive countervailing duty on imports of farmed Atlantic salmon originating in Norway*. HL „L” 267 (1997.09.30.) 19. Ld. 16. és 18. bekezdés.

²⁶ Ld. ehhez pl. „*Rozsdamentes acélhuzal*”-ügy: *Commission 618/1999/EC regulation imposing a provisional countervailing duty on imports of stainless steel wire having a diameter of 1 mm or more originating in India and the Republic of Korea*. para 13. Pl. az indiai kormány vezetett be a hazai cégeknek egy ún. Passbook-rendszert, amelyen keresztül az exporthoz kötődően közvetetten importkedvezményeket érhetnek el.

sülhet adott esetben a kormányzat által működtetett közvetett finanszírozási rendszer is, amelyen keresztül állami forrásból közvetlenül nyújtanak támogatásokat a kedvezményezetteknek. A közösségi rendelet – hasonlóan a GATT–WTO-szabályokhoz – külön kezeli a jövedelemplótló és ártámogató intézkedéseket is mint a támogatások lehetséges fajtáját.

b) A támogatás vizsgálata során további ismérv, hogy a közösségi jogszabály alapján kiegyenlíthető támogatásról legyen szó. Az importszubszienciós rendelet *kiegyenlíthető támogatásoknak nevezi*²⁷ az egyedi támogatásokat (a WTO kategorizálása alapján „sárga” szubszienciók), de némileg következetlen szabályozási technikáról tanúskodva megdönthetetlen vélelem útján egyedinek tekinti a tiltott („piros”) támogatásokat is. Ez azért félrevezető, mert *ilyen tiltott támogatások esetében nemcsak a specifikus támogatási formával, hanem az általánosan, nem egyedi jelleggel nyújtott szubszienciókkal szemben is fel lehet lépni*. A tiltott támogatások körébe tartoznak egyfelől az exportteljesítmények függvényében nyújtott támogatások (*exporttámogatások*),²⁸ másrészt az olyan támogatások, amelyeket a hazai áruk használatának – importárúk használatával szembeni – előnyben részesítése céljából adnak meg (*importhelyettesítő támogatás*).²⁹

A fentieket összevetve tehát értékkiegyenlítő vám kiszabására csak olyan magatartás esetében van lehetőség, ha *valamely kormány (állam) az importszubszienciós rendelet alapján egyedinek minősülő támogatást nyújt, és e szubszienciós magatartás a kedvezményezettet előnyben részesíti*.

Az egyediség megállapítását az eljáró közösségi intézménynek a rendelet *pusztán alanyi vagy együttesen földrajzi és alanyi szempontok* alapján teszi lehetővé. A támogatás specifikus jellegét meg kell állapítani akkor, ha a támogatási jogosultság meghatározott alanyi körre korlátozódik (*specifikus alanyi kör*). A specifikus alanyi kör egyaránt lehet meghatározott vállalkozás vagy gazdasági ágazat, illetve meghatározott vállalkozáscsoport vagy gazdasági ágazatok csoportja. A Bizottságnak mérlegelési joga nincs, ha fennáll e feltétel, a támogatás egyedi jellegét meg kell állapítani. A rendelet – a WTO szubszienciós megállapodás szabályaival összhangban – a támogatási jogosultság korlátozását nemcsak akkor tekinti az egyediség meghatározó elemének, ha ezt jogszabály írja elő, hanem a specifikus jelleg akkor is fennáll, ha az illetékes hatóság korlátozza egy bizonyos alanyi körre a támogatást. Az egyediség meghatározásának ez utóbbi eleme értelemszerűen csak akkor kap szerepet, ha egy adott államban ugyan a jogszabályi keretek megfelelnek

²⁷ Tanács 2026/97/EK rendelet 3. cikk (4) bekezdés első mondat.

²⁸ Tanács 2026/97/EK rendelet 3. cikk (4) bekezdés a) pont. A fogalom magyarázatát ld. később.

²⁹ Tanács 2026/97/EK rendelet 3. cikk (4) bekezdés b) pont. A fogalom magyarázatát ld. lentebb.

a multilaterális szubvenciós szabályoknak, ezzel szemben az eljáró hatóságok tényleges támogatási gyakorlata specifikus.

A gyakorlatban azonban nem minden esetben jelenik meg nyilvánvaló, objektív módon a szubvenciós magatartás. Abban az esetben, ha formálisan nem állapítható meg a korlátozott alanyi kör szerinti specifikus jelleg, de feltételezhető, hogy hallgatólagosan az érintett kormányzat egyedi támogatási gyakorlatot folytat, akkor a Bizottság további szempontokat is mérlegel. A Bizottság mozgástere itt némileg nagyobb, mint az objektíve fennálló specifikus alanyi kör esetében, vagyis bármilyen egyéb szempontot figyelembe vehet, amely igazolja iménti feltételezést. Szóba jöhető szempontok lehetnek például okáért: olyan speciális támogatási programok, amelyeket meghatározott, korlátozott számú vállalkozástípusok vehetnek igénybe; a támogatások jelentős része bizonyos vállalkozási fajtákra koncentrálódik; vagy a támogatásról döntő hatóságnak mérlegelési joga van az odaítélésénél és él ezzel a jogosultságával.

Egyedinek tekintendő az a támogatás is, amelyet egy kijelölt földrajzi térségen belüli régió egyes vállalkozásaira korlátozva nyújtanak (*földrajzi régióra korlátozódó specifikus alanyi kör*). Ez a tényállás nem tér el gyökeresen az előbbtől. Valójában ez esetben is az alanyi kör specifikációja jellemzi a támogatási gyakorlatot, a különbség a fentiekhez képest csak annyi, hogy itt ez a gyakorlat meghatározott földrajzi területen (pl. egy államon belül egy régióban) történik.

Hangsúlyozni kell viszont, hogy a támogatás egyedisége nem áll fenn, ha az érintett kormány általános gazdaságfejlesztő program keretében nyújt támogatást. Ennek *három feltétele* van. Egyrészt a jogosultság megszerzése és a nyújtható támogatás összege vonatkozásában objektív kritériumok³⁰ legyenek meghatározva; a jogosultság megadása automatikusan történik és végül, e kritériumokat szigorúan alkalmazzák a gyakorlatban is.

A pénzügyi támogatást nyújthatja az importált termék származási országának kormányzati szerve vagy egy közbenső ország kormányzati szerve, amelyből a kérdéses terméket a Közösség területére exportálták (exportáló ország). A „*kormányzat*” a származási ország vagy az exportáló ország bármilyen illetékes szervét jelenti, a gyakorlat azonban nemcsak a központi államigazgatási, hanem pl. a meghatározott autonómiával bíró regionális szerveket is ide érti. A rendelet nyitva hagyja azt a kérdést, hogy a „kormány által nyújtott pénzügyi támogatás” egyben azt is

³⁰ Az objektív kritérium olyan feltételt jelent, amely semleges, nem részesít előnyben bizonyos vállalkozástípusokat más vállalkozástípusokkal szemben, és amely természetét tekintve gazdasági jellegű, alkalmazását tekintve pedig horizontális, mint például az alkalmazottak száma vagy a vállalkozás mérete. E kritériumokat egyértelműen törvényben, rendeletben vagy egyéb jogszabályban kell előírni, hogy azok alkalmazása ellenőrizhető legyen. Ld. *Tanács 2026/97/EK rendelet* 3. cikk (2) bekezdés b) pont.

jelenti-e, hogy a támogatásnak *egészében (vagy legalább részben) állami forrásokból kell-e származnia*, vagy hasonlóan az Egyesült Államok gyakorlatához, akár magánszférából érkező támogató intézkedések is a rendelet alkalmazási körébe eshetnek.

c) Az importszubszenziós rendelet értelmében csak azok az állami magatartások tekinthetők támogatásnak, amelyek tényleges *gazdasági előnyt* nyújtanak a kedvezményezettnek. Az előny fogalmát a rendelet nem határozza meg, de különböző állami magatartások kapcsán tulajdonképpen példákat említ az előny eredményező helyzetekre.³¹ Ezek közös sajátossága, hogy az állam magatartása, szolgáltatása stb. (pl. hitelnújtás) minden esetben a piaci feltételeknél kedvezőbb módon történik, és ez jelenik meg haszonként, előnyként a kedvezményezett oldalán. Ebből arra is következtetni lehet, hogy olyan állami, kormányzati magatartások nem minősülnek támogatásnak, melyek nem kedvezőbbek a piaci feltételeknél, mert ez esetben tényleges előnye sem származik a kedvezményezett vállalkozásnak. Más megfogalmazásban, a közösségi szabályozás kizárólag azokat a magatartásokat célozza meg, amelyek következtében a kedvezményezett oldalán beálló gazdasági előny nem egyeztethető össze a piaci verseny logikájával. Voltaképpen így a támogatás fogalmának kizárásához többek között az szükséges, hogy az állam piacgazdasági szereplőként tanúsítsa az adott magatartást, pl. eszközöljön befektetést,³² vagy nyújtson hitelt.

Mindemellett a fogalmi elemként tárgyalt gazdasági előny a szubszenzió számításánál is jelentőséggel bír: a támogatás mértéke ugyanis a *ténylegesen előálló gazdasági előnyhöz* kötött.³³ A rendelet szerint tehát a kiegyenlíthető támogatás összegét a támogatásban részesülő félre átruházott gazdasági előny mértékének megfelelően kell kiszámítani. A szubszenzió mértékének szerepe van az *értékkiemelő vám kiszabása* körében is, mivel utóbbi nem lehet magasabb a támogatás mértékénél, vagyis a tényleges gazdasági előlynél.

³¹ Tanács 2026/97/EK rendelet 6. cikk.

³² Ez tulajdonképpen a támogatáskontroll irodalmában is használt „*piacgazdasági módon fellépő befektető*” doktrínája („*marktwirtschaftlich handelnder Investor*” vagy „*marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber*” alapelve), ld. ehhez: *Eilmannberger, T.*: Quersubventionen, marktwirtschaftlich handelnde Kapitalgeber und das EG-Wettbewerbsrecht. RIW, 2001. 902. o. és köv.

³³ Az 1994-es reform nyomán életbe lépett WTO szubszenziós megállapodás vezette be a támogatás viszonyításának ezen szempontját, felszámolva ezzel a korábban követett gyakorlatot, amely a „*költségelvet*” követte. Vagyis korábban minden olyan elem szubszenzióként volt elkönnyelhető, amely a kormány oldalán költségként kimutatható volt. Ld. ehhez: *Lukas, M.*: Stand und Perspektiven des EG-Antisubventionsrecht. In: *Ehlers, D.* et. a. (szerk.): Rechtsfragen des Handelschutzes im globalen Wettbewerb. Aschendorff, Münster, 2000. 75. o.

a) Értékkiegyenlítő vámot alkalmazni csak akkor lehet, ha a támogatott termék Közösségbe történő behozatala a Közösség gazdasági ágazatának kárt okoz. A kár a *Közösség gazdasági ágazatát érintő lényeges mértékű sérelmet*, a kár fenyegető lehetőségét, vagy egy ilyen gazdasági ágazat létrehozásában elszenvedett lényeges mértékű késedelem előidézését jelenti.³⁴

Következésképpen a kár megállapítása kizárólag ezen objektív kritériumok értékelésétől függ, vagyis egyéb szubjektív tényezők (az érintett ország szándéka stb.) számításba nem vehető. A szubvencióellenes eljárásban a kármeghatározás az egyik legfontosabb mozzanat. Minthogy a vizsgálandó kritériumok jórészt pusztán gazdasági faktoroknak számítanak, ezért azok alkalmazása a jogi keretrendszerrel elég nehezen megfogható: ebből következik, hogy az eljárásban a közösségi intézményeknek talán a kármeghatározás kapcsán van a legnagyobb mozgásterük.

A *közösségi gazdasági ágazat* meghatározása a hasonló termékek termelőin alapul, vagyis a szubvencionált import következtében a kárt elszenvedniük a Közösség *hasonló termékek* előállításában egységesen érdekelt termelőinek, vagy közülük azoknak kell, akik által a hasonló termékekből előállított termékmennyiség az érintett termékek Közösségen belül előállított mennyiségének a *jelentős hányadát teszi ki*. A *hasonló termék* olyan terméket jelent, amely azonos, más szóval: minden szempontból a kérdéses termékkel *megegyező* termék. Ennek hiányában a hasonló termék egy másik olyan termékkel megegyező áru, amelynek jellemző tulajdonságai, még ha nem is egyeznek meg minden szempontból a kérdéses termék jellemző tulajdonságaival, de azzal legalább *nagy hasonlóságot* mutatnak.³⁵ Utóbbi kiegészítő szabály, vagyis csak akkor alkalmazható, ha az importált termékkel teljesen azonos terméket nem lehet a Közösségen belül találni. A „nagy hasonlóság” megállapítása egyrészt a fizikai tulajdonságok mérlegelésével történik (pl. azonos anyagi tulajdonságok), másrészt a hasonló terméknek a rendeltetési célja is azonos az importtermékével. Irányadó lehet az, ha a hasonló termék azonos vámtarifába van besorolva, viszont önmagában még nem elegendő a hasonlóság megállapításához az, hogy a két termék egymással versenyben álljon. A közösségi termelés jelentős hányadát adó termelőkről akkor beszélhetünk, ha azok a hasonló termékből előállított összes termékmennyiség 50%-ánál nagyobb kollektív részarányt képviselnek. A rendelet nem egyértelmű e tekintetben, de elvileg nem kizárt az sem, hogy ennél kisebb hányaddal megállapítják a termelés jelentős hányadát. Az viszont valószínű-

³⁴ Tanács 2026/97/EK rendelet 8. cikk (1) bekezdés.

³⁵ Tanács 2026/97/EK rendelet 1. cikk (5) bekezdés.

síthető, hogy ha említett arány 25% alatti, akkor a közösségi termelés jelentős hányada semmiképpen sem állapítható meg.³⁶

b) A kár fent említett *definíciója* szerint megkülönböztethető egyfelől a *tényleges kár*, amely a Közösség gazdasági ágazatának okozott lényeges mértékű sérelmet jelenti (jelentős kár), valamint az ezzel egy tekintet alá eső *potenciális károkozás*, melyről a *Közösség gazdasági ágazatát fenyegető jelentős sérelem veszélyének* fennállásakor beszélhetünk. Másrészt a károkozás jelentkezik akként, hogy a közösségi gazdasági ágazat kialakulásának *esetleges akadályoztatására* vonatkozik.

A definícióból az is kitűnik, hogy a kárnak jelentősnek kell lennie, ennek meghatározása nincs egzakt feltételekhez kötve. Az Európai Bíróság gyakorlata szerint³⁷ a jelentős jelleg megállapításakor a közösségi intézményeknek mérlegelési lehetősége van, az viszont kétségtelen, hogy a szabad versenyen alapuló piacgazdaság filozófiájával nem lenne összeegyeztethető, ha minimális, elenyésző mértékű kár esetén is kiegyenlítő intézkedés alkalmazására kerülne sor (*bagatell kár kizárása*).

A kár megállapítása céljából elvégzendő vizsgálatnak három szempontra kell kiterjednie: egyrészt a *támogatott import mennyiségére*, a támogatott importnak a Közösség piacain forgalmazott *hasonló termékek árára gyakorolt hatásaira*; valamint az ilyen importnak a *Közösség gazdasági ágazatára gyakorolt hatásaira*. Az import mennyisége kapcsán a Bizottság a vizsgálat során elvileg minden bizonyítékot figyelembe vehet, de általában egyszerűen az EUROSTAT által készített statisztikákat tekintik irányadónak. A támogatott importárakra gyakorolt hatásának vonatkozásában pedig azt kell vizsgálni, hogy a támogatott import a Közösség érintett gazdasági ágazata hasonló termékének az áraihoz képest előidézett-e *jelentős mértékű árcsökkenést*. Vizsgálni kell továbbá, hogy az ilyen import nem csökkenti-e más módon jelentős mértékben az árakat, vagy nem akadályozza-e *jelentős mértékben olyan áremelés bevezetését*, amelynek végrehajtása egyébként megtörténhetett volna. E feltételek fennállása esetén a kár megállapítása a közösségi termelők által alkalmazott ár és az importtermék árának összevetése alapján történik. Vitákat ez a módszer azokban az esetekben szokott okozni, ha a közösségi árak valamilyen sajátos körülmény miatt kiemelkedően magasak (ld. pl. „*indiai acéltömbök*”-ügy³⁸).

³⁶ A nem egyértelmű szabályozás abból fakad, hogy a „közösségi termelés jelentős hányada” fogalmát a rendelet nem közvetlenül, hanem az eljárás kezdeményezésére vonatkozó szabályra utalással határozza meg. Vö. *Tanács 2026/97/EK rendelet* 9. cikk (1) bekezdés és 10. cikk (8) bekezdés.

³⁷ Ld. pl. *Nakajima All Precision v. Tanács* C-69/89 (1991.07.05.), EBHT 1991. I. kötet. 2069.

³⁸ Az indiai acélexportőr arra hivatkozott, hogy a közösségi termelők árai kartellmegállapodás miatt kiemelkedően magasak, ezt azonban az eljáró Európai Bizottság nem találta megalapozottnak. Ld.: *Council 2450/98/EC regulation imposing a definitive countervailing duty on imports of stainless steel bars originating in India and collecting definitively the provisional duty imposed*.

Amennyiben egynél több országból származó importált terméket egyidejűleg vetnek alá az importszubszienciós vizsgálatnak, az ilyen importok hatását csak abban az esetben kell halmozottan figyelembe venni, ha az egyes országból származó importok vonatkozásában a kiegyenlíthető támogatások összege meghaladja a *de minimis* arányt,³⁹ vagy az elhanyagolható mértéket (kumulációs szabály). Ezen túl is dönthet a Közösség a kumuláció alkalmazása mellett, ha az import közötti versenyfeltételek szempontjából, másrésztől az importált termékek és a Közösség hasonló termékei közötti versenyfeltételek szempontjából ez indokoltnak tekinthető („PFS”-ügy⁴⁰).

c) A korábban ismertetett tényállás alapján látható volt, hogy intézkedés alkalmazásához potenciális kár igazolása is elvezethet. A lényeges mértékű kár lehetőségének megállapítása a *vélelmezésen*, a *következtetésen* vagy a *távoli eshetőségen túlmenően* tények előterjesztése alapján kell, hogy történjen. A körülményekben bekövetkező olyan változásoknak, amelyek egy támogatás általi sérelmet előidéző helyzet kialakulásához vezethetnek, egyértelműeknek és azonnal felismerhetőeknek kell lenniük. A rendelet exemplifikatív felsorolással példákat említ, melyek alapján a potenciális kárt meg lehet határozni.⁴¹ Így figyelembe vehető:

– a kérdéses támogatás vagy támogatások jellege és a támogatások feltételezhető, kereskedelemre gyakorolt hatása,

– a támogatott import mennyiségének jelentős mértékű növekedése a Közösség piacán, ami az import valószínűsíthető jelentős mértékű növekedését jelezheti,

– az exportőr megfelelő nagyságú lekötetlen kapacitásai vagy az ilyen kapacitásokban jelentkező hirtelen bekövetkező jelentős mértékű növekedés, ami a Közösség piacaira irányuló támogatott export mennyiségének lényeges mértékű növekedésére utal, figyelembe véve az exporttöbblet felvételére alkalmas egyéb exportpiacok elérhetőségét is,

– az import olyan árszinten lép-e be, amely alkalmas arra, hogy jelentős mértékben lenyomja az árakat vagy megakadályozza olyan áremelések alkalmazását, amelyek alkalmazására egyébként sor került volna, és feltehetően növelik a további import behozatala iránti keresletet,

– a vizsgálat alá vont termékből tartott készletek.

³⁹ Általánosságban az importösszeg 1%, fejlődő országok esetében 2%, illetve 3%. Vö.: *Tanács 2026/97/EK rendelet* 14. cikk (5) bekezdés.

⁴⁰ A kumulációs szabály alkalmazásához ld.: *Commission 123/2000/EC regulation* imposing a provisional countervailing duty on imports of polyester staple fibres (PSF) originating in Australia and Taiwan and terminating the anti-subsidy proceeding concerning imports of PSF originating in the Republic of Korea and Thailand.

⁴¹ *Tanács 2026/97/EK rendelet* 8. cikk (9) bekezdés.

5.3 Az okozati összefüggés megállapítása

Eredetileg a támogató magatartás és a kár között fennálló okozati összefüggés a GATT 1947 VI. cikkéből, valamint az első GATT szubvenciók megállapodásból csak logikailag volt kikövetkeztethető. Explicit módon első alkalommal a Tokió-fordulón elfogadott szubvenciók megállapodás írta elő önálló feltételként az okozati összefüggés vizsgálatát, amely rendelkezés a jelenleg hatályos WTO szubvenciók megállapodásba is bekerült.⁴²

A közösségi importszubszidiós rendelet e norma végrehajtásaképpen előírja, hogy bizonyítani kell: *a támogatott import e rendelet rendelkezései értelmében kárt okoz.*⁴³ Az okozati összefüggés vizsgálatának a Közösség gyakorlata szerint arra kell irányulnia, hogy a támogatott import a fent említett kártényezők (import mennyiségére és termékek áraira, valamint a Közösség gazdasági ágazatára gyakorolt kereskedelmi hatás) előidézésében *elsődleges okként* játszott közre (ld. pl. „golyóscsapágy”-ügy).⁴⁴ Ez különösképpen akkor állapítható meg, ha az importtermék mennyisége vagy árszintje lényeges hatással van a Közösség érintett gazdasági ágazatának működésére. Az ezzel kapcsolatos közösségi gyakorlat nem teljesen konzekvens, esettől függ, hogy e szempontokat miként érvényesíti. Az viszont a Bizottság praxisának általánosan követett sarokköve, hogy ha növekvő importvolumen mellett az árra kifejtett hatás egyszerre érinti hátrányosan a közösségi gazdasági ágazatot, akkor az okozati összefüggést további körülmények vizsgálata nélkül is megállapítja.

Az okozati összefüggés megállapításának nehézsége abból következik, hogy a gyakorlatban általában ritkán fordul elő olyan helyzet, amikor a kár előidézésében kizárólag a támogatott import játszik közre.⁴⁵ Általános inkább az, hogy a közösségi gazdasági ágazat hátrányos helyzete más faktoroknak is betudható. Ezért garanciális jellegű az a szabály, miszerint a támogatott importon kívül egyidejűleg más ismert tényezőket is figyelembe kell venni annak érdekében, hogy az ilyen egyéb tényezők által előidézett sérelem ne legyen hozzászámítva a támogatott importtal okozati

⁴² „Bizonyítani kell, hogy (...) a támogatott import (...) kárt okoz.” *WTO-megállapodás az állami támogatásokról és a kiegyenlítő intézkedésekről* 15. cikk 5. pont első mondat.

⁴³ *Tanács 2026/97/EK rendelet* 8. cikk (6) bekezdés.

⁴⁴ *Commission 90/266/EEC decision* accepting an undertaking given by the Royal Thai Government in connection with the countervailing duty proceeding concerning imports of ball bearings with a greatest external diameter not exceeding 30 mm, originating in Thailand. Az okozati összefüggés kapcsán átfogó elemzésként ld. *Bénitha, M.*: From Economic Complexity to Legal Indeterminacy – Causality between Subsidy and Injury. *JWT*, 1999/1. 87. o.

⁴⁵ *Sánchez Rydelski*, i. m. 56. o.

összefüggésben álló kárhoz.⁴⁶ Az ilyen tényezőket azonban a vizsgálat során csak „meghatározott mélységig kell figyelembe venni” („*Antibiotikum*”-ügy⁴⁷)

Ezen túlmenően az okozatiság problémájának másik oldala – ami máskülönb az egyéb tényállási elemek kapcsán is korlátokat jelenthet –, hogy a kauzalitás meghatározása kapcsán az alkalmazott módszer pusztán összetett, közgazdasági jellegű fogalmak és elvek érvényesítését igényelné. Mindez főként a támogatott importon kívüli egyéb semleges hatások vizsgálata során nyilvánvaló. Vagyis a jog eszközével nehezen megragadható, így illúzió lenne a szabályozástól várni a megoldást. De a közösségi intézmények gyakorlatukkal sem próbálnak felvázolni egy olyan objektívebb – mérhető – szempontrendszert, amely átláthatóbbá tenné az okozati kapcsolat megállapításának szempontjait.⁴⁸

5.4 A közösségi érdek vizsgálata

Az értékkiegyenlítő vám kiszabásának anyagi jogi feltételeként jelenik meg a *közösségi érdek* fennállásának vizsgálata. A multilaterális normákhoz képest e közösségi jogintézmény egyedinek tekinthető, ilyen formában a WTO szubvenciók megállapodása nem rendelkezik az érdekvizsgálatról. Az értékkiegyenlítő vám kiszabása kapcsán a szubvenciók megállapodás pusztán egy vonatkozásban említ érdekeltséget. Abban az esetben, ha a „*belföldi érdekelt feleket*” (importált termékek fogyasztóit és ipari felhasználóit) sértené a kiegyenlítő intézkedés, akkor a nemzeti hatóságoknak a vizsgálati eljárásban ezek nyilatkozatait is figyelembe kell venni, és ez alapján mérlegelni, hogy végül alkalmaz-e vagy mégsem intézkedést.⁴⁹

A Közösség gyakorlatában az *anyagi jogi feltételként megjelenő érdek* lényegesen szélesebb értelmezést kap, mint a WTO-norma említett szabálya. Habár az importszubvenciók rendelet nem definiálja magát a fogalmat, de arra lehet következtetni, hogy a közösségi érdek vizsgálatát széleskörűen, a szóba jöhető érdekeltek parciális érdekeit mintegy összegezve kell elvégezni. Az érdekeltek körébe tartoznak maguk a hazai gazdasági ágazat képviselői, a felhasználók és a fogyasztók egyaránt. A rendelet szerint az ilyen vizsgálat lefolytatásában a sérelmet előidéző

⁴⁶ *Tanács 2026/97/EK rendelet* 8. cikk (7) bekezdés. Példálózó jelleggel a rendelet felsorol ilyen tényezőket, melyeket figyelembe lehet venni: a nem támogatott import mennyisége és piaci ára, a keresletcsökkenés vagy a fogyasztási minták megváltozása, a korlátozó kereskedelmi gyakorlatok alkalmazása és versengés a kérdéses harmadik ország és a Közösség termelői között, a technológiai fejlődés, az exportteljesítmények, valamint a Közösség érintett gazdasági ágazatának termelékenységé.

⁴⁷ *Council Regulation (EC) No 2164/98* 60. bekezdés. Az indiai exportőr a saját árképzésének olyan közvetett szempontjait akarta elfogadtatni, mint egy bizonyos alapanyag (penicillin) globális kereskedelmének visszaesése, de ezt „túl mélynek” találta már a közösségi hatóság.

⁴⁸ Vö. *Bénitha*, i. m. 87. o. , *SÁNCHEZ RYDELSKI*, i. m. 57. o.

⁴⁹ *WTO-megállapodás az állami támogatásokról és a kiegyenlítő intézkedésekről* 19. cikk 2. pont.

támogatás kereskedelemtorzító hatásai felszámolásának és a tényleges verseny helyreállításának a szükségességét külön megfontolás tárgyává kell tenni. Eszerint a támogatás léte és az általa okozott kár alapján megállapított intézkedések alkalmazása mellőzhető olyan esetekben, amikor az illetékes hatóságok az összes benyújtott információ alapján egyértelműen arra a végkövetkeztetésre jutnak, hogy az intézkedések alkalmazása nem szolgálja a Közösség érdekeit.⁵⁰

A közösségi érdek homályos fogalmának beemelése a vizsgálendő szempontok közé nem csak azért válik vitathatóvá, mert a WTO-normák erre közvetlen felhatalmazást nem adnak, hanem mert kiszámíthatatlanná teszi a közösségi intézmények gyakorlatát, másrészt magában hordozza a diszkriminatív fellépés lehetőségét is. Két azonos tényállású ügyben elvileg a Bizottság dönthet különbözőképpen is. Míg az egyikben a közösségi érdek fennállására hivatkozással értékkiegyenlítő vám kiszabására tesz javaslatot, addig a szubvenció, kár és okozat szempontjából teljesen azonos másik ügyben pedig nem alkalmaz kiegyenlítő intézkedést, mert ez nem állna a Közösség érdekében. És mivel a közösségi érdek fogalma meghatározatlan, ezért nincs kizárva, hogy az érdekmérlegelés kapcsán egyéb külgazdasági, vagy akár külpolitikai szempontok érvényesüljenek.

Az mindenesetre elmondható, hogy a Közösség gyakorlatában az érdekvizsgálat nagyobb jelentőségű vitákat nem szokott okozni. A Bizottság általában, ha a közösségi gazdasági ágazatot károsító támogatott importot bizonyítja, akkor az ezzel szembeni fellépést már *önmagában a Közösség érdekében állónak* tekinti. Viszont gyakori esetként fordul elő az is, hogy az érintett importőrök is éppen a közösségi érdekre hivatkozva próbálják elérni a kiegyenlítő intézkedés alkalmazásának elvetését. Álláspontjuk szerint ugyanis a közösségi fogyasztók mint sajátos érdekhordozók javát szolgálja az, ha a Közösségbe alacsonyabb áron kerülnek be termékek, növelve ezzel a választékot és az árversenyt. Az eljáró közösségi intézmények nem tartják elfogadhatónak ezt a szempontot, mert a közösségi fogyasztók érdekeit hosszú távon inkább a közösségi ágazatok védelme szolgálja, majd a közösségi vállalkozások megerősödve saját maguk bővíthetik a kínálatot.⁵¹ Az „*Anti-biotikum*”-ügyben az importőr arra hivatkozott, hogy a vámkivetés ellehetetleníti a további működését: ezt közösségi hatóság azzal utasította el, hogy az ilyenformán érintett vállalkozásoknál a közösségi méretekhez viszonyítva rendkívül kevés foglalkoztatott dolgozik.⁵²

⁵⁰ Tanács 2026/97/EK rendelet 31. cikk (1) bekezdés.

⁵¹ Ehhez a dömpinggyakorlatból lásd analógiaként: Council 2380/95/EEC regulation imposing a definitive anti-dumping duty on imports of plain paper photocopiers originating in Japan.

⁵² Council Regulation (EC) No 2164/98 76. bekezdés (hozzávetőleg 1200 főről volt szó).

Eddig egyetlen⁵³ esetben fordult elő, hogy a Bizottság a közösségi érdek hiányára hivatkozva nem javasolta értékkiegyenlítő vám kiszabását. A *Soya meal-ügyben*⁵⁴ a támogatás szintje mellett figyelembe lett véve, hogy a brazil kormány támogatása idővel megszűnt, így az intézkedés alkalmazásához már közösségi érdek nem fűződött.

6. Az intézkedés kiszabásának eljárási háttere

6.1 Az eljárás jellege és általános szabályai

A szubvencióellenes eszköz – ellentétben pl. a dömpingellenes eljárással – elsősorban államok közötti nemzetközi jogi jellegű jogviszonyra épül. Mindez nem változtat azon, hogy a kiegyenlítő intézkedés alkalmazásának alaki keretét biztosító importszubszenciós eljárás olyan sajátos nemzetközi jellegű közigazgatási eljárást jelent, amelyben nemcsak az érintett harmadik államok, hanem természetes személyek, jogi személyek és egyéb szervezetek is részt vesznek. Más szóval: a támogatásokra vonatkozó multilaterális szabályok alanyai valóban a nemzetközi jog alanyai, az államok lehetnek, amelyek kötelesek a támogatások szabályait betartani. Ezzel szemben a Közösség importszubszenciós eljárása a közösségi jog által létrehozott individuális jogviszonyok összességére épül. Az eljárásban részt vevő jogalanyok ügyféli minőségét a közösségi importszubszenciós rendelet nem határozza meg, azonban e szabályok, illetve pl. a perképesség kapcsán az Európai Bíróság gyakorlata alapján a részt vevő érdekelt feleket meghatározott kötelezettségek terhelik, azok elmulasztásához különböző jogkövetkezmények társulnak, valamint e felek különböző jogokkal is élhetnek. Az érdekelt felek személyi köre széles, beleértendő bármely jogalany, aki az eljárási cselekmények, az intézkedések által érintett. Habár a harmadik állam (kormányzat) nem ennek a jogviszonynak az alanya, de képviselői útján szintén különböző eljárási cselekményekben vehet részt. Az érdekelt felek pozícióját az eljárásban számos garanciális jogosultság erősíti, amelyet az eljáró hatóságoknak és szervezeteknek (Tanács, Bizottság, ún. konzultációs bizottság,⁵⁵ tagállami illetékes hatóság) tiszteletben kell tartaniuk. Ilyen jogosultságként lehet említeni az *iratbetekintési jogot, tájékoztatáshoz való jogot, meghallgatáshoz való jogot,*

⁵³ Van Bael, I. – Bellis, J.-F.: Anti-dumping and other trade protection laws of the EC. 4. kiad., Kluwer, Hága, 2004. 558. o. és köv.

⁵⁴ Commission 85/233/EEC decision terminating the anti-subsidy proceeding concerning imports of soya meal originating in Brazil.

⁵⁵ Az ún. „komitológia”-eljárásokhoz tartozó intézmény tanácsadói jogokkal felruházott bizottságtípus. Tagállami képviselőkből és az Európai Bizottság egy tagjából áll, ez utóbbi elnöklí a bizottságot.

illetve fontos garanciaként jelenik meg az ún. *bizalmas és célhoz kötött adatkezelés alapelve*.

6.2 Az eljárás megindítása és menete

Vizsgálat megindítását *közösségi gazdasági ágazat képviselőjében* eljáró bármely természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet jogosult kezdeményezni írásbeli panasz (kérelem) benyújtásával. A kérelmet a *Bizottsághoz* vagy *tagállami illetékes hatóságához*⁵⁶ lehet benyújtani (utóbbi köteles azt továbbítani a Bizottság felé). A kérelemmel együtt *elegendő bizonyítékot* kell csatolni, amelyek igazolják

- a kiegyenlíthető támogatásokat (beleértve lehetőség szerint az ilyen támogatás összegére vonatkozó információkat);
- az előidézett kár mibenlétét, valamint
- a vélelmezett támogatott import által kifejtett hatások és a vélelmezett kár közötti okozati összefüggéseket.

Amennyiben konzultáció lefolytatását követően nyilvánvaló, hogy *elegendő bizonyíték* áll rendelkezésre, a Bizottság köteles az eljárást – a kérelem benyújtásának napjától számított 45 napon belül – megindítani, valamint köteles az Európai Unió Hivatalos Lapjában egy erre vonatkozó *közleményt* kiadni.⁵⁷

Kivételes esetben *hivatalból* is megindítható a vizsgálati eljárás. Ilyen esetben a Bizottság gyakorlatilag az érintett gazdasági ágazat helyett kezdeményezi vizsgálat megindítását. A szubvencióellenes eljárás megindítására *tagállamok közvetlenül nem jogosultak*, azonban ha egy tagország támogatások nyújtásáról elegendő bizonyítékkal rendelkezik, és a támogatások nyújtása a Közösség egy gazdasági ágazata számára sérelmet okoz, haladéktalanul köteles a rendelkezésére álló bizonyítékokat a Bizottsággal közölni.⁵⁸ Ez esetben tehát a rendelet csak közlési kötelezettséget ír elő: ha a Bizottság elegendőnek találja a tagállam által szolgáltatott információkat, akkor az alapján hivatalból kezdeményezheti az eljárást.

⁵⁶ Magyarországon jelenleg a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium Kereskedelempolitikai Főosztálya illetékes.

⁵⁷ *Tanács 2026/97/EK rendelet* 10. cikk (13) bekezdés. A közlemény tartalmazza: a vizsgálat kezdeményezésének bejelentését, a kérdéses termékeket és országokat, a rendelkezésre álló információk összefoglaló kivonatát, valamint egy rendelkezést azzal kapcsolatban, hogy a vonatkozó információkat a Bizottsággal közölni kell. A közleményben fel kell tüntetni azokat az időszakokat, amelyek időtartama alatt az érdekelt felek megnevezhetik magukat, szempontjaikat írásban előterjeszhetik, és a szükséges információt benyújthatják, ha igénylik, hogy az ilyen szempontokat és információkat a vizsgálat lefolytatása során figyelembe vegyék. Emellett az értesítésben szerepel az időszak is, amely alatt az érdekelt felek kérvényezhetik a Bizottság általi meghallgatásukat.

⁵⁸ *Tanács 2026/97/EK rendelet* 10. cikk (1) bekezdés.

A vizsgálati eljárás célja, hogy a támogatás anyagi jogi feltételeivel kapcsolatos bizonyítékokat, egyéb információkat, azok pontosságát az érdekelt felek bevonásával a Bizottság a lehető legalaposabban leellenőrizze. Az eljárás írásos és szóbeli szakaszokból áll. Mindazon érdekelt személyeknek, akikről a Bizottságnak tudomása van (importőr, exportőr, gyártó stb.), általában már vizsgálati eljárás megindításáról szóló értesítéssel együtt kiküldenek egy kérdőívet (ún. *questionnaire-t*),⁵⁹ amelyet ki kell tölteniük és a Bizottságnak visszaküldeniük.⁶⁰ Az eljárásban érdekelt személyeket egyébiránt együttműködési kötelezettség terheli, amelynek elmulasztása akár az egész eljárás kimenetelét befolyásolhatja.

Az importőrök, exportőrök, a panasz előterjesztője, valamint a származási hely szerinti ország, vagy az exportáló ország kormánya kezdeményezheti a szóbeli meghallgatásukat, illetve külön azt is, hogy a többi érdekelttel – személyes véleménycsere céljából – találkozassanak. Az ilyen találkozón minden érdekelt önkéntesen vehet részt, a megjelenésre egyik felet sem lehet kötelezni. A Bizottság az így szerzett információk alapján végzi el a támogatás meghatározását, a kár kalkulációját, az okozati összefüggést, továbbá a közösségi érdek mibenlétét. Az információk helytállóságát az érdekeltknél ún. *ellenőrző látogatások*⁶¹ keretében is vizsgálhatja. Amennyiben a panaszigények előterjesztőinek száma, az exportőrök vagy importőrök, a terméktípusok vagy a tranzakciók száma túlságosan nagy, a vizsgálat során – reprezentatív jellegű – *mintavétel* szabályait is alkalmazhatja.⁶²

Az eljárás során lehetőség van ideiglenes intézkedésként – legfeljebb négy hónapos időszakra – értékiegyenlítő vám kiszabására. Ennek feltétele, hogy a vám kivetésével kapcsolatosan értesítést küldtek, és az érdekelt felek számára elegendő lehetőséget biztosítottak az észrevételeik megtételéhez, valamint a kiegyenlítő intézkedés anyagi-jogi feltételeinek fennálltát ideiglenesen megállapították.⁶³

A vizsgálatokat lehetőleg a megindításától számított egy éven belül le kell folytatni, és le kell zárni, azonban a megindításától számított 13 hónapot semmiképpen sem lépheti túl a vizsgálati eljárás.

A vizsgálat a következő esetekben zárható le:

- a panaszt visszavonták és ez nem ellentétes a Közösség érdekeivel;
- nincsen szükség kiegyenlítő intézkedés alkalmazására;

⁵⁹ Tanács 2026/97/EK rendelet 11. cikk (2) bekezdés.

⁶⁰ A 30 napos időszak meghosszabbítása engedélyezhető, feltéve hogy a meghosszabbítást kérvényező érdekelt fél *különleges körülményekre* hivatkozva a meghosszabbítás iránti igényét meg tudja indokolni.

⁶¹ Tanács 2026/97/EK rendelet 26. cikk.

⁶² Tanács 2026/97/EK rendelet 27. cikk.

⁶³ Ideiglenes vámot csak az eljárás kezdeményezésének napjától számított legalább 60 napos időszak eltelte után, de legfeljebb az eljárás kezdeményezésének napjától számított kilenc hónapon belül lehet kivetni. Tanács 2026/97/EK rendelet 12. cikk (1) bekezdés.

- kötelezettségvállalás elfogadása;
- végleges értékkiegyenlítő vám kivetésére kerül sor.

Előbbi két eset egyben a *támogatott importtal szembeni eljárás megszűnését* is magával vonja. Az utóbbi két eshetőség pedig a támogatott importtal szembeni intézkedést jelenti.

6.3 A támogatott importtal szembeni intézkedések

A vizsgálati eljárást követően *végleges értékkiegyenlítő vámról* a Tanács egyszerű többséggel rendeletben dönthet. Garanciális szabály, hogy a végleges vám összege nem haladhatja meg a kiegyenlíthető támogatások összegét, amelyből a vizsgálatok feltárt eredményei szerint az exportőrök gazdasági előnyt szereznek (ez az ún. „káronszerzés tilalmának” alapelve). Ugyanakkor a kiegyenlíthető támogatások teljes összegénél kisebb összegnek kell lennie abban az esetben, ha az ilyen kisebb összeg elegendő a Közösség érintett gazdasági ágazata számára okozott kár megszüntetéséhez.⁶⁴ Végleges kiegyenlítő intézkedés legfeljebb a vám kivetésének, vagy a legutolsó mind a támogatást, mind az okozott sérelmet érintő felülvizsgálat lefolytatásának napjától számított öt éven keresztül lehet alkalmazni. Esetleges meghosszabbítást *felülvizsgálat* keretében lehet kérni.

A vizsgálat lezáródhat ideiglenes vagy végleges vám kivetése nélkül is olyan esetekben, amikor az érintett fél *kielégítő mértékű önkéntes vállalást* javasol. Az „*érintett fél*” ebben az esetben lehet egyrészt a származási vagy exportáló ország, amely vállalja, hogy korlátozza vagy felszámolja a támogatást, vagy a támogatás hatásaival kapcsolatosan egyéb intézkedéseket vezet be. Érintettként akár az exportőr is tehet vállalást arra, hogy árait felülvizsgálja, ami a gyakorlatban nem jelent mást, mint áremelést.⁶⁵

Az önkéntes vállalást a Bizottság fogadja el, azonban ez ellen a tagállami képviselők az ún. tanácsadó bizottságon keresztül tiltakozhatnak. Ebben az esetben a kötelezettségvállalás és a vizsgálat sorsáról a Tanács dönt.⁶⁶ Jogi természetét tekintve a kötelezettségvállalást egy sajátos közjogi szerződésnek lehetne nevezni.

⁶⁴ Tanács 2026/97/EK rendelet 15. cikk (1) bekezdés.

⁶⁵ A rendelet mintegy garanciális jelleggel itt is előírja, hogy az önként vállalt áremeléseknek nem kell magasabbnak lenniük a kiegyenlíthető támogatások összegének ellentételezéséhez szükséges mértéknél, és ha a Közösség gazdasági ágazata számára okozott kár megszüntetéséhez annál alacsonyabb összeg is elegendő, az áremelésnek nem kell az ilyen összeg fölé mennie. Tanács 2026/97/EK rendelet 13. cikk (1) bekezdés.

⁶⁶ A gyakorlatban a kötelezettségvállalást nem hozzák nyilvánosságra, csak annak elfogadásáról adnak ki közleményt. Reuter, A.: Aussenwirtschafts- und Exportkontrollrecht Deutschland/Europäische Union. München, 1995, C.H. Beck. 171. o.

A rendelet tartalmaz ún. „megkerülési” szabályt. E tényállás eredetileg a dömpingellenes eljárásokban tett szert ismertségre, a Közösségbe exportálók ugyanis a dömpingellenes intézkedést úgy kívánták elkerülni, hogy formailag nem a közösségi piacon hasonló terméknek számító árut szállították, hanem azt különböző egységekre szedve, „darabonként” próbálták bejuttatni. Ezt követően ott ún. „csavarhúzó gyárakban” összeszerelve az egyes alkatrészeket már a közösségi hasonló termékkel teljes egészében versenyben álló árut kívánták – dömpingáron – értékesíteni. Az importált részegységek közül viszont a dömpingellenes szabályok alapján csak részben, vagy egyáltalán nem lehetett vámot kiszabni.

Később a GATT–WTO-szabályok a gyakorlati tapasztalatok alapján bevezettek a dömpingeljárásban egy új jogintézményt, amely e színlelt magatartásokkal szemben is megteremti a fellépés lehetőségét. Habár a WTO szubvenciók megállapodás ezt a szabályt nem alkalmazza, de a kiegyenlítő intézkedések megkerülésének lehetősége itt is fennáll, ezért a Közösség indokoltnak tartotta a kijátszás szabályainak átvételét az importszubszenciók rendeletbe.⁶⁷ Ezek alapján színlelt importmagatartás (kijátszás) esetén a kivetett kiegyenlítő vámok hatálya harmadik országokból importált hasonló termékekre vagy azok részeire is kiterjeszhető.⁶⁸

6.4 A multilaterális vitarendezés és a támogatott importtal szembeni eljárás viszonya

A közösségi eljárás mellett, akár azzal párhuzamosan a WTO szubszenciók megállapodása alapján is beindulhat jogorvoslati eljárás.⁶⁹ Ennek kimenetele nem szükségképpen lesz egyező a Közösség által lefolytatott eljárás eredményével, következőképpen szükségessé válhat a közösségi és a multilaterális megoldások összehangolása. Az importszubszenciók rendelet kötelezettséggént írja elő, hogy ha multilaterális szinten olyan intézkedés alkalmazását rendelik el, amely elegendő a kiegyenlíthető támogatások által okozott kár megszüntetéséhez, akkor az érintett termék vonatkozásában kivetett minden kiegyenlítő vám alkalmazását azonnali hatállyal fel kell függeszteni, vagy hatályon kívül kell helyezni.⁷⁰

⁶⁷ Ezzel kapcsolatban viszont felvetődik, hogy a Közösségnek van-e jogalapja ilyen módon kiszélesíteni az intézkedés alkalmazhatóságát. A WTO-normákba ütközőnek tekinti: *Vermulst, E. – Waer, P.*, i. m. 42. o.

⁶⁸ *Tanács 2026/97/EK rendelet* 23. cikk (1) bekezdés első mondat.

⁶⁹ Ld. ehhez: *Croome, J.*: Guide to the Uruguay Agreements. Kluwer – WTO, Genf, 1999. 102. o. és köv., *Pitschas, Ch.*: Das Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichmaßnahmen. In: *PRIEß, H. J. – Berrisch, G.*: WTO-Handbuch. C.H. Beck, München, 2003. 471. o. és köv.

⁷⁰ *Tanács 2026/97/EK rendelet* 32. cikk.

7. Felülvizsgálati lehetőségek

Időközi felülvizsgálat keretében lehetőség nyílik az értékkiegyenlítő intézkedés további alkalmazásának szükségességéről dönteni. Ez a vám mértékének csökkentését, emelését vagy eltörlését eredményezheti. Az eljárást az exportőr, importőr, a közösségi termelők, továbbá a származási vagy exportáló ország kezdeményezhetik. A Bizottság azonban csak akkor járhat el, ha a végleges intézkedés alkalmazásának megkezdésétől számított *legalább egyéves* időszak már eltelt.

Külön eljárásban van lehetőség egyedi értékkiegyenlítő vám megállapítására. Azok az exportőrök, akiknek a forgalmát a vizsgálati eljárásban egyedileg nem vizsgálták meg, *gyorsított felülvizsgálati eljárásban* kérhetik, hogy termékeik vonatkozásában a Bizottság egyedi mértékű értékkiegyenlítő vámot állapítson meg.⁷¹ A kérelem sorsáról a Bizottság dönt, miután konzultációt folytatott le a tagállami képviselőkből álló tanácsadó bizottsággal és az érdekelt közösségi termelők megtették észrevételeiket.

A fentiekén túlmenően *lejárati felülvizsgálatot* a közösségi termelők kezdeményezésére vagy hivatalból lehet indítani. Ennek keretében a Bizottságnak arról kell döntenie, hogy az 5 éves alkalmazhatósági időszakon túl az értékkiegyenlítő vám kiszabása továbbra is indokolt-e. Erre akkor van lehetőség, ha a vám alkalmazásának lejárata valószínűsíthetően⁷² a támogatás nyújtásának és az okozott kárnak a további fennállását vagy megismétlődését idézi elő. Hátrányos lehet az exportőrökre nézve, ha közvetlenül a lejárati idő előtt kezdeményezik a felülvizsgálatot, hiszen az alkalmazott intézkedések a felülvizsgálat eredményének elfogadásáig mindenképpen hatályban maradnak.⁷³

Visszatérítési eljárásban az importőr kezdeményezheti a beszedett vám visszatérítését olyan esetekben, ha a vámkiszabás alapját jelentő kiegyenlíthető támogatásokat megszüntették, vagy a hatályos vám összegénél kisebb összegűre csökkentették.⁷⁴ A kérelmet az importőrnek bizonyítékokkal megfelelően alá kell támasztania,⁷⁵ ennek elmulasztása a kérelem elutasításához vezet.

⁷¹ *Tanács 2026/97/EK rendelet* 20. cikk.

⁷² Ilyen valószínűsítő tényező lehet például a támogatások folytatólagos nyújtása és kár folytatólagos előidézése, bizonyítékot szolgáltatva arra vonatkozóan, hogy az okozott kár megszüntetése részben vagy kizárólag az intézkedések alkalmazásának köszönhető, vagy bizonyítékot szolgáltat arra vonatkozóan, hogy az exportőrök helyzete vagy a piaci helyzet arra utal, hogy a sérelmet okozó támogatásnyújtást folytatólagosan alkalmazni fogják. Vö. *Tanács 2026/97/EK rendelet* 18. cikk (2) bekezdés.

⁷³ *Tanács 2026/97/EK rendelet* 18. cikk (1) bekezdés.

⁷⁴ *Tanács 2026/97/EK rendelet* 21. cikk.

⁷⁵ A megfelelő bizonyítottság feltétele, hogy pontos információkat tartalmazzon a kiegyenlítő vámok igényelt visszatérítendő összegéről, valamint az ilyen összeg kiszámlálásával és kifizetésével kapcsolatosan használt összes vámkmányról. A kérvénynek tartalmaznia kell továbbá egy reprezentatív időszak vonatkozásában a kérdéses exportőr vagy termelő termékeivel kapcsolatosan a kiegyenlíthető támogatások összegét is. *Tanács 2026/97/EK rendelet* 21. cikk (3) bekezdés.

Meghatározott körben lehetőség van *bírósági felülvizsgálatra* is. Az import-szubvenciók rendelet különös szabályokat nem tartalmaz, így erre az általános szabályok alkalmazandók. Az értékkiegyenlítő vámot kiszabó rendeletet az EK Sz 230. cikke alapján természetes és jogi személyek egyaránt megtámadhatják az Európai Elsőfokú Bíróság előtt. Az eljárást kezdeményező félnek szükséges ebben a pertípusban a közvetlen és személyes érintettségét igazolnia. A Bíróság gyakorlata szerint külföldi gyártók, exportőrök abban az esetben rendelkeznek perképeséssel, ha a megtámadott jogi aktusban név szerint meg lettek említve, vagy ha rájuk a bizottsági vizsgálat⁷⁶ kihatott. Az importőrök pozíciója attól függ, hogy milyen kapcsolatban állnak a gyártóval vagy az exportőrrel. Bírósági eljárást akkor indíthatnak, ha szoros gazdasági kapcsolatban állnak a gyártóval vagy az exportőrrel (pl. utóbbiak Közösségen belüli forgalmazójaként működnek⁷⁷). A független importőrök nem indíthatnak eljárást, esetükben egyedül az igazgatási jellegű felülvizsgálati lehetőségek jöhetnek számításba.⁷⁸

8. Záró megjegyzések – A szubvencióellenes eszköz „harcias” természete

A bevezetőben idézett szerzők⁷⁹ a támogatott importtal szembeni eszközt mintegy hasonlatként a „báránybőrbe bújt farkas” esetével hozzák párhuzamba. Ez a megállapítás abból a szempontból mindenképpen helytálló, hogy az Uruguay-forduló nyomán kialakított keretek garanciákkal kikövezt utat nyitnak egy olyan eszköz előtt, amely korábban éppen hogy a szabályozás hiányosságai miatt nem volt gyakori kelléke a kereskedelempolitikai eszköztáraknak. Ennélfogva a piaci szereplőknek egy hosszú időn keresztül háttérbe szorított, így mindenképpen alulértékelt eszközzel kell egyre gyakrabban szembesülniük, amely az új szabályozási háttérből kifolyólag már valóban harcias „farkasként” képes elérni a célját. Kifejezetten a közösségi implementációs szabályozás oldaláról nézve azonban nem állapítható meg, hogy ezen eszköz alkalmazása a többi kereskedelempolitikai intézkedéshez képest kiemelkedő jelentőségűnek lenne minősíthető. Nem mondható el az sem, hogy az értékkiegyenlítő vám lényegesen kedvezőbb körülmények között

⁷⁶ Ld. *Allied Corporation v. Bizottság* 239/82 (1984.02.21.) EBHT 1984 1005. 7. és következő bekezdések.

⁷⁷ *Neotype Techmashexport v. Bizottság/Tanács* 305/86 (1990.07.11.) EBHT 1990. I. kötet 2945.

⁷⁸ Vö. *Soltész, U.*: Der gemeinschaftsrechtliche Schutz gegen subventionierte Einfuhren aus Drittstaaten. EWS 1999/3. 88. o. Kivéteklként ld.: *Extramet Industrie v. Tanács* C-358/89 (1991.05.16.) EBHT 1991. I. kötet 2501.

⁷⁹ *Vermulst, E. – Waer, P.*: EC-Anti-subsidy Law and Practice after the Uruguay Round: a wolf in sheep's clothing? JWT, 1999/3.

lenne alkalmazható, mint példának okáért a dömpingellenes eljárás nyomán bevezetésre kerülő vám. Mindemellett a támogatott importtal szembeni fellépés közösségi jogi kereteiben is jórészt ugyanazokon a helyeken találunk megkérdőjelezhető megoldásokat, bizonytalansági tényezőket, mint a többi kereskedelmi védelmi intézkedésnél. Így ennél az eszköznél is vitathatók a kármegállapítás egyes elemei, valamint pl. a közösségi érdek anyagi jogi feltételként történő előírása. Ha azonban a tanulmányban ismertetett jellemzői alapján nem is emelkedik ki a támogatott importtal szembeni eszköz a többi kereskedelempolitikai intézkedés csoportjából, a jelentőségét mégsem szabad alábecsülni. Amennyiben szerepét az uniós piaci résztvevőknek sikerül helyesen felmérniük, az eszköz az alkalmazási körébe tartozó támogatási magatartásokkal szemben hatékony fellépési lehetőséget biztosít.

ÚJ KÖNYVEK

Roger Lowenstein: Tőzsdeguruk tündöklése és bukása

A világ egyik legnagyobb pénzügyi csődjének története

Alinea Kiadó, 2007, 392 o., 2950 Ft

Alcíme szerint a világ egyik legnagyobb pénzügyi csődjének története, ennél azonban sokkal többről szóló, sokkal izgalmasabb olvasmány. Döbbenetes betekintés a legmodernebb pénzügyi termékek tervezésének és a reájuk épülő tőzsdei ügyletek világába, a mai világ egyik legnagyobb hatású boszorkánykonyhájába. Mindez a hírhedt Long Term fedezeti alap történetében áll elénk, amely a gyors felemelkedéstől a pénzvilágot elkápráztató hatalmas sikereken át a hollywoodi katasztrófafilmeket felülmúló összeomlásig ívelt, s pályafutása csúcspontján az eszközállománya megközelítette a 140 milliárd (!) dollárt.

A fedezeti alapok az utóbbi évtizedekben a pénzügyi befektetési üzletág egyik leggyorsabban növekvő gazdasági jelentőségű, és a kívülállók számára talán leginkább egzotikus területének létrehozói és egyben főszereplői. Nem ismeri igazán a pénz világát, aki nem tud eleget róluk. A pénz- és tőkepiaci közvetítők közé tartoznak, azaz tevékenységük lényege, hogy forrásokat gyűjtenek a piacon, s azokat fektetik be. Családjuk igen széles, a viszonylag kis befektetési portfólióval dolgozó, a maguk specializált kockázatkezelési tudására és az arra épülő technikákra támaszkodó, szolid cégektől az egészen nagyokig, amelyek egyes vélemények szerint képesek még arra is, hogy országok valutáját ingassák meg.

A fedezeti alapok viszonylag új szereplői a piacnak. Jelentős részben tekinthetjük őket egy sajátos célú és technikájú jogi innováció termékeinek is. Az üzleti stratégiájukat kezdettől arra építették, hogy a nagy nyereség elérése érdekében a kockázatok kezelésének és csökkentésének új eszközeivel próbálkoznak, új eszközök, innovatív pénzügyi termékek alkalmazásához folyamodnak, ezek fedezékében

hajlandóak nagyobb kockázatokat vállalni a nyereségért, és mindezekkel többé-kevésbé agresszív üzletpolitikát folytatnak. Ehhez pedig kezdettől igyekeztek megőrizni az ilyen lehetőségek dinamikus – ha tetszik, merész – kihasználásához szükséges mozgásszabadságot a pénzügyi szervezetekre vonatkozó szabályozásokkal szemben is, s ennek érdekében, alapvető fontosságú megkülönböztető jellemzőjüként, igyekeztek kivonni magukat a prudenciális szabályozások hatálya alól. Ezt a szervezeti formájuk, s úgyszintén a cégbejegyzésük helyének megválasztásával, és általában a szabályozás joghézagainak kihasználásával érik el. Ugyanezért nem gyűjtenek nyilvánosan forrást, ezért általában korlátozott a befektetőik lehetséges száma, és gyakran állítanak normatív követelményeket arra is, hogy ki lehet befektetőjük – végső soron ezzel is önmagukat védve.

Történetük azzal kezdődött, hogy valaki – név szerint *Alfred Winslow Jones* – kidolgozott egy technikát, amelytől azt várta, hogy a segítségével csökkenthető a nyereségszerzés érdekében tett befektetésekben rejlő kockázat, és ezzel számottevő nyereséget lehet elérni, a dolog pedig valóban jól működőnek mutatkozott. *Jones* rendszere minőségileg más volt, mint egyszerű spekuláció. Arra építette a befektetési stratégiáját, hogy hozzáértéssel, megfelelő elemzéssel állítja össze a portfólióját, méghozzá úgy, hogy azok elemei mintegy fedezik egymást az árfolyamok általános elmozdulásának esetére – innen az elnevezés is. A gyakorlat igazolta a stratégiáját, és az így kialakított eszközével, a fedezeti alappal tartósan tudott jóval az átlag feletti nyereséget elérni. Az már a gazdasági élet sajátos törvénye, hogy jöttek, akik nem elégedtek meg az eredeti koncepció szerinti fedezeti alapok „szolid üzlet, szolid haszon” stratégiájával, hanem új, jóval nagyobb nyereségek elérését célzó stratégiákat és azok szerint működő fedezeti alapokat hoztak létre. A közfigyelem először 1966-ban fordult felénk, midőn egy újságcikk bemutatta, hogy e sajátos instrumentum megalkotójának alapja teljesítményben jelentősen túlszárnyalta a legsikeresebb befektetési alapokat. Gazdasági erejükre pedig első ízben valószínűleg akkor figyelt fel igazán a világ, midőn 1992-ben *Soros György* Quantum Fund alapja milliárddolláros nyereségre tett szert az angol fonttal kapcsolatos spekulációból. Azóta is viták tárgya, vajon mekkora mértékben tehető felelőssé Soros és a fedezeti alapja a font akkori összeomlásáért, s mekkora szerepe volt abban, hogy Nagy-Britannia 1992-ben kivált a közös európai valuta – a mai euró – létrehozásának előkészítésére létrehozott árfolyam-mechanizmusból. Sokan az 1997-tel kezdődött ázsiai pénzügyi válságot is jórészt bizonyos fedezeti alapok manővereinek tulajdonították, és ez a sajtó segítségével felerősítette a nagy fedezeti alapok erejében rejlő veszélyekről folytatott vitát.

A Long Term fedezeti alap történetének és általában Lowenstein által itt bemutatottak megértéséhez egy kritikus jelentőségű tényből kell kiindulnunk: a tőzsdei

árfolyamok alakulását nem lehet előre kiszámítani. A biztos előrelátás kulcsa a tőzsdézők Szent Grálja, amelyet megszállottan keresnek, amióta tőzsde létezik, ám ha egyszer rátalálnak, az lesz annak a végnapja. Ott ugyanis minden ügylet végső soron két ember vagy éppen két cég fogadása arra, hogyan alakul a kérdéses dolog tőzsdei ára a jövőben. Az ilyen ügylet zéróösszegű játszma, amelyben csak azt nyerheti az egyik, amit a másik veszít. Üzletet így azok kötnek egymással, akik a jövő ellentétes alakulására számítanak. Ha az ár változása biztonsággal előreláthatóvá válna, ez értelmetlenné tenné az ilyen kereskedést. A valóságban azonban maradéktalanul érvényesül minden ilyen spekulációs ügyletek alapszabálya, jelesül, hogy a befektetéseknél ahhoz, hogy esély legyen a nagyobb arányú hozam elérésére, nagyobb kockázatot is kell vállalni (azaz nagyot csak magas volatilitású befektetési eszközzel lehet nyerni, abban viszont törvényszerűen, elkerülhetetlenül benne van a nagy veszteség eshetősége is). A különféle pénzügyi közvetítőkre vonatkozó prudenciális szabályozások egyik fő rendeltetése éppen az, hogy ésszerű határok közzé szorítsa e kockázatvállalásaikat – a mondottak szerint ez alól bújnak ki a nagy hozamokat kereső fedezeti alapok.

A modern számítástechnika alkalmazása óriási jelentőségű fejlődési folyamatot indított el a tőzsdei ügyletekben. Ahol korábban csak az értékpapírok néhány fajtájával kereskedtek, ott önálló árucikként megjelentek a felsőfokú matematika alkalmazásával létrehozott ún. származtatott termékek (derivatívák), s ezek sokfélesége döbbenetes ütemben nőtt. Felhasználásuk szárnyakat adott a hivatásos tőzsdézők törekvésének, hogy minél jobban kézben tartsák és a stratégiájuknak megfelelően alakítsák a befektetéseikkel járó kockázatot, és hatalmas eszköztárat teremtett ehhez. Így váltak a kilencvenes években kiemelkedő elméleti fizikusok és matematikusok a nagy befektetési bankok sztárjaivá. Ilyen sztárokból állt össze a nagypályások közt minden idők legmerészebb csapata, a Long Term. *Robert Merton*, aki maga is tagja volt e csapatnak, s aki közgazdasági Nobel-díjat kapott az e téren végzett kutatásaiért, mondta róluk: „Ez a kis csoport [...] megkísérelte a legjobb pénzügyi elméletet összeházasítani a legjobb pénzügyi gyakorlattal.” *Lowenstein* idézi a nagy tekintélyű *Institutional Investor* véleményét: „Ez [a Long Term – O. P.] gyakorlatilag a legjobb pénzügyi tanszék a világon.” Ma már tudjuk, hogy a működésével és bukásával egyaránt. Végzetüket pedig jól jellemzi *Lowenstein G. K. Chestertontól* vett idézete: „Az élet kelepce a logika imádói számára”, hiszen ők mindenekfelett, a végtelékig hittek a dolgok, folyamatok logikájára épített üzleti módszereik csalhatatlanságában, és ez vezetett a bukáshoz.

A guru tanítót jelent, a Long Term nagymenői viszont éppen azzal tűntek ki, hogy görcsösen titkolták az ügyleteiknek mind a tartalmát, mind a technikáit. Egészen valószerűtlen, ám megtörtént: az ügyleteikhez pénzt kellett szerezniük, renge-

teg pénzt, és ehhez olyan fegyverrel hódították meg a bankvilágot, amelyről szinte hihetetlen, hogy hatásos lehet a nagybankok kaporszakállú félisteneivel szemben – végtelenül magabiztos arroganciával. A Long Term olyan gorilla volt, amely maga írta a törvényeket, bárhová is ment – írja *Lowenstein*. Bemutatja, hogy ügyleteik sikere egészen az összeomlás kezdetéig lenyűgöző volt, óriási további lehetőségeket sejtetett, és a bankok ebből az ígérő tortából akartak részesedni a Long Termmel való együttműködés révén, ezért tettek annak voltaképpen megengedhetetlen engedményeket. Sajátos paradoxon, hogy nélkülük az nem is szárnyalhatott volna olyan magasra, ahonnan a bukása kevés híján – pontosabban néhány nagybank kényszerűen ésszerű és meglehetősen nagy anyagi áldozata nélkül – lavinaszerű összeomlást okozott a tőkepiacon.

A könyv igen részletes, alapos leírásokkal tárja eléink a történetet. A mögöttes gazdasági összefüggéseket ugyan nem mindig tudja érthetővé tenni, de így is igen izgalmas és tanulságos olvasmány azoknak, akiket érdekel a pénz világa.

Végezetül térjünk vissza a fedezeti alapok szabályozásának, illetve szabályozatlanságának kérdéséhez. Az Akadémiai Kiadó most jelentette meg *Lámfalussy Sándor Pénzügyi válságok a fejlődő országokban* című nagyon izgalmas és tanulságos kötetét. *Lámfalussy* a központi bankok rendeltetésének és működésének egyik nemzetközileg elismert kiemelkedő szakértője, az Európai Központi Bank egyik megalakítója, az „euró atyjaként” is emlegetik. Ebben a kötetében, amely előadásait adja közre (a kiadót idézve) a pénzügyi globalizáció és a nemzetközi pénzügyi rendszer sebezhetősége közti összefüggést vizsgálja négy nagy, a fejlődő piacokat érintő válság, valamint a dotcom-buborék elemzése révén, és a válságmegelőzés és -kezelés számos, máig aktuális kérdéséről fejt ki véleményét. Itt írja a következőket: „Az LTCM-eset kérdéseket is felvet. Szükséges-e a fedezeti alapokat közvetlen felügyelet alá vonni? Három fő ellenérvet szoktak erre a kérdésre felhozni. Először is, a fedezeti alapba történő minimum befektetés igen magas, vagyis a befektetők feltehetően elég vagyonosak ahhoz, hogy ne maradjanak védetlennél. Az LTCM-eset tanulsága megkérdőjelezni látszik ezt az érvelést. Az alapot nem azért kellett megmenteni, hogy a befektetőket megvédjék, hanem mert a piac integritását kellett megóvni. Amennyire meg tudom ítélni, ez a probléma nem merült volna fel, ha az alap lényegesen kisebb tőkeáttétellel működött volna. (*Lowenstein* a könyvében igen részletesen bemutatja az LTCM tőkeáttételének alakulását, és annak problematikáját, beleértve a hitelezőinek megdöbbentő könnyelműségét is. – *O. P.*) A második érv pont erre a meglátásra alapul. Miért nem kezeljük úgy a túlzott tőkeáttétel problémáját, hogy felügyeleti nyomást helyezünk a fedezeti alapok hitelezőire – főként bankokra? Ez az út megérdemli, hogy feltárjuk, de kétlem, hogy a kívánt eredményre vezet. (...) Úgy tűnik, mégis a fedezeti alapok közvetlen felügyeletét

kell vizsgálnunk. A harmadik érv az ilyen közvetlen felügyelet hasznosságát kérdőjelezi meg. (...) Sokáig hittem ebben a harmadik érvelésben, de mára azt hiszem, egyszerűen nem engedhetjük meg magunknak, hogy higgyünk benne. Egy globalizált világ globalizált felügyeletet kíván. (...) Nem látom be, miért kellene tartózkodnunk a pénzügyi menedéket nyújtó intézményekre történő nyomásgyakorlástól, amennyiben elutasítják a felügyeletekkel történő együttműködést.”

Dr. Osman Péter

Dr. Osman Péter, a közgazdaság-tudomány kandidátusa.