

IVÁNYI KÁROLY*

**GONDOLATOK GAZDASÁGI
FELSŐOKTATÁSUNK ÁTSZERVEZÉSÉRE
A „BOLOGNAI FOLYAMAT” TÜKRÉBEN**

A Budapesti Gazdasági Főiskola lehetséges helye és szerepe az európai felsőoktatási térhez csatlakozó magyar közgazdasági felsőoktatásban

Ma már egyértelmű, hogy az átalakuló társadalmi, gazdasági környezet, az egész világra kiterjedő globalizáció, az egységesedő tudáspiac, a foglalkozási típusok, szakmai ismeretek és szintek, valamint a munkaerő kereslet állandó változása, egyre rugalmasabb, gyors reagálású, térben és időben és illeszkedni tudó – egy-egy intézményen belül is többciklusú – felsőoktatási képzés bevezetését teszi szükségessé. Annak ellenére, hogy egy ilyen több, vagy legalább is két ciklusra bontott szakképzés értelmezése az Európai Unióban még erősen vitatott és országonként eltérő, ott, ahol ez szakmailag lehetséges – felsőoktatásunk ilyen irányú fejlesztésének, reformjának megkezdése, az alapformációk meghatározása – elsősorban is hallgatóink Unión belüli zavartalan mozgása, beilleszkedése szempontjából mindenképpen kívánatos.

Olyan intézményeket ill. intézményrendszereket kell kialakítanunk, amelyek az önálló tanulásra és döntésekre készítető képességek kifejlesztését, a versenyképes szakképzettségek megszerzését, nemzetközi összemérhetőségét, lehetőleg egy intézmény, ill. szervesen összetartozó rendszer keretén belül biztosítják. Mind-ezen funkció és szerkezeti változtatásokat azonban, olyan körülmények között kell megkezdenünk, amikor az EU-ban a felsőoktatás átalakítására, korszerűsítésére, „európaisítására” jobbára csak nyilatkozatok (mint pl. a bolognai), kormányservi és tudós testületi állásfoglalások állnak csak rendelkezésre, hivatalos direktívák, uniós „*acquis communautaires*”-ek, még nem! Valószínű azonban, hogy az Unió e tekintetben, a fő irányok és keretek megjelölésén túlmenő a részletek meghatározásától mindig is tartózkodni fog és nagyfokú autonómiát biztosít majd a tagországoknak, hogy reformjaikat hagyományaiknak és lehetőségeiknek megfelelően végezzék el.

Az Európai Felsőoktatási Tér lényege és célja egyértelmű: olyan összehasonlítható, mérhető, magas színvonalú, átjárható és többfokozatú képzést vár el a tag-

* A Budapesti Gazdasági Főiskola Európa-tanulmányok Központ vezetője, főiskolai tanár, C. Sc.

országok intézményeitől, amelyek birtokában a szakemberek sikeresen mozognak az egységesülő európai munkaerő piac minden szegmensén és ilyen módon ill. ennek következtében, a „szabadságjogok” zavartalanul és széleskörűen érvényesülhetnek. A foglalkoztatás, a rugalmasság, az ismeretek gyors fejlődése, váltása, s így az állandó tanulásra készítés stb. követelményei miatt, szakmánként eltérő módon ugyan, – de a gazdálkodástudományok területén szinte biztosan – az Unió, a nemzeti szerveken, hatóságokon keresztül is erősíteni és létszámailag is növelni fogja a főiskolainak mondott, ún. BSc. vagy BA szintű, fokozatú képzéseket, amit várhatóan az első számú felsőoktatási végzettségnek és szakképzettségnek tekint majd. További célkitűzés lesz, a magasabb, más jellegű, de elsősorban szintén gyakorlat-orientált tudás szint, az MSc., ill. MA fokozat elérhetősége, míg a klasszikus egyetemek – a tudományegyetemek – szakjai esetében a hangsúly az igényes elméleti, ill. a doktor – tudósképzés – PhD. irányába tolódhat el. Természetes, hogy mindezekhez az Európában még uralkodó duális felsőoktatási intézményrendszer megreformálása, új típusú intézményrendszerek kialakításának szükségessége is napirendre kerül.

Hiba volna természetesen, a jelenlegi duális rendszerben működő egyetemek és főiskolák intézményi reformja kapcsán egyszerűen csak az egyik, vagy másik, elsősorban is a főiskolák megszüntetésén, vagy egyetemekbe történő kényszerű beintegrálásán gondolkodni, hanem sokkal inkább olyan intézményrendszer kialakításán, amelynek keretében a kapcsolódási pontok szervesen kialakulnak, a hallgatóknak széles választékot, rugalmas tanulási módot, időben és térben is elválva, több, egymásra épülő, a doktori fokozat megszerzéséig tartó oktatási ciklusban is való részvételt kínálnak. Biztosítják ezen kívül egy-egy szakmán belül és szakmák közötti állandó továbbképzési lehetőséget is. A duális képzési rendszer az Unióban nem fog eltűnni még közepes távon sem, különösen nem olyan nagy, meghatározó országokban, mint pl. Franciaország, ahol az ún. gyakorlat-orientált „főiskolai képzést” elsősorban egy széleskörű magánhálózat szolgáltatja. A francia főiskolák – különösen az ún. „*grandes écoles*”-ok – hagyományosan sikeres és magas színvonalú, elit képzést folytatnak, hírnevük jobb, mint számos egyetemé, de tudni kell, hogy képzési céljaikban, de főként formájukban és időtartalmukban, eltérnek a jelenlegi magyar főiskolák működési rendszerétől. Hasonló a helyzet a spanyol és az olasz főiskolák többségénél is.

A dualitás részbeni fennmaradásával számolhatunk még Németországban, Hollandiában és több más észak-európai országban is, de hangsúlyozandó, hogy az ottani főiskolák tevékenységi rendszere is eltér a mieinkétől. A magyar főiskolák többnyire a német „*Fachhochschule*”-nak felelnek meg, – (egy-két szakon, egy tudományágon belül hároméves képzés) a nyugat európai főiskolák többsége viszont az általános „*Hochschule*” kategória, amelyek közül számosan, több tudományterületet érintő szakkal és karral is rendelkeznek, kurzusaik általában 4 évesek, sőt, PhD továbbképzéseket is szerveznek. Mellettük, és nem feleltük működnek a hagyományos többkarú egyetemek is, amelyek elsősorban elméleti ill. tudósképzést folytatnak, de ezen belül – ha nem is minden tudományágban – de adnak ki BSc., BA diplomákat is.

Az ún. lineáris kétfokozatú képzést legvilágosabban az angol ill. amerikai intézmények vezették be, ahol az európai értelmezésű hagyományos főiskolák már nem, vagy alig léteznek, minden intézmény egyetem, vagy valamilyen más elne-

vezésű szakintézet, legtöbbször doktoriskolákat is működtetve. Erősen feltételezhető, hogy az európai felsőoktatási fejlesztési irányok a következő tíz esztendőben az angol–amerikai mintát fogják követni, ahol a Master, Maitris, Magister címek, ill. fokozatok (amik most az egyetemi végzettségi címek) elérése, csak a BSc. fokozat után következik be, nem külön végzettséget, hanem szakképzettséget, egy bizonyos irányban (irányokban) történő ráképzést jelentve.

Felsőoktatásunk további reformjánál – leginkább a gazdasági felsőoktatásnál – tehát ezt a modellt lenne célszerű követni, egy lineáris, kétciklusú képzési rendszer bevezetésével, ahol a duális rendszer helyett, ill. egy ideig még mellett, új típusú intézmények átalakításával kell a fent említett képzési céloknak megfelelni, az intézmények közötti bizonyos funkcionális megkülönböztetések meghagyásával. Kialakulhat pl. a doktoriskolákkal rendelkező, magas elméleti igényességű, tudományos alkotásra nevelő tudomány-egyetemek, ill. Karok hálózata és az olyanoké, amelyek elsősorban a gyakorlati szakember képzésre, de MA. szinten is, koncentrálnak.

Először is a felsőoktatási törvény több cikkelyének megváltoztatásával, újabbak beállításával kell a reform-terepet előkészíteni, pontosítani ill. megváltoztatni a képesítési követelményeket, (mindkét ciklusra vonatkozóan), egységes felfogásban és a nyugat-európaiakhoz illeszkedni képesen bevezetni a kreditrendszert és korszerűsítve megújítani az oktatói követelményeket. Más elvek mentén kell meghatározni az akkreditációs és minőségbiztosítási folyamatokat, a felvételi ill. az érettségi rendszert és a lehetséges szakmacsoporti kategorizálásokat. A feladatokat azonban nem általánosan, hanem tudományterületenként eltérő szempontokat alkalmazva kell megoldani

GAZDASÁGI FELSOOKTATÁSUNK ÉS A BOLOGNAI FOLYAMAT VISZONYA

A bolognai folyamat és az európai célok teljes félreértését jelentené, ha a gazdasági felsőoktatásunk átszervezését a jelenlegi egyetemi képzés struktúrája és szervezeti keretébe illesztve képzelnénk el, így lényegében fenntartva azt a gyakorlatot, hogy az okl. közgazdász címhez vezető képzés, ami egy szervesen összefüggő ötéves képzés és így biztosít szakképzést, két részre bontanánk. Létezne, ill. maradna egy, a struktúráján belüli köztes fokozat – 3 év utáni végzettség – azoknak, akik az egyetemi tanulmányi követelményrendszereknek ilyen vagy olyan okból nem tesznek eleget, vagy kimaradnak, vagy a rendszerből egyszerűen egyéb okokból kilépnek. Az ilyen köztes végzettség ugyan törvényileg biztosítható, de a jelenlegi tartalmi, tantervi szakképzési definiálatlansága következtében piacképessége nem, lévén az egyetemen a képzés célja az MSc. MA. fokozatú diploma megszerzése.

Bizonyos állások betöltéséhez, doktori címhez jutáshoz, stb. ugyanakkor, a mai hároméves lezárt, de nem befejezett gyakorlat-orientált szakképzést kapott főiskolásoknak, más intézményekre, egyetemekre, ún. egyetemi kiegészítő képzésre kell menniük, amelyet ma csak az egyetemek folytathatnak, ami egy kétéves – 4 féléves – tanterven nyugvó képzést jelent, az egyetemi alapszakokból egyes szem-

pontok szerinti blokkok kiemelésével. De nem elsősorban azt tanítják, amit a gyakorlatorientált főiskola funkcionális szakképzési jellegéből kimarad, hanem főként már a tanult tantárgyakat ismétlik, ill. kiegészítik. Mindemellett természetesen, az érkezők szakképzettségétől függően, bizonyos újabb ismeretek megszerzésére is sor kerül.

Ennek a „kiegészítő képzésnek”, amit könnyen az MSc. fokozatért való tovább tanulással lehetne helyettesíteni, de inkább összetéveszteni, viszont nincs ma Magyarországon képesítési követelményrendszere, nem is akkreditált, tehát az említett szempontokon túlmenően, így nincs is szakmai értelme, újabb szakképzettséget biztosító jellege. Azok viszont, akik az egyetemi szakképzésből maradtak ki, de vissza kívánnak, vagy tudnak lépni a rendszerbe, tanulmányaikat a 4. évtől folytathatják, az eredeti egyetemi szak tantervének megfelelően. Ilyen módon kétféle tartalmú gazdálkodási szakú „egyetemi végzettség” szerezhető, ami a szakképzettségek tartalma szükségszerű közelítése miatt is tarthatatlan.

Jelenleg még is ez jelenti nálunk a kétfokozatúságot. De ez így nem a bolognai célokat jelenti. Először is azért, mert az ilyen típusú ráképzés, kiegészítő egyetemi képzés, csak az egyetemhez, egyetemi szakokhoz kapcsolódóan működhet, az adott intézmény tanáraival, feltételrendszerével stb. Más intézményeknél, főiskolákon az ilyen kiegészítő képzést a törvény nem is engedi, a nem létező akkreditációs követelményekre való tekintettel egyébként is lehetetlen, de egyben értelmetlen is. Főiskolákon egyetemi szakot alapítani, vagy indítani ugyan törvényileg lehetséges, de a sajátos követelményrendszereknek, a jelenlegi MAB-előírásoknak való megfelelés követelménye miatt, – főként személyi vonatkozásokban – alig lehetséges, de ennek erőltetése maga a bolognai szellem hiánya miatt sem célravezető.

Az új rendszer lényege és célja tehát nem lehet más, mint mind a jelenlegi egyetemeken, mind a főiskolákon az alapképzést szolgáló BSc. BA. szakképzés kidolgozása, ill. megreformált beindítása, majd ezt követően, egy rövidebb időszaki, specializált MSc. MA képzés, ráképzés kialakítása, ami jelenlegi gyakorlatunknak és szóhasználatunknak megfelelően, az ún. egyetemi szintet jelentené. Ez a maximum kétéves képzés, a megreformált „főiskolai szakképzésre”, az MSc. BA-ra és nem az egyetemi alapszakokra épülő oktatás lenne.

A közgazdász szakképzés alapja, lényege a jövőben ilyen módon a három- vagy négyéves, piacképes BSc. BA fokozat elérése lehet. A gazdasági felsőoktatásba jelentkezők az ilyen szakokon kezdik meg tanulmányaikat, s a többségük ezzel is fejezi be. (a bármikori automatikus továbbtanulás lehetőségével) A hallgatók kb. 70%-a tanulhat állami finanszírozással a BSc. BA. szakokon és ezután jöhet egy a kétéves, a BSc. BA-t végzettek kb. 25-30%-ot jelentő MSc. MA. rész, állami és önköltséges finanszírozással.

A lineáris kétciklusú képzés bevezetése tehát egyáltalán nem jelenti azt – rövidebb távon különösen nem –, hogy mai főiskoláink megszűnnének, vagy beintegrálódnának az egyetemekbe, hanem azt, hogy mindkét képzési ciklust felvállaló intézmények, intézményi kapcsolatok, hálózatok jönnek létre, BSc. BA alapképzéssel és MSc. MA specializált, gyakorlat-orientált ráképzéssel. A doktoriskolák szervezeti hovatartozását további sajátos követelményrendszerek alapján kell majd meghatározni. Az egyszerű beintegrálás már csak azért sem lenne kívánatos, mert a főiskolák a hagyományos szerkezetükkel lépnének be a jelenlegi egyetemi rendszerbe, s az egyetemi képzéshez, adottságokhoz és hagyományokhoz

kényszerűen alkalmazkodva, elveszítenék eredeti értékük, gyakorlat és piaci orientáltságuk, vonzerejük jelentős részét. Az egyetemi hagyományos képzés fenntartása ugyanakkor a közgazdaságtudományok területén indokolt lehet, sőt nemzeti érdekek is tekinthető, tehát a rendszer kidolgozásával egyidejűleg – hosszabb távra is – biztosítani lehet, ill. kell olyan magas színvonalú, alkotó elméleti orientáltságú szakképzés fenntartását is, ami a közvetlen tudós – PhD-képzést megelőzi. Ez a képzés, egy általános közgazdaságtudományi szakon, 5 éves időtartamra lenne meghatározható, kezdetén a szükséges széleskörű alapozásokkal, de belső tagozódása nem a többi, ugyancsak az egyetemen is folytatandó BA és MA jellegű szakok szerint történne, hanem egy 2+3-as felállással, ahol a két évet végeztek, akár objektív, akár szubjektív okok következtében, átmehetnek a BA és MA tagozódású szakokra, s egy év ún. főiskolai szerkezetű, gyakorlatorientált szakképzés után, BA diplomát kapnának. Ez illeszkedne a tudományos igényű képzési törekvéseinkhez és nem mondana ellent a bolognai folyamatnak sem.

Mindezekhez az oktatási kerettörvény módosítása éppen úgy elengedhetetlen, mint a Magyar Akkreditációs Bizottság minősítési követelményrendszerének a piaci realitásokhoz való igazítása. Az angolszász, nyugat-európai oktatási és oktatásszervezési rendszerek átvétele, megköveteli ezen intézmények működési körülményeinek, feltételrendszerének az átvételét is.

A személyi vonatkozásokat illetően, először is tisztáznunk kell, kik, mit oktathatnak az új típusú intézmények kétciklusú, a BSc.BA fokozatra alapuló, majd az azt kiegészítő MSc.MA szakok kurzusain. Egyszerű, átlátható, tiszta rendszerre van szükség. A tanárok, vezető oktatók számára gyakorlatilag elegendő kell legyen az egyetemeken szerezhető doktori (PhD) fokozat. A régi, német típusú habilitáció az Unió országainak nagy részében nem is ismert, nem is fogják bevezetni. A PhD fokozat megszerzését azonban olyan feltételekhez kell kötni, amelyek nem hagynak teret a gyenge minőség elfogadásának. Az MSc.MA fokozatú oktatáshoz a szakemberek, tanárok (professzorok) kiválasztása a tudományos minőségük (PhD), publikációik, ténylegesen mérhető tudásuk, gyakorlat-orientáltságuk, tapasztalataik, s a Kar tanácsa többségének elfogadása alapján kell történnjen. Az akadémiai doktori cím rossz kettősséget hozott létre. Az Akadémia adjon tudományos címet, vagy akadémikusi rangot a legkiválóbb tudósoknak. A felsőoktatási beosztásokhoz a létrejövő új intézményekben a rangot a tudományos minősítés mellett a színvonalas és mérhető oktatás-kutatás, az ismert és elismert szakmai tudás, gyakorlati működés adja meg.

A BUDAPESTI GAZDASÁGI FŐISKOLA LEHETSÉGES FEJLŐDÉSI IRÁNYAI

Az új rendszerben, a BGF elsősorban hagyományainak megfelelő szakokon folytathat BSc.BA képzést, de a piaci kívánalmak, a nemzetközi összehasonlítások és mérhetőség, képességei és szakember ellátottsága alapján, 2 vagy 3 szakon, MSc.MA képzést is szervezhet. Jelenleg kereskedelmi, nemzetközi gazdasági, gazdaságdiplomáciai, idegenforgalmi- és vendéglátó-ipari, kommunikációs, pénzügyi-számviteli és menedzsment szakcsoportokban ad BSc.BA-hoz vezető alap-

végzettséget. A fentiek alapján azonban, szakmai felkészültségét alapul véve, második fokozatot, MA. szintű speciális irányú, ráképző kurzusokat is képes indítani, elsősorban a következő, nemzetközileg is összehasonlítható, mérhető területeken: a „nemzetközi üzleti kapcsolatok, vállalkozások, az idegenforgalom és gasztronómia, és a vállalati irányítás szakokon.” Az egyes szakokon belül természetesen szakirányok, további specializációk dolgozhatók ki, mint pl. az EU-s ismeretek. Az MSc. szakok, az egyes, de a jövőben feltétlenül szűkítendő BSc. BA szakok alapsmereteire épülhetnek – ebben rejlenek a BGF lehetséges komparatív előnyei –, de azoktól eltérőek és egyben nyitottak is, minden nem csak az intézményben végzett BSc. MA szakember részére is. Maximum 8-10 BSc.BA. alapszak és 2-3 MSc. MA. szak jelentheti a jövőben a BGF graduális vertikumát, fenntartva egyben a mindkét cikluson és máshol végzettek számára a szakirányú továbbképzéseket is. A kétciklusú képzés nappali és újabb diplomás levelező tagozaton egyaránt megindulhat, a későbbiekben ez utóbbiaknál a távoktatási forma is bevezethető lesz.

Mivel az iskolarendszerű felsőfokú szakképzés az eredeti szándékokat nem igen teljesíti, megfontolandó az újragondolása ill. tevékenységének más intézmény típusokhoz, hálózathoz való átirányítása.

A szakképzés graduális, MSc.BA szintig történő kiterjesztése kapcsán, megfontolandó a BGF, mint új intézmény nevének a megváltoztatása is. Mivel a modern, gyakorlatban érvényesíthető gazdálkodástan minden elemének és szintjének átfogásával, a bolognai folyamat értelmében egyfajta szakegyetemi jellegű képzésre is vált át, javasolható, hogy neve akár

Budapesti Gazdasági Szakegyetem

legyen.

A kétciklusú szakképzési vertikum a képzési tagozódás és a belső tartalom átgondolását is igényli.

Közepes távon a külgazdasági és a kereskedelmi szakok egy önálló szak keretében való megjelenése szélesebb körű és korszerűbb szakmai képzést tehet lehetővé. Egyértelműen nemzetközi gazdasági kitekintésű, uniós elemzéssel és fejlesztéssel foglalkozó BSc-s szak lehet a jelenlegi Gazdaságdiplomácia szakunk, a Nemzetközi Marketing és TQM szak meghatározó ismereteivel kiegészítve, ugyanakkor a TQM tárgykörök a gazdaság irányítói, valamint az előbbiek a nemzetközi üzleti MSc.MA. szakok tartalmát gazdagíthatják.

Külön kell megvizsgálni a vendéglátás, idegenforgalom, illetve a szálloda szakok egy BSc-s szakká történő kialakítását, illetve bizonyos ismeretei MSc. szintre vitelét.

Hasonló szűkítések válhatnak indokolttá a pénzügyi és menedzsment profiloknál, hiszen a jövőben a BSc fokozat minden lényeges kérdést átölel, de a gyakorlati szakspecialistákat az MSc. biztosítja, természetesen kisebb, a mindenkori piaci igényeknek megfelelő mennyiségben

A BSc.BA képzéseknél a kredittantervek és a képzési idő is átgondolásra szorulnak.

Bologna a két ciklust 5 évre tartja megfelelőnek, de a 3+2-es tagozódás változhat, mint történt több nyugat-európai egyetemen esetében is. Elképzelhető, ill. javasolható egy 7 oktatási félévű BSc. képzés, 1 gyakorlati félévvel kiegészítve, összesen 4 éves időtartamban. Ez nyomatékosíthatná azt a célt is, hogy a szak-

képzés gerince a BSc.BA. lesz. Az MSc.MA. fokozat eléréséhez így 3 oktatási félév állhatna rendelkezésre, – akár nappali, akár levelező tagozaton – amihez szakmai gyakorlati idő már nem párosulna. Ez mindösszesen 10 kontakt félévet jelentene, két ciklusra bontva, amihez ki kell dolgozni ismeretkörönként az intézményen belüli és az intézmények közötti megfelelő kreditértékeket is, amiket szerződések alapján mindenki elfogad.

A vertikum oktatási idejének módosítása azt a változtatást is igényelné, hogy a BSc. szakok alapozó és általános törzs-tárgyai – a kötelezők és a választhatók is – az első három félévben legalább 70%-ban egyezzenek meg, majd a kötelező szak-specialitások, ill. választható szakirányú blokkok 4. 5. 6. és 7. félévben kerüljenek oktatásra.

A jelenlegi szakképzés tantárgyai alapvető változtatásokra nem szorulnak, de javaslatokat kell megfogalmazni az MSc.MA képzésünk jövőbeni törzstárgyaira is. Az egyes MA. szakok szaktárgyai kidolgozása, a szakspecialisták, szakvezetők feladata kell legyen. Minden esetre a szakmai irányoktól függetlenül is elengedhetlenné válik a BGF-en az ökonometria, a gazdaságpolitika, a mikroökonómia modern alkalmazásai, a közgazdasági iskolák főbb tanai, a gazdaságtörténet, gazdaságelemzés, világgazdaságtan, statisztika, a stratégiai menedzsment, emberi erőforrástan, a marketing, kontrolling, vezetői számvitel, pénzügyi eszközök és intézmények további emelt szintű oktatása és újrendszerű egymásra épülésének kimunkálása a mindenkor BSc tantervekkel, kreditértékekkel és beszámítási módszerekkel.

Végezetül megemlítendő, hogy a BGF- KKKK által eddig angol és francia intézményekkel kiépített BA szintű képzés mellett, az angol és francia nyelvű MSc.MA fokozatú képzés – aminek diplomáját a Kar oktatóinak közreműködésével a külföldi intézmények adják ki -, a jövőben is fenntartandók, sőt tovább fejlesztendő, szerves részét képezvén a BGF saját MSc.MA rendszerének és hálózatának.

Tekintettel arra, hogy egyelőre minden intézmény, főiskola – különösen a magánfőiskolák – nem állhatnak át egyszerre MSc. MA képzésre is, ezért – amíg a magánintézmények kialakítják önálló kapcsolati rendszereiket, vagy saját MA szakképzésüket (közös vagy egyénileg) – az új BGF-nek szerződési kötelezettségek formájában, szerves együttműködést lenne célszerű kialakítani ezekkel az intézményekkel olyan módon, hogy kreditbeszámításokkal BA-fokozaton végzett hallgatóikat MSc.MA szintű szakain továbbtanulásra automatikusan fogadja.

SZOLCSÁNYI BÁLINT*
VÁNDOR JÁNOS**

**„HATALMI” KÉRDÉSEK
AZ EURÓPAI UNIÓBAN
A „KICSI” ÉS „NAGY” TAGÁLLAMOK
ELKÜLÖNÜLÉSE**

Az európai integráció kérdésével foglalkozók körében időről időre felmerül a „nagy” és a „kis” tagállamok, mint elkülönült csoportok közötti ellentétek kérdése. A kérdés egyfajta félelemként fogalmazódik meg. A „nagyok” olyan fenntartásokkal élnek, hogy a „kicsik” számbeli fölényük és a pozitív diszkrimináció elvének alkalmazása miatt diktálnak az Európai Unió népességének többségét kitevőknek. Azzal érvelnek, hogy – és ez a bővítés után még egyértelműbben jelentkezhet – a kis vagy éppen mini államok könnyedén sarokba szoríthatják kontinensünk legnagyobb, meghatározó politikai, gazdasági, katonai szereplőit. A másik csoport viszont amiatt aggódik, hogy a „nagyok” egyszerűen figyelmen kívül hagyják kisebb társaik érdekeit és érvényesítik erőfölényüket.

Alábbiakban arra keressük a választ, hogy jogosak-e a félelmek. Elkezdjük vizsgálatunkat annál a kérdésnél, hogy milyen hatalmi viszonyok uralkodnak az Európai Unió (EU) belül, majd érintjük azon felvetést, hogy van-e egyáltalán alapjuk a jelzett aggodalmaknak.

**A HATALMI VISZONYOK KÉRDÉSE
AZ EURÓPAI UNIÓBAN**

Az államok közötti kapcsolatokat a hatalmi tényezők egész sora határozza meg. Ezzel a problémakörrel régóta és sokan foglalkoznak. Magunk nem ászunk e kérdéskör mélyébe. Mindössze annak megállapítására szorítkozunk, hogy az európai integráció nem szolgálhat a hagyományos hatalmi elemzések alapjául. Az európai összefogásban az eddigiektől alapvetően eltérő – belső – hatalmi viszonyok érvényesülnek. Az „erőt” jelentő klasszikus hatalmi eszközöknek, mint pl. a katonai

* BGF Külkereskedelmi Főiskolai Kar Nemzetközi Kommunikáció szak, III. évf. hallgató.

** BGF Külkereskedelmi Főiskolai Kar Európai Unió intézeti tanszék docense, C. Sc.

és/vagy politikai hatalomnak alkalmazhatósága visszaszorult. Ezen eszközökkel szemben az egymásra utaltságnak, a közösségi létnek, illetve az ahhoz kapcsolható új eszközöknek, mint pl. az uniós környezetnek és/vagy a belső (közösségi) jognak különösen nagy jelentősége lett. A hatalmi viszonyok új dimenzióba kerültek az Európai Unión belül.

Ebben közrejátszott az államközi kapcsolatok mélyreható átalakulása is. Történelmileg a nemzetközi kapcsolatok szereplőinek, az államoknak önállósága, szuverenitása megkérdőjelezhetetlenné vált. Más megközelítésben az államok belső döntéshozatali és végrehajtói képessége is megerősödött, kikezdzhetetlenné lett.¹ E fejlődési tendenciával párhuzamosan azonban az államok – a folyamatosan globalizálódott rendszerben – mind kevésbé tudták céljaikat kizárólag önnön érdekeik szem előtt tartásával érvényesíteni. Akarva-akaratlanul rákényszerültek arra, hogy döntéseik meghozatalánál figyelembe vegyék mások törekvéseit is. Elismerést nyert a kölcsönös függőség és egymásra utaltság (interdependencia) érvényesülése. Más oldalról pedig felismerést nyertek az összefogásban rejlő értékek: kezdetét vette az – új, szupranacionális alapokra épülő – integráció.

Az integrációban, mint eltérő adottságú államok csoportosulásában lényeges volt, és maradt az egyes szereplők egymás közötti kapcsolatainak, azaz a hatalmi viszonyoknak, a hatalmi egyensúlynak alakulása. A hatalmi egyensúly, mint a politológiai fogalmak többsége, nehezen kvantifikálható. Nincs egységes mérce, mérőszám. Célunk itt nem a hiány pótlása. Témánk tekintetében az a fontos, hogy noha korunkban is még a „hagyományos” mércékkel lehet(ne) a legkönnyebben operálni, (l. katonai erő, gazdasági vagy éppen politikai hatalom), de az EU esetében ezek az eszközök már aligha alkalmazhatóak. Pontosabban, azok révén aligha tükrözethetnénk a valós helyzetet. A hagyományos erő-meghatározó eszközök ugyanis részben (mint a katonai erő) háttérbe szorultak vagy teljesen kiiktatódtak a – nyugat-európai – államközi kapcsolatok eszköztárából, részben (mint a gazdasági súly érvényesítése) módosult formában és hatással jelentkeznek. Ráadásul, részben ezen eszközök helyébe kerülnek és/vagy azokat kiegészítik olyan elemek, mint az integráción belüli speciális hatalmi súlyok, (pl. a szavazati súly, az intézményeken belüli képviselő mértéke). Továbbá, más formában és erővel jelentkezik a társadalmi-politikai stabilitás, mint hatalmi viszonyokat befolyásoló elem, de ugyancsak markáns faktort jelentenek a „partneri kapcsolatok”. A különleges uniós (közösségi) hatalom-jelző eszközökre érdemes igazán figyelmet szentelni. Hiszen pl. az európai integráción belül a döntéshozatalban érvényesülő pozitív diszkrimináció az, amely önmagában jelentősen átrendezi a belső „hatalmi viszonyokat”. Ezek révén egyre nehezebb az egyes tagállamok, vagy akár több szereplő „összegzett erejét” megfelelő kiindulási alapnak tekinteni valamiféle egyensúly vagy kiegyensúlyozatlanság megállapításához.

Ezzel együtt számunkra fontos annak tudatosítása, hogy az Unión belüli (tagsággal járó, vagy abból is fakadó) interdependencia, az azzal összefüggésben létrehozott rendszer lehetetlenné teszi az egyes államok elkülönült (nemzeti) érdekeinek kizárólagos érvényesítését, és a szereplők rákényszerülnek arra, hogy döntéseik meghozatalánál figyelembe vegyék mások törekvéseit is, miáltal egyéni hatalom-érvényesítési képességük csak korlátozottan valósítható meg. (Megállá-

¹ Watson, 178.

pításunk az integráción belül érvényes. Az ugyanis külön kérdés, hogy miközben ebben az összefogásra épülő közösségben a hatalmi erő legfeljebb korlátozottan alkalmazható, addig az egyéni relatív erővesztés a sok résztvevő elkülönült erejének és hatalmának összegzése (pooling) révén sokszoros ráhatást tesz lehetővé külső partnerekkel szemben.)¹

Végül is számunkra a hatalmi egyensúly kérdései úgy vetődnek fel, hogy létezik-e egyensúly a tagállamok között, illetve tapasztalható-e kibillenés az egyensúlyi helyzetből, s ha igen, akkor ki(k)nek a javára?

HATALMI VISZONYOK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A huszadik században Európa a „klasszikus” hatalmi struktúrák alapvető átrendeződését többször is megtapasztalta. (Erre példa a két világháború, majd a Szovjetunió – és általában a jaltai rendszer – széthullása is.) Ennek eredménye, hogy Európában napjainkra nem maradt globális hatalom, s még az is megkérdőjelezhető, hogy léteznek-e valóságos nagyhatalmak. Földrészünkre koncentrálnak, természetesen, aligha vitatható, hogy azért a helyi államok között tekintélyes eltérések vannak. Igen, Európában – a helyi viszonyokra építve – megkülönböztethetőek nagy-, közép-, vagy kisállamok, hatalmak. Sőt – éppen az Unió bővítése kapcsán kerül napirendre – a mini államok kérdése.²

Egyértelmű, hogy az Európai Unióban résztvevő országok egyike sem bír globális ráhatással (tehát nem szuper- vagy globális hatalom). Az sem állítható, hogy bármelyikük a földrészen egyénileg kizárólagosan meghatározó-determináns befolyással rendelkezne.

Általános megközelítésben aligha vitatható, hogy Európában, napjainkban legalább négy kiemelkedő hatalom található. Az egyik Oroszország, amely most kívül esik érdeklődési körünkön. Majd következik Nagy-Britannia és Franciaország az ENSZ BT állandó tagjai, nukleáris katonai erővel bíró hatalmak, illetve a politikai téren feltörekvő, de katonai síkon még önmegtartóztatást tanúsító Németország. A nem uniós keretekben felvető kérdések esetében elkülönült szerepük érzékelhető, hatalmi súlyuk érvényesíthető. Azaz Berlin, Párizs és/vagy London esetenként képes – és hajlamos is – túllépni a közösségi kereteken, és egyéni ér-

¹ Nem sorolható közvetlenül vizsgált témáink közé az, hogy miként viszonyítható egymáshoz a közösségen belüli hatalomvesztés az összefogás által nyert hatalomtöbbséggel. Az aligha kérdéses, hogy valamennyi uniós állam a tagság révén önkorlátozást hajt végre, amennyiben saját nemzeti érdekeit a szélesebb közösségi érdekeknek rendeli alá. Azaz, önkéntesen mérsékli autonómiáját. (Goetschel, 15 és 17) Az unióbeli helyzet sajátossága – és ez vizsgálódásunk tekintetében igencsak fontos elem –, hogy a nagyobb államok viszonylagosan nagyobb korlátozásra vállalkoznak, többet „áldoznak”, mint kisebb partnereik. Ez mindenekelőtt a közösségi döntéshozatal speciális jellegével magyarázható. Persze egyik tagállam esetében sincs szó valóságos veszteségről, mivel általánosan megnövekedett érdekérvényesítési képességeik révén – elsődlegesen harmadik partnerek felé, és kevésbé integrációs társaikkal szemben – többet nyernek, mint a meghozott áldozat. (L. még Kiss J., 59.)

² A Stern által alkalmazott kategorizálást vettük alapul érvelésünk e részében. (L. Stern, 102-103.)

dekérvényesítéssel próbálkozni. Aligha feledhető azonban, hogy mind inkább ösz-szeszűkül az a szerepvállalási kör, amelyen belül egyénileg „nemzeti” célok meg-valósításával próbálkozhatnak. Sokkalta inkább érvényesülni látszik az a gyakor-lat, hogy ezen „kontinentális”, vagy „regionális”, esetleg „középhatalmak” egymás-sal összefogva tesznek kísérletet bizonyos érdekek képviselésére. (Ez azonban már valóban az uniós kis- és nagyállamok közti ellentétek kérdésköréhez kapcsolódik, amelyre a későbbiekben visszatérünk.)

Az említettek mellett kiemelhető volna még Olasz- és Spanyolország, vagy a most csatlakozni készülők közül Lengyelország, de utóbbi három állam politikai, gazdasági súlya messze elmarad az előbbi négy szereplőé mögött. (Olyan állítást is megkockáztathatunk, hogy e hármas egyik tagja sem képes még szűkebb kör-nyezetében, egy adott „szubrégióban” sem meghatározó hatást gyakorolni. Nem igen állná meg helyét az a feltételezés, hogy Portugália fejlődését Spanyolország, a Baltikum vagy tágabb értelemben Közép-Kelet Európa helyzetét Lengyelország törekvései érdemben befolyásolhatnák.) Az Unió további tagjai között olyan álla-mokat találunk, amelyek mind gazdasági-politikai erejüket, mind lélekszámukat tekintve elmaradnak a vezető tagországoktól

Nem vitatjuk, hogy az uniós tagállamok közötti differenciáláshoz, valamiféle hatalmi sorrend felállításához – a szubjektív jelleg ellenére – rendelkezniük meg-felelő eszközökkel. Vizsgálódásaink során mégis arra, az Európai Unión belül kialakult szemléletre támaszkodunk, amely csak „nagy” és „kis” államokra bontja a szereplőket. Az elhatárolás – bármiféle katonai, politikai vagy gazdasági teljesítménytől függetlenül – tízmillió lakosnál kezdődik. Eszerint Nagy-Britannia, Francia-, Német-, Olasz- és Spanyolország, majd a befogadásra váró Lengyelor-szág sorolt az első csoportba. Mindenki más a kisállam jelzőt érdemli ki.

Az adatok és tények ismeretében egyértelmű, hogy ez a csoportosítás teljesen önkényes. Túl azon, hogy nem ad valós képet a belső viszonyokról, még e „kategó-ria” koherenciája is megkérdőjelezhető. Hiszen léteznek „átmeneti” tartományok is. Például, Hollandia és a majdani tagállam Románia lakossága meghaladja a tízmillió főt, mégsem reménykedhetnek a „nagyok” közé kerülésben. Másrészt, kezd teret nyerni a „mini állam” besorolás is, amelybe a néhány százezer fős tag-országokat sorolnák. (Az külön pikantériája az ügynek, hogy eddig nem igazán vetődött fel ez a megkülönböztetési igény, noha – az alapító – Luxemburg kezde-tekttől e státuszba sorolható lett volna.)

HATALMI ELTÉRÉSEK A TAGÁLLAMOK KÖZÖTT. A DIFFERENCIÁLÓDÁS

Valóban a lélekszámból kell kiindulni a hatalmi viszonyok értékelésénél és a hagyományos hatalmi faktorok legfeljebb másodlagosak? Egyrészt, nem indoko-latlan a lakossági arányok felől kiinduló elemzés. Ezt látszik erősíteni az is, hogy amikor a tagállamoknak a közösségi szintéren való hatalmi, befolyás-gyakorlási képességeit, az itt jelentkező eltéréseket vizsgáljuk, mindenkor azt tapasztalhat-juk, hogy a belső – hivatalos – megkülönböztetésnek egyetlen konkrét alapját a tagállamok lakosságának mérete képezi. Ezt tükrözi az egyes közösségi intézmé-

nyeken belül a tagállamok képviseleti helyzete. Gondoljunk csak a legegyszerűbb, de egyben legfontosabb „hatalom-mérőre”, a tanácsbeli szavazati súlyok elosztására, vagy éppen a bizottsági tagok korábbi számára. S ugyanezt jelzik az egyes közösségi szervezetekben – EP, Gazdasági és Szociális Bizottság stb. – biztosított képviseleti létszámok is. S valóban ez az egyetlen hivatalos ismérv, amely alapján megállapítható, hogy melyek a „nagy”, és melyek a „kicsi” tagállamok.

Aligha esik bárki is abba a hibába, hogy a valóságos hatalmi viszonyokra kivetítse a lakosság-arányokat, s eközben másodlagosnak ítélje az egyéni politikai, katonai, vagy éppen gazdasági erőnek és befolyásnak a közösségi folyamatokra gyakorolt hatását. Mindenki számára világos, hogy – függetlenül a közösségi intézményeken belül a lélekszám arányában birtokolt pozícióktól – Németország, Franciaország vagy éppen Nagy-Britannia közösségi súlya eltér az összes többi tagállamtól. Ezek az országok mind a külső (nemzetközi) szinten, de az Unión belül is a többiekhez képest – aránytalanul – nagy befolyással rendelkeznek. Ez úgy is értelmezhető, hogy egyéni, nemzeti érdekeiket másokhoz képest erőteljesebben érvényesíthetik. Megemlíthető az is, hogy a külső kapcsolatokban – elég gyakran – az Unió egészétől elhatárolva is képesek szerepet vállalni és ezt meg is teszik.

Az integráción belüli kiemelkedést illetően aligha igényel különösebb igazolást az, hogy Francia- és Németország az integráció születése óta központi, sőt, meghatározó szereplői az együttműködésnek. A Párizs – Bonn/Berlin tengely léte, hatása tagadhatatlan. E két állam állásfoglalásának, nézeteinek jóval nagyobb hatása van, mint amennyit, pl. szavazati súlyuk indokolna. Az viszont más – de éppen a kis-nagyállam kérdéskör tekintetében kiemelkedő – kérdést jelent, hogy egyes konkrét kérdésekben mindez a befolyás nem elegendő céljaik eléréséhez. (E kérdéshez alább visszakanyarodunk.) Amint Nagy-Britannia mind erőteljesebb érdeklődése és aktivitása, ennek hatása is közismert. Nem vitatható továbbá, hogy a többi tagállam nem mérhető hasonló mércével.

A befolyás (és hatalom) európai integráción belüli érvényesülését vizsgálva azonban két tényezőre fel kell hívnunk a figyelmet. Elsőként is, az Unión belüli hatalmi eltéréseket másként kell vizsgálnunk, ha az egyes tagállamoknak a szélesebb nemzetközi környezetben belüli tevékenységét elemezzük – még akkor is, ha az Unió tagjaként jelennek meg e színen –, s másként, ha az integráción belüli szereplésről van szó. (Előbbi kérdéskörrel itt most nem foglalkozunk.) Másrészt viszont, az integráción belüli eltéréseket értékelve is látnunk kell azt, hogy a tagállamok egymás közti viszonyában – a sajátos integrációs feltételek miatt – másként jelentkezik a „nagyok” ereje az érdekérvényesítés végső, és egyben legfontosabb szakaszában, a döntéshozatali eljárásokban, s másként az azt megelőző folyamatokban.

Természetesen nehéz, tulajdonképpen nem is szabadna elhatárolást tenni a jelzett két szakasz között. „Elméleti megközelítésnél” azonban megengedhető, hogy tudatosítsuk, a döntések meghozatalát megelőző szakaszoknál sor kerülhet az egyéni hatalom, érdekérvényesítési képesség kamatoztatására, de a közösségi döntések meghozatalakor már „csak” a „konstans” intézményi súly felhasználásának lehetősége adott. Azaz, utóbbi esetben csak az intézményi struktúrában biztosított „erő” áll a nagyok, (de a kicsiknek is) rendelkezésére. Ez viszont, közismerten, az integráció sajátos rendezéseinek köszönhetően viszonylagos módon mérsékeltebb, tehát korlátozottabb hatalomgyakorlást biztosít a vezető tagállamok számára. S most jutottunk el ahhoz a ponthoz, amely vizsgálat alá vont kér-

désünknel ellentmondásként jelentkezik: miközben érthető, hogy a „kicsik” aggodnak a „nagyok” dominanciája miatt, mivel magyarázható, hogy az utóbbiak is félnek, mégpedig a „kicsik” túlzott térnyerése miatt? Ennek megértéséhez el kell kanyarodnunk a pozitív diszkrimináció kérdéséhez, miután ezen elv alkalmazása következtében lesznek a „nagyok” viszonylagosan „kisebbek”, a „kicsik” viszonylag erősebbek az integrációban. Előbbiek érdekképviseleti, ráhatási képessége jóval kisebb, mint amelyet akár lélekszámuk, akár egyéb politikai, gazdasági stb. erejük révén „kiérdemelnének”. A belső struktúrában a nagyállamok viszonylagos leértékelődése, a kisállamoknak pedig relatív felértékelődése következik be.¹

A „HATALOM” SAJÁTOS KÖZÖSSÉGI MEGNYILVÁNULÁSA

Utolsó megjegyzésünk lényegének megértéséhez elengedhetetlen annak tudatosítása, hogy az európai integrációban a „közösségi” és „kormányközi” faktorok egyidejű, sajátos keveredése érvényesül.² A kompetenciák determinálta cselekvési képességek más szerepet biztosítanak az egyes tagállamoknak a közösségi, s megint mást akkor, amikor a tagországok a kormányközi alapon szerveződött együttműködésben próbálják meg céljaikat megvalósítani. Általában érvényes, hogy ahol a közösségi hatáskörök, s ennek következtében a közösségi módszerek a meghatározóak, ott a tagállamok mérsékeltebben képesek érdekeiket általános hatalmi pozícióik szerint artikulálni. Hisz itt a Tanács mellett az Unió egyéb, szupranacionális intézményei (Bizottság, EP) is kiemelkedő szerephez jutnak. Lényegében korlátot állítanak nemcsak önmagában a Tanács akarata, de – közvetten – az egyes tagállamok egyéni törekvéseinek érvényesítése útjában is.

Ugyancsak az uniós sajátosságok közé tartozik, hogy a Tanácson belül alkalmazott döntéshozatali módszerek, beleértve a minősített többségi szavazást is, gátat szabnak az egyéni tagállami érdekérvényesítésnek, mind az egyéni, mind a szűkebb csoportdominanciának.³ Itt nem téveszthető szem elől, hogy a „leszavaz-

¹ Mint látható, magunk is alkalmazzuk a „kis” és „nagy” állam megkülönböztetést. Teszszük ezt annak ellenére, hogy korántsem meggyőződésünk, hogy szabad, érdemes ilyen elhatárolásokat tenni. Már jeleztük fenntartásainkat e kategorizálást, az abban rejlő ellentmondásokat illetően. Ezek kiegészíthetők azzal, hogy vitatjuk azt, van valós alapja és indoka a különböző erővel rendelkező tagállamok ilyen – általános – elhatárolásának, csoportosításának. Ezen nézetünkre a magyarázatot a főszövegben adjuk meg.

² A közösségi-kormányközi jelleg elhatárolása tekintetében, természetesen, a maastrichti pilléres rendszer mutatkozik a legegyszerűbben irányt mutató eszköznek. Magunk azonban – részben éppen az Európai Konventben folyó viták alapján – nem magukat a pilléreket, hanem az egyes konkrét területeken kimutatható tényleges kompetencia-megoszlást tekintjük az akarat-érvényesítés tekintetében a döntő jelleg-meghatározónak.

³ Az egyhangúságra építő döntéseknél természetesen valamennyi állam képes a döntéseket megakadályozni, ebben a tekintetben a „méretek” nem számítanak. A minősített többségi szavazásnál elméletileg érvényesülhet a „nagyok” fölénye. Ennek azonban gátat szab a – pozitív diszkrimináció alkalmazásának következményeként fellépő – relatív egyenlőség-közeliség. Nevezetesen az, hogy ma két közép-kategóriás „kis” állam képes – a szava-

hatóság” veszélye eleve nagyobb rugalmasságra, egyben visszafogottságra, bizonyos tekintetben a hatalmi státuszából eredeztethető erő feladására vagy korlátozott alkalmazására készíti az összes tagállamot. Ráadásul a súly-elosztás miatt a „nagyhatalmi” érdek-feláldozás szükségszerűen relatíve nagyobb. Mondhatjuk, minél nagyobb, pontosabban, minél népesebb egy ország, annál nagyobb a „vesztessége”. (Ellentétes megközelítésben meg az állapítható meg, hogy minél kisebb egy tagállam, viszonylagosan annál erőteljesebben javulnak az integráción belül érdekérvényesítési képességei.)

A hatalmi viszonyok helyzetének konkrét áttekintését megelőzően érdemes még egyszer pillantást vetni arra a kérdésre, hogy miközben a közösségi kompetenciába tartozó területeken erőteljesebben, addig a kormányközi szférában mérsékeltebben szűkül a „nagyok” hatalom-fölénye. Ezt alapvetően az magyarázza, hogy itt nem érvényesülnek a közösségi hatások, a közösségi módszerek, mérsékelt a szerepe a nem kormányközi közösségi intézményeknek, (Európai Bizottság, EP, Európai Bíróság stb.), és mindezek következtében az egyéni erő szabadabban érvényesíthető. Ezt megfogalmazhatjuk úgy is, hogy a kormányközi (külpolitikai, biztonság- és védelempolitikai, belügyi, igazságszolgáltatási) területen a tagállami összekapcsolódás nem ért el olyan szintet, mint a gazdasági-kereskedelmi szférában. A közösségi kompetenciák által lefedett területeken a tagállami együttműködés a nemzeti szuverenitás másutt nem tapasztalt mérvű visszaszorítása, pontosabban a közösségi intézményekből álló rendszernek való átadása mellett valósul meg. Az egymásra utaltság, a „szerves” összenövés eleve kizárja az elkülönült tagállami érdekeltségek könnyed módon történő érvényesítését. A nem-közösségi, kormányközi területeken ez kevésbé figyelhető meg.

A közösségi hatalmi viszonyok „számszerűsítéséhez” – melyre vonatkozóan kihangsúlyozandó, hogy nem jelzi még megközelítően sem a valós hatalmi pozíciókat – az 1. táblázat nyújt segítséget. (Emlékeztetőül: 6 a nagy, és 19 a kisebb államok száma.) Az adatok jelzik, hogy a közösségi lakosság közel háromnegyede él majd a kiemelt tagállamokban, míg negyede tartozik a kicsikhez. Ezzel szemben a döntéshozatal tekintetében meghatározó Tanácson belül szinte kiegyenlítettek az erőviszonyok. Az Európai Parlamentben mintegy 50%-kal több a nagy tagországi képviselő, (miközben a lakosság-arány kétszeres létszámot indokolna). A bizottsági helyek számában pedig – az egy ország egy biztos elvet érvényesítve – a „kicsik” lesznek nagyon erős túlsúlyban. E három kiemelkedő intézmény összetételét elemezve néhány következtetés levonható.

A bizottsági tagok megoszlása – vizsgálódásunk szempontjából – kevésbé fontosnak tűnik, hiszen az intézmény maga, de munkatársai és vezetői is egyértelműen a közösséget szolgálják. A nemzeti érdekérvényesítésnek legfeljebb áttételesen biztosíthatnak teret. (Feltétlenül összetettebb válasz születne akkor, ha mélyebbre hatolva elemeznénk a bizottsági tagoknak a nemzeti érdekek védelmében kifejtett tevékenységét, illetve kitekinténénk a Bizottságon belül – nem hiva-

zati súlyokat tekintve – ellensúlyt képezni egy „nagy” tagországgal szemben. A nizzai döntések alapján most ugyan három közepes „kis” ország lesz majd képes kiegyenlíteni a nagyokat, de még mindig érvényesül a nagyobb erőt jelentő országok részleges abszolút súlyvesztése.

talosan – alkalmazott kvóta-rendszerre, amely a tagállamok lélekszámának és erejének egy fajta tükröződése.¹⁾

1. táblázat

A tagállami „erőviszonyok” számszerű alakulása a közösségi intézményekben²

	Tanács ³	Európai Parlament ⁴	Európai Bizottság ⁵	A népesség megoszlása ⁶
A „25”-ök	331 (100%)	682 (100%)	25 (100%)	450,2 (100%)
A „nagyok” ⁷	170 (51,4%)	415 (60,8%)	6 (24%)	335,8 (74,5%)
A „kicsik” ⁸	161 (48,6%)	267 (39,2%)	19 (76%)	114,4 (25,5%)

Az EP-beli képviseletekben mutatkozó eltéréseket valószínűleg nem ma, hanem az elkövetkező években lehet majd megfelelően értékelni. Az EP is markánsan az integrációs érdekek oldaláról közelít a kérdésekhez, de aligha vitatható, hogy a képviselők (MEP) esetében a nemzeti hovatartozásnak és elkötelezettségnek erőteljesebb az érvényesülése, mint amiként ez pl. a biztosoknál megnyilvánulhat. Tény továbbá, hogy a múltban e testület közvetlen ráhatása a döntésekre korlátozott volt. Ma viszont már társ-jogalkotó, s az Európai Konventben folyó viták jelzik, sejtetik, hogy a testület befolyása az előttünk álló években alapvetően megemelkedhet. A mai EP-beli erőviszonyok a nagyobb államok fölényét jelzik, de ez még nem ítéhető meghatározónak.

Az Európai Unió Tanácsán belül a szavazatok közel kiegyenlítettek: 170 voks áll szemben 161-gyel. (Meggjegyezhetjük, hogy a még ma érvényes, a legutóbbi bővítés óta érvényes szavazat-megosztás értelmében a nagyok 55%-os szavazat-többséggel rendelkeznek, a „kicsik” 45%-ával szemben. [Az összesen 87 szavazatból 48-cal 39-cel szemben.] Tehát a nizzai szerződés – látszólag – tovább „rontott” a „nagyok” helyzetén.) A „majdnem egyensúly” alapján a kisebbek félelme a nagyhatalmi dominanciától, aligha igazolható. A „nagyok” félelme, hogy a kisebbek az európai népesség többségét rákényszeríthetik számukra nem kívánatos

¹ A nemzeti kvóta rendszere a bizottsági adminisztráción belül szigorúan érvényesül, s minden szinten. S bár itt sem feledkezhetünk el az „eurokraták” pártatlanságáról és közösségi kötődéséről, azt se tévesszük szem elől, hogy a nemzeti identitásnak mindmáig van hatása. A kvótarendszer persze nemcsak az Európai Bizottságban, hanem valamennyi közösségi intézménynél és szervnél érvényesül.

² A Nizzai Szerződés adatai alapján. A nizzai adatokat Románia és Bulgária figyelmen kívül hagyásával számítottuk.

³ A szavazati súlyok megoszlása a Nizzai Szerződés alapján.

⁴ A képviselők megoszlása a Nizzai Szerződés alapján. Nem számoltunk azzal, hogy a csatlakozást követően a tagállamok elfogadják Magyarország és Csehország esetében 2-2 további képviselő delegálását.

⁵ A bizottsági tagok száma.

⁶ Millió főben

⁷ Német-, Francia-, Olasz-, Spanyol- és Lengyelország, valamint az Egyesült Királyság.

⁸ A „nagyok” csoportjába nem sorolt tagállamok.

döntés elfogadására, de még inkább, megakadályozzák utóbbiakat számukra fontos döntések elfogadásában, már megalapozottabbnak tűnik.

Összességében azonban azt láthatjuk, hogy a számszerűsítéssel semmiféle éles differenciálódás, akár erőteljes kiszolgáltatottság, akár egyoldalú dominancia nem mutatható ki.

VAN-E TÉNYLEGES ELLENTÉT A „NAGYOK” ÉS „KICSIK” KÖZÖTT?

A számszerűsítés révén megválaszolásra került-e a vizsgált kérdés? Aligha. Hiszen még azt sem elemeztük, hogy léteznek-e egyáltalán törésvonalak az eltérő méretű államok között, s ha igen, akkor mely területeken?

Amint tagadhatatlan, hogy a tagállamok között „természetes” adottság a differenciáltság, ugyanúgy kár volna vitatni, hogy lehetnek és vannak olyan kérdéskörök, amelyek terén a nagyobb és kisebb tagok, mint elkülönült csoportok tagjai eltérő érdekeket képviselhetnek. Általánosságban elmondható, hogy ahol az egyéni érdeknek, a nemzeti hatalomnak a megjelenítéséhez az adottságok kedvezőbbek, ahol a tagállamok egyéni érdekérvényesítő képessége megvalósítható – és ennek megfelelően a nagyobb államok felvállalnak egyéni akciókat – ott a „kicsik” céljai ellentétben állhatnak a nagyok törekvéseivel. (Az külön kérdésnek tekinthető, hogy a „nagyok” az ilyen – többnyire a kormányközi keretekhez kapcsolódó kül- és biztonságpolitikában jelentkező – esetekben mennyiben egységesek! Persze találhatunk példákat fentiekre a gazdaság, vagy éppen a kultúra, a nyelvhasználat terén is). Általánosnak tekinthető az is, hogy ahol a „hatalom” csak zsugorított formában érvényesülhet, ahol az egyéni erő csak korlátok között alkalmazható – és ez érvényesül a közösségi kompetenciába tartozó területeken –, ott ritkábban jelentkezik a nagy-kis állam ellentét.

A közösségi hatáskörben rendezendő problémákat két részre bonthatjuk. Az egyikbe a gazdasági integrációval, s nem utolsósorban a belső piaci folyamatokkal kapcsolatos témák sorolhatóak. A második részbe tartoznak az uniós hatalomgyakorlással közvetlenül összefüggő kérdések, mint pl. a döntéshozatali feltételek szabályozása. A gazdasági integrációból eredeztethető problémák folyamatosan, igen nagy számban jelentkeznek. Ez érthető is, hiszen ezek a problémák, ellentétek jelentik az összefogás ma legközvetlenebbül érzékelhető „mindennapi valóságát”. Azonban látnunk kell, hogy az így jelentkező konkrét kérdésekben szinte sohasem mutatható ki választóvonal a „nagyok” és „kicsik” között. Hiszen a konkrét „piaci” felvetések esetében sohasem a szereplők „mérete”, hanem azok sajátos gazdasági, kereskedelmi, vagy más közösségi szabályozás által determinált érdeke befolyásolja egy tagállam magatartását.

Az uniós hatalomgyakorlást illetően, bármennyire „közösségi” témakörrel van szó – némiképpen ellentmondva önmagunk korábbi állításának – el kell ismerünk érdekellentétek jelentkezését. Valóban akkor, amikor az Unión belüli hatalom (és döntéshozatal) elvi, technikai, módosítási kérdéseiről folyik a vita, a „nagyok” és „kicsik” érdekei eltérnek. Miután mindkét oldal szereplői saját helyzetük megerősítését szorgalmazzák (és ez csak a másik pozíciójának romlásával érhető

el), természetesnek tekinthető az intézmények, illetve a tagállamok azokon belüli szerepének tekintetében ellentmondások jelentkezése. (Javunkra írandó azonban – és ezért sem tartjuk szükségesnek módosítani fenti nézetünket –, hogy az „intézményi problémakörként” meghatározható ellentétek mind időben, mind kiterjedésükben behatárolhatóak. Az intézményi kérdések ugyanis az alapszerződések reformjához kötve kerülnek napirendre és kerülnek tisztázásra.)

RÖVID ÖSSZEZÉS

Hosszú bevezető után rövid elemzéssel megállapíthattuk, hogy alapvetően nincs létalapja azon feltételezéseknek, amelyek az Európai Unión belül a „nagy” és „kis” tagállamok közti ellentétek folyamatos és éles jelentkezésére utalnak. Valóban léteznek területek, ahol az e fajta elkülönítésre indokokat találhatunk. Ezek értékét korántsem becsülhetjük le, sőt ... A hatalomgyakorlás problémája valamennyi tagállam számára kardinális kérdés. Az intézményi reformokhoz kapcsolható viták azonban csak egyik, s az EU-n belüli összefogást csak időszakosan „zavaró” momentumként jelentkeznek. (Amikor rendeződnek a kérdések, mint pl. Nizza után, a tagállamok „megnyugszanak”, ezek az érdekellentétek – időszakosan – megszűnnek hatni.) A mindennapok valóságában a kicsi-nagy ellentét nem érvényesül.

Ezzel lényegében azt a nézetünket is megfogalmazzuk, hogy a kis államoknak nem igen kell félniük, hogy velük szemben egységesen felsorakoznak a „nagyok”. Ilyen eset bekövetkezte – az említett hatalommegosztási témakör kivételével – majdnem kizárható. Önmagában a konkrét gazdasági célmeghatározás és érdek-képviselés kizárja, hogy rendkívül speciális esetek kivételével – a tagállamok méret szerint kerüljenek egyazon csoportba.

Nagyobb eshetősége van annak, hogy – úgy mond – a „nagyok” által kitűzött célokat a „kicsik” meghiúsítják. Azt is meg kell azonban jegyeznünk, hogy amiként – az intézményi kérdésektől eltekintve – a „nagyok” álláspontjának összehangolása sem igen valósul meg, hasonló módon szinte az is kizárható, hogy a „kicsik” méreteik szerint sorakozzanak fel egy adott kérdés mögött.

Magyarán, rendkívül csekély azon kérdéskörök száma, ahol a konkrét nemzeti érdekek az ország – pontosabban a lakosság – méretéhez kapcsolhatóak és ezen az alapon határolnák el az egyes tagállamokat egymástól.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- CRAIG, PAUL – HARLOW, CAROL (szerk.): *Lawmaking in the European Union*, Kluwer Law International, London, 1998
- DANZIGER, JAMES N.: *Understanding the Political World. A Comparative Introduction to Political Science (4th Edition)*, Longman, New York, 1998
- GOETSCHER, LAURENT (szerk.): *Small States Inside and Outside the European Union. Interests and Policies*, Kluwer Academic Publishers, Boston, 1998

- HANF, KENNETH – SOETENDORP, BEN (szerk.): *Adapting to European Integration. Small States and the European Union*, Longman, London, 1998
- HAYES-RENSHAW, FIONA – WALLACE, HELEN: *Executive Power in the European Union: the functions and limits of the Council of Ministers* in: *Journal of European Public Policy* 2:4 December 1995, pp 559-582
- KISS J. LÁSZLÓ: *A nemzetállamtól az integrált nemzetállamig. Az integráció és a nemzeti érdek viszonya*, *Külpolitika*, 2000. tavasz-nyár
- SCHWARZENBERGER, GEORG: *Power Politics. A Study of World Society*, Stevens and Sons Ltd, London, 1964
- STERN, GEOFFREY: *The Structure of International Society. An Introduction to the Study of International Relations* (2nd Edition), Pinter, London, 2000
- WATSON, ADAM: *Diplomacy. The Dialogue between States*, Methuen, London, 1984

BRIAN ARDY*

THE EU BUDGET & ENLARGEMENT: TEN YEARS ON¹

“With enlargement you begin by discussing the future of Europe and end up arguing over a 1000 tonnes of cod.”
DAVID WILLIAMSON, former Secretary
General of the European Commission

INTRODUCTION

In December 1991 the signing by the EC of Europe Agreements with Poland, Hungary and Czechoslovakia marked the beginning of the accession process for the Central and Eastern Europe countries (CEECs). Now more than 10 years on, it is possible to take a considered view of the enlargement process, in this case in relation to the EU budget. As the perceptive observation by David Williamson indicates, although the enlargement process starts with the grandiose visions, in the end it is the mundane detail that proves so difficult to resolve. The devil in the detail is no more apparent than in the budget, which is at the centre of the contentious issues of structural and agricultural policy reform, in addition to being a crucial issue in its own right. This was apparent from the very beginning of the process and it is to these same issues that negotiators and academics have returned again and again. The intractable nature of the problems and the limited progress of reform, means that 10 years on, any reconsideration of the budget and enlargement, induces a distinct sense of *déjà vu*.

There is one way in which this enlargement is, however, very different from previous enlargements, it is not to be accompanied by an expansion of EU budgetary resources¹. The first enlargement was preceded by the move to ‘own resources’, which effectively provided for additional resources. The budget was expanded after the Mediterranean enlargements of the 1980s. The 1995 EFTAN enlargement only added relatively wealthy countries to the EU and so effectively

* South Bank University, London.

¹ Elhangzott a BGF Kereskedelmi, Vendéglátóipari és Idegenforgalmi Főiskolai Kar EU-tanulmányok szakirány alapításának 10. évfordulójára rendezett szekcióülésen, a Magyar Tudomány Napja alkalmából, 2002. november 7-8. között „HÍD KELET ÉS NYUGAT KÖZÖTT” címmel tartott konferencián.

¹ Which will potentially grow in line with EU GNP.

added to budgetary resources. The expansion of budgetary resources with enlargement permitted side-payments for existing and new member states. Thus the Mediterranean enlargement was accompanied by Integrated Mediterranean Programmes to ease the impact of the enlargement on the existing Member States Mediterranean regions. The structural fund reforms of 1988 increased the extent and concentration of structural spending in the new Member States Spain, Portugal and Greece.

The coming enlargement places particularly large potential demands upon the budget because of three characteristics of the CEECs: low income levels, the large total size of their populations and the importance of agriculture in these countries. So the EU has been trying to square the circle, by undertaking an unprecedented enlargement without an expansion of budgetary resources. This is at the heart of the budgetary and policy problems of enlargement.

This paper considers the way in which the EU has responded to the policy reform and budgetary challenges of enlargement. It covers four areas in chronological order. First, the nature of the problems posed for the EU's policies and budget as identified in the early stages of the enlargement process. Second, the ways in which these problems and the responses to them have changed compared with ten years ago. Third, the proposals made by the European Commission to deal with the problems and the response to them in the EU 15 and the accession countries. Fourth, the agreements reached on policy reform and the budget at Berlin and Brussels, are analysed in relation to the future financing of the EU and the future of the EU more generally. Finally, the conclusions assess the extent to which this enlargement is different in the areas of budgetary and policy reform.

THE EU BUDGET AND ENLARGEMENT FROM THE PERSPECTIVE OF 1992

The CEE countries were very much poorer than the EU 15, in relative terms much poorer than any other countries that had previously joined the EU. This would mean that despite their relatively large total population their GDP is relatively small (*Table 1*). Since contributions to the EU budget are roughly related to GDP.¹ This would lead to the CEE countries adding only a small amount to EU own resource. Although with convergence of GDP levels their share of budgetary contributions should rise over time.

The CEECs would, however, add significantly to EU expenditure because of their demands on the structural policy and agricultural budgets. Since GDP per capita in all the CEE countries is below 75% of the average of the enlarged EU, most of their regions would be classified as Objective 1, eligible for EU aid at the highest rate. One influential early calculation² estimated that if the average

¹ Ardy, 2002, p. 95.

² Courchene, 1993.

expenditure per head in Portugal 400 ECU were applied to the Visegrad 4¹, then this would cost ECU 26 billion in 1999 nearly exhausting the projected total structural spending of ECU 30 billion. Expenditure at these levels would have been hard to achieve because of the problems of co-funding, absorption and additionality.² Since as a general rule³ 50% of structural policy project expenditure has to be financed by the Member State, the accession states would not find it possible or desirable to raise this level of funding. It is also difficult to generate sufficient projects which meet the stringent criteria (the problem of absorption). A further complication is that these projects are supposed to be new and would not be undertaken in the absence of the structural funding (additionality).

Table 1
The impact of successive enlargements of the EU⁴

	Area	Population	Total GDP	GDP per capita	Average per capita GDP EC 6 =100
EC9/EC6 (1973)	31	28	25	-2	98
EC10/EC9 (1981)	9	3	2	-1	97
EC12/EC10 (1986)	34	16	8	-7	90
EC12* (1990)		5	3	-2	88
EU15/EU12* (1995)	17	6	8	+1	87
EU25/EU15	23	20	5	-12	77
EU27/EU15	34	28	5	-18	71

Agriculture is far more important in the CEECs than the EU, in the CEE 10 in 2000 there were 9 million farmers accounting 21.5% of employment,⁵ compared with just under 7 million accounting for 4.3% of employment in the EU 15.⁶ Agriculture's share of GDP is much lower varying between 2.5% in Lithuania and 7.5% in Slovakia, to 15.8% in Bulgaria, the EU 15 average is mere 1.7%. Even after years of reform and the expansion of other policy areas the Common Agricultural Policy still accounts for around half of EU total expenditure. Extending the current policy to the CEECs would substantially increase CAP expenditure. Not surprisingly given the uncertainties involved, early estimates of the cost of extending the CAP showed considerable variability. One study had a

¹ Czech Republic, Hungary, Poland and the Slovak Republic.

² Ardy, 1996; Grabbe and Hughes, 1997.

³ With the exception of the Cohesion Fund where the rate of funding is 80-85%.

⁴ Source: European Commission 2002h, 2002i.

⁵ Excluding Bulgaria and in particular Romania's nearly 5 million farmers, the 10 accession countries have 4 million farmers accounting for 13.5% of employment.

⁶ European Commission, 2002j.

range of 4-31 billion ECU¹ and other estimates ranged as high as ECU 37 billion for the Visegrad 4.² These early estimates implied agricultural expenditure in the new member states at similar levels to the EU 15. Expenditure at these levels looked way beyond the willingness of the EU 15 to finance them. So enlargement did not look possible without a fundamental reform of the CAP.

Under the Uruguay Round Agreement (URA) the previously unregulated trade in agricultural was placed under new limitations. Levels of protection, the volume of imports, total financial support of agriculture, export subsidies and the volume of subsidised exports, are now subject to controls. Agriculture in the CEECs has considerable potential to expand output in the long run. This could mean that an expanded EU could breach limits on subsidised exports particularly for grain, beef and sugar. Thus CAP reform would be required to accommodate the CEE, although this could perhaps be postponed by long transitional arrangements. These might be problematic involving for example the need to retain border controls. So reform of the Common Agricultural Policy was seen as an essential prerequisite for enlargement.

These additional pressures would be added to a budget, which despite years of reform still failed to distribute the direct costs and benefits of membership fairly among Member States. With contributions roughly related to GDP, and the reformed structural funds concentrating expenditure on the poorer member states, the major cause of the problem remains the CAP. This unfairness in the budget acts as a break on policy development and reform, it makes the net budgetary contributors unwilling to expand the budget, while net beneficiaries are unwilling to concede benefits,

EU POLICY REFORM AND ENLARGEMENT 1992

Enlargement was the major factor driving Structural Policy reform although there were other pressures, concerns about the effectiveness, and monitoring of the policy. It was thought that too much of the EU was designated as areas in need of particular assistance. This spreading of expenditure was thought to dilute its effectiveness. The multiplicity of objectives and programmes complicated this problem and in addition caused problems in the administration of policy. There was also concern about the incidence of fraud in relation to structural policy, which required tighter administration.

The inclusion of the CEE5 would also exacerbate the problem of EU structural aid being too thinly spread. With no change in designations in the EU15 57.2% of the EU20 population would be living in areas receiving regional specific aid and 36.1% of the population would be living in Objective 1 regions.³ With the average GDP per capita declining with the entry of the new states, the obvious solution to these difficulties would have been to reduce the areas eligible for additional aid

¹ Brenton and Gros, 1993.

² Anderson and Tyers.

³ Ardy, 1999; p. 110.

accordingly. Existing Member States and their regions not surprisingly were unwilling to concede reductions in their current levels of structural expenditure.

The current CAP is also not suitable for the CEE countries, which have limited capital and large demands for investment, from infrastructure and new manufacturing and service ventures. High prices and subsidies would encourage additional investment in agriculture not warranted by commercial considerations. Higher prices would also increase domestic inflation to the cost of the population at large. Whilst higher incomes in rural areas may have the desirable consequence of slowing the rate of decline of the rural population, the way this would be achieved by encouraging farmers to stay in farming would delay necessary structural reform.

THE EU BUDGET AND ENLARGEMENT FROM THE PERSPECTIVE OF 2002

Most of this analysis remains valid from the current perspective, with inevitably some changes and new issues that have come to the fore. The CEE countries have grown more quickly than the EU 15 but their GDP per capita is still extremely low (*Table 1*). So the basic problem of these countries placing significant demands upon the structural fund and CAP expenditure, while making relatively small contributions to the EU budget remains.

The major area in which the analysis has changed is in relation to the cost of extending the Common Agricultural Policy to the CEECs. Early analyses were based on the rather poor agricultural statistics that were available. The appearance of better statistics¹ led to more consistent and lower analysis of the costs of extending the CAP. The 1992 reform also meant that the costs of enlargement were more contained. With most expenditure on direct subsidies expenditure was relatively fixed as compared with a situation where support is by high prices. Under the new CAP the expansion of agricultural output in the CEECs would be constrained by production quotas and set aside.

What has changed fundamentally over the past ten years has been the hardening of attitudes towards contributions to the budget. Two developments have been crucial here the changing situation of Germany and EMU. German unification has put tremendous pressure on Federal Governments budget with a net transfer of 4% of GDP from West to East Germany.² This burden has been made worse by the related poor performance of the German economy with low growth and high unemployment³. Germany is, therefore, no longer willing or able to act as the paymaster for Europe, indeed it wants to reduce its net contribution to the budget.

The change in German attitudes has been mirrored by the Netherlands, Austria and Sweden calling for reductions in their net contribution to the EU budget. The major factor here appears to be the process of budgetary

¹ Jackson and Swinnen, 1995.

² European Commission, 2002a; p. 2.

³ Especially when hidden unemployment is taken into account, see: Sachverständigenrat, 2002, Table C, p.31.

consolidation required to meet the Maastricht convergence requirements, together with the budgetary restraint provided by the Stability and Growth Pact (SGP) for euro area members. Gross and net contributions to the budget (*Table 2*), do not seem very significant compared to general government budgets of 40-60% of GNP and federal/central government budgets of 18-28% of GDP.¹ These EU budgetary contributions loom much larger in relation to the SGP's upper limit for public sector deficits of 3% of GDP and the medium term requirement for the budget to be close to balance or in surplus. With monetary policy determined by the ECB on the basis of the conditions of the euro area as a whole, national fiscal policy remains the one flexible short-term element of macroeconomic policy in national governments' hands. Net contributions to the EU budget eat into this national margin for flexibility and so have become a much more salient political issue.²

Table 2
National net contributions to the EU Budget (average 1998-2000)³

	Share of net contributions %	Share of net benefits %	Net contribution % GNP	GDP per capita % of EU average
Luxembourg	0.4		-0.5	202.5
Denmark		0.3	0	146.0
Sweden	5.3		-0.5	121.4
Austria	3.5		-0.3	113.8
Germany	48.3		-0.5	112.5
Ireland		13.0	2.5	111.9
Netherlands	9.5		-0.5	111.1
Finland	0.3		-0.1	110.9
UK	20.0		-0.3	109.6
Belgium	2.2		-0.2	108.1
France	6.2	0.0	-0.1	104.9
Italy	4.2		-0.1	90.5
Spain		41.5	1.2	67.2
Greece		28.0	3.7	51.5
Portugal		17.2	2.6	50.6

¹ Ardy, 2002; p.86.

² The converse also applies, net recipients from the budget effectively have more room for fiscal manoeuvre.

³ Source: European Commission, 2002b, European Commission, 2001.

These budgetary pressures have also perhaps contributed to increasing intransigence on policy reform. Countries are less willing to countenance policy reform that reduces their receipts from the budget. This has been seen recently in relation to Spain's concern over structural policy reform and France with regard to agriculture. Unwillingness to expand the budget, when combined with a desire to ensure no deterioration in the net budgetary position, make policy reform extremely difficult.

EU POLICY AND BUDGETARY REFORM PROPOSALS

The Commission proposals in response to the budgetary and policy reform problems of enlargement were contained in Agenda 2000.¹ The CAP was to be reformed by reducing agricultural prices for cereals and beef partially² compensating farmers by means of increased subsidies. There was to be reform of other product regimes particularly the dairy sector. These proposals aimed to achieve three objectives. First, ensure CAP conformity with existing URA constraints and possibly future WTO requirements on agricultural policy. Second, lower price levels to reduce the impact of the CAP on agricultural output reducing the cost of applying the CAP to the CEECs. This cost was further reduced by the not applying direct subsidies to the new Member States. Increased subsidy levels did, however, increase the cost of applying the policy in the EU15 and this, together with the additional cost in the new member states, meant that overall CAP expenditure rose substantially.

With structural policies there was to be significant expenditure in the CEECs, despite restricting the maximum amount a Member State was entitled to receive to 4% of GDP. Expenditure in the EU-15 was to be reduced in real terms after 2001, by restricting areas eligible to receive regional specific aid. Thus the criterion for eligibility for Objective 1 status was to be applied strictly. Other regional specific aid would be confined to new more narrowly Objective 2 regions. The Cohesion Fund was to be restricted to those states not participating in EMU. Even with these changes a large increase in structural expenditure was planned.

Expenditure in other areas was to be tightly controlled, so that overall the budgetary costs of enlargement were to be contained within the existing own resources revenue and expenditure ceiling of 1.27% of GNP. This was very stringent other enlargements had been accompanied with or followed by expansions in the budgetary resources available to the EU. The enlargement to CEE was also potentially the most expensive for the EU budget because of the very low income levels of the new Member States.

¹ European Commission, 1997.

² Compensation was to be partial because full compensation in the 1992 McSharry had proved to be overcompensation because agricultural prices did not fall as much as guaranteed prices.

REACTIONS TO AGENDA 2000

The increase in EU expenditure proposed by Agenda 2000 went against the mood of budgetary consolidation in the EU 15. Particular countries and groups of countries had problems with other aspects of the proposals. The focus of controlling expenditure inevitable fell upon agriculture the largest single item in the budget. There were two basic ways in which agricultural expenditure could be reduced, first by fundamental reform of the CAP and second paradoxically by less reform of the CAP. Since most of CAP expenditure was now on direct subsidies, expenditure could be reduced by for example phasing out subsidies, or making national governments responsible for the whole or part of their funding. In the lead up to the Berlin Summit radical reform along these lines seemed possible. Since the major additional CAP cost in Agenda 2000 was additional subsidies to compensate for price cuts, an alternative route to reduce the budgetary cost was to reduce the size of the price cuts, and hence of the subsidies. This could have been difficult to reconcile with WTO commitments and negotiations. It would also mean CEE farmers would adapt to high prices, which are probably unsustainable in the long term.

Spain, Portugal and Greece were particularly concerned with reductions in their structural fund receipts.¹ The loss of cohesion funding was unacceptable to Spain, because the Conservative Prime Minister JOSÉ MARIA AZNAR, could not be seen to cede the hard fought concession, gained by his Socialist predecessor FELIPE GONZÁLEZ. Germany, the Netherlands, Austria and Sweden were not prepared to accept an increase in their net contributions to the budget were too high and should be reduced.

The CEECs were unanimously opposed to the proposal not to extend direct payments to them. Whatever the merits of the arguments put forward to justify this position, it runs up against the fundamental prohibition of discrimination in the EC Treaty (Article 12). The other concerns were technical relating to the application of direct payments and production quotas to the CEECs. The size of quotas and the value of direct payments depends upon past yields, but it is difficult to find a suitable reference period for the calculation of average yields in the CEECs. Besides the normal year to year variability in agricultural output, yields fell substantially in transition. In Hungary for example wheat yields fell from 5.2 tonnes per hectare 1998-90, to 3.9 1992-94 and 3.7 1998-2000.² The CEECs want to use pre-1989 yields but the Commission believes that these yields are distorted by the planned economic system. The Commission does accept that the early years of transition are not good indicators and proposes to use the most recent years as a reference period.

¹ Ireland was already resigned to reductions because its rapid growth meant that GDP and GNP per capita were now above the EU average.

² Swinnen, 2002; p. 7.

THE BERLIN AGREEMENT 1999

The summit faced a fundamental contradiction of positions, between the desire by one group of Member States to reduce their net contributions, the unwillingness of others to increase their net contributions, the reluctance of others to countenance significant agricultural reform, and the need for additional expenditure in the CEECs. The obvious target was agriculture the largest single item of expenditure. Compensation for price reductions by subsidy was expensive; if price reductions were reduced, overall budget expenditure could be reduced. This was what was agreed at Berlin. Thus the 20% cut in cereal prices was reduced to 15%, the 30% cut in beef prices was reduced to 20%. Subsidies were reduced roughly proportionately to the price reduction, thereby saving expenditure on subsidies. Similarly reform of the milk quota system was delayed to 2005/6, so milk producers would require no additional subsidies. The smaller reductions in prices, meant that levels of production would be higher than with the original proposals, so compulsory set aside was to be 10% of the arable area whereas zero originally proposed. The effect of these changes was to substantially reduce expenditure on the CAP in the 2000-2006 period. Agenda 2000 proposed an increase in CAP expenditure in EU-15 of EUR 3.5 billion by 2000-2006, but the Berlin agreement assumes a reduction of EUR 2.7 billion. The Berlin Agreement did not change the agricultural proposals relating to the CEE, so direct payments were not to be made in the CEECs during a transitional period.

The reforms to the structural funds agreed at Berlin were in line with Agenda 2000 but there were two groups of concession. First, it was agreed that the Cohesion fund could continue to apply to states that were members of euro area. Second, there was a list of what were called „Particular situations (2000-2006)” exceptional treatment for existing Member States to partially compensate for the effects of the structural policy reform. These concessions illustrate in a vivid way the process of compromise involved in the Berlin Agreement. They have been described as 'presents on the Christmas Tree' by HELEN WALLACE and 'pork barrel politics' by IAIN BEGG. The extent to which these particular situations are simply a mechanism for buying countries off is illustrated by the concession to the Netherlands. „In order to take account of the particular characteristics of labour market participation in the Netherlands, an additional amount of 500 million euros are allocated to Objective 3”. Since the Netherlands has one of the lowest unemployment rates in the EU 15 it is difficult to understand the nature of these particular problems. The overall effect of these concessions is to raise structural expenditure marginally above the Agenda 2000 proposals. The extent to which these particular problems are side payments to achieve agreement is shown by the fact that the only EU 15 countries that do not benefit from these particular situations are Finland, Denmark, Luxembourg and France. Finland has a particular interest in enlargement and thus did not need to be bought off. Denmark and Luxembourg benefit little from structural funds because of the limited nature of their structural problems. France gained substantial concessions in agriculture.

Other areas of the Berlin agreement contained side payments to benefit particularly countries concerned with their net contributions to the budget. Thus the decision to raise the proportion of customs revenues retained to cover the cost of collection to 25% was designed specifically to reduce the Netherlands net contribution. The Netherlands but also Austria, Germany and Sweden also benefited from reductions in their contributions to finance the UK budget rebate. Thus the combination of a lower overall level of expenditure and these side payments were sufficient to satisfy the demands of those countries demanding a reduction in their net contributions.

THE BRUSSELS AGREEMENT 2002

The position reached at Berlin not to make direct payments to the CEECs came to be seen as untenable, so the whole issue of the budget and agriculture was on the agenda again. In January 2002 the Commission brought forward new proposals financing enlargement for 10 new member states rather than the 5 envisaged at Berlin,¹ and extending direct payments to the new Member States. The additional expenditure was limited by the small size of the new Member States.²

Despite the higher potential expenditure the ceiling agreed in Berlin for the new member states was to be retained. The cost of direct payments was reduced, by commencing payments in 2004 at a rate of 25%, with the 100% rate not reached until 2013. Lower spending on rural development measures also reduced the overall increase in agricultural expenditure. Although structural policies would apply to the five additional Member States expenditure was lower than in the Berlin Agreement. This was the result of the later entry date, which meant that the lower rates for 2002-2004 applied to the 2004-2006 period. This saving was sufficient to finance additional expenditure on agriculture, internal policies and administration, and still leave overall expenditure 2004-6 6% below the Brussels enlargement commitment appropriations.³

The Berlin Agreement provided for a mid-term review of the CAP⁴ and this was completed in July 2002.⁵ This was by CAP reform standards radical providing options for the reform of the dairy sector, decoupled⁶ direct payments per farm, conditional upon compliance with environmental, animal welfare and food quality requirements. The necessary revision of the Berlin Agreement at the Brussels Summit October 2002, thus came to be seen as providing another opportunity for significant CAP reform.

These hopes were dashed by French⁷ intransigence and the vital need for an agreement is the scheduled date for enlargement was not to be missed. At the Anglo German Summit shortly before the Council agreement was reached on a minimal reform package that formed the basis of the final Brussels Agreement.⁸ There were five principal elements of the agreement: First, there was to be no extra expenditure for enlargement the ceiling agreed at Berlin is to be respected. Second, direct payments are to be extended to new member states at the rate of 25% in 2004 rising to 100% in 2013. Third, there is to be financial stability for CAP guarantee expenditure from 2007-13 cannot exceed in real terms

¹ The Laeken summit agreed that five additional countries Cyprus, Latvia, Lithuania, Malta and the Slovak Republic could be ready with the CEE 5 to join the EU in 2004 (European Council, 2001).

² The five new countries only added 8.1% to the population of the CEE 5.

³ European Commission, 2002c; 2002d, 2002f.

⁴ European Council, 1999, para. 21.

⁵ European Commission, 2002e.

⁶ Payments would not be related to area of crops planted or the numbers of cattle.

⁷ With the support of Greece, Ireland, Portugal and Spain.

⁸ European Council, 2002.

expenditure in 2006. Overall expenditure agricultural market related and direct payment expenditure 2007-13 shall be kept below 2006 plus 1% per annum. Four, this is without prejudice to provisions on the reform of the CAP in the Berlin Agreement and the international commitments of the EU including the Doha round. Five, if forecast cash flow under the budget is less than 2003 for any new member state compensation will be offered.¹

BERLIN, BRUSSELS AND THE FUTURE FINANCING OF THE EU

The EU has agreed finances up to 2006, covering only the first three years of enlargement. During this period expenditure will be limited by the phasing in of direct payments and the gradual build up of rural development and structural fund projects.² Enlargement can take place within this financial framework but it is beyond 2006 that problems loom.

Recent analyses³ suggest that the application of the current CAP to CEEC 8 will cost around EUR 10 billion in 2007.⁴ In comparison with the spending limits agreed at Berlin and reaffirmed at Brussels, this represents a threefold increase in agricultural expenditure in the new Member States, an increase of 16% in the agricultural budget and of 6% in the overall budget of the enlarged EU.⁵ In the short-term expenditure would not be at these levels, so what these figures highlight is the medium term problem of financing the CAP for the enlarged EU within the agreed financial limit.⁶ The additional expenditure required is well within the own resources ceiling of 1.27% because Berlin planned for payments at 1.09% of GNP, 16.5% below the expenditure limit.⁷

In the longer term this problem could become even more acute with reform of the dairy and sugar sectors, which could be a result of new international trade commitments made in the WTO Doha Round. Reform of these sectors would probably require further direct subsidies, which could cost a further EUR 2 billion

¹ This possibility arises because the new Member States will start making contributions to the budget and may find it difficult initially to generate projects for structural funding and rural development.

² The EU is projecting payment appropriations well below commitment appropriations over this period (European Commission, 2002f, Annex, p. 10).

³ Silvis et al, 2001, Frohberg et al, 2001, Weise et al, 2001.

⁴ The actual figures are EUR 10.13 billion Weise et al, 2001; EUR 9.85 billion Silvis et al, 2001; and EUR 5.34 billion for market support to which say EUR 2.40 billion of rural development expenditure needs to be added, giving a total of EUR 8.74 billion for Frohberg and Weber, 2001.

⁵ Compared with 2006 the end of the financial perspective.

⁶ "The overall expenditure in nominal terms for market-related expenditure and direct payments for each year in the period 2007-2013 shall be kept below this 2006 figure increased by 1% per year." (European Council, 2002; para. 12)

⁷ The margin is in fact higher than this because enlargement related payments are well below appropriations 2004-2006 (European Commission, 2002f).

in 2007 and EUR 4.3 billion in 2013.¹ If these reforms were made, additional agricultural expenditure in the new Member States would increase total additional expenditure equal to 26% of the agricultural budget and 10.5% of the overall budget for the enlarged EU, well beyond the Brussels limit. In the longer term expenditure would stabilise but further enlargement to include Bulgaria and Romania (AC 12) is likely, this could add another EUR 4 billion to the budget, placing further pressure on the Brussels limit.

Unlike the agriculture, structural expenditure is predicted to expand in the medium term, as the new Member States per capita GDP grows, but most of their regions remain within the Objective 1 limit. Structural expenditure in the AC 10 is predicted to grow from EUR 11 billion in 2007 to EUR 18 billion in 2013, with a further EUR 4 billion if the EU expands to 27 members.² With structural spending in the EU 15 predicted to fall from EUR 30 billion in 2007 to EUR 22 in 2013 mainly as a result of regions losing their Objective 1 status. Thus the AC 10 structural expenditure would grow from 33% of that in the EU 15 in 2007 to 61% in 2013, 76% in 2013 for the AC 12.

These additional expenditures can be financed within the current 1.27% GNP financial ceiling. With unchanged policies expenditure in the EU 25 in 2013 will amount to 1.09% of GDP, and for the EU 27 1.12% of GDP.³ The figure for the EU 25 is exactly the projected rate for 2005 and 2006 in the Berlin Financial Perspective. For the EU 27 and including reform of the sugar and milk sectors would raise the figure 1.13% of EU GDP, above the Berlin levels but still well below the overall financial limit. So enlargement on unchanged policies can be financed within the existing budget.

IMPLICATIONS OF THESE BUDGETARY AND POLICY OUTCOMES

The process of budgetary negotiation related to enlargement has been driven by this need for financial stringency. Hard decisions have been avoided and policy reform has been minimised, because reform either has significant budgetary implications for individual Member States, or for all due to side payments. Consequently there has been a need to minimise expenditure in the new Member States, e.g. by the maximum 4% GDP for structural funding. Where expenditure could not be avoided it has been delayed, most obviously by phasing in direct payments.

The structural policy outcome is reasonable, it is doubtful if the accession states could use structural funds beyond 4% GDP. As their incomes expand and their ability to absorb expenditure expands they will be able to obtain more funding.

¹ Swinnen, 2002, Table 6, p. 11.

² Weise, 2002, Table 1.

³ Using the estimate of Weise, 2002 Table 1 plus another 0.21% of GDP for other policies which is the 2004-2006 level.

The CAP outcome is unsuitable for the EU 15 and the new Member States. The EU 15 priorities for agriculture have moved away from supporting farm revenues, to rural development, the environment, animal welfare and food quality, the current CAP fails to reflect this shift. The extension of the direct subsidies to the accession countries will create a new constituency in favour of the current CAP.

The current CAP is unsuited to the needs of the new Member States their absolute benefits will be lower than the current EU 15 because direct payments and quotas will be based on low yields. Controlling output will prevent these countries from expanding output from its current low levels to exploit their comparative advantage in agriculture. The current CAP will slow structural change in agriculture, which may be desirable socially, but probably not economically. Higher expenditure on the CAP will limit expenditure in these countries on other more desirable structural policies.

PLUS ÇA CHANGE?

As DAVID WILLIAMSON's perceptive observation indicates, enlargement has always become involved with the minutiae of policy, with Member States striving to preserve their national interest. So in some respects this indicates that the current enlargement process is business as usual. There is, however, one clear difference from past enlargements: the increasing reluctance to contemplate increases in budget expenditure, indeed the desire to reduce and control expenditure. This is despite the fact that potentially this enlargement required a greater increase in budgetary resources than previous enlargements.

Policy reform was difficult enough in the EU because of the political strength of vested interest, not least in agriculture. There is also heterogeneity of national interests in both the main spending areas agriculture and the structural policies. Enlargement will reinforce these difficulties, especially as the farmers of the new Member States, have been added to those in the EU 15 in benefiting from CAP largesse. When combined with an emphasis on EU budgetary austerity these characteristics threaten gridlock in policy reform. The policies cannot be reformed, because there can be no additional expenditure to compensate Member States who lose from the change, and there are no financial resources, as the policies cannot be reformed. At the heart of this reluctance to increase financial resources is the failure of the EU to develop a budget that distributes the direct costs and benefits of membership fairly among Member States. This has of course been a recurring problem since budgetary expenditure started to expand in the 1960s, so in this sense the current problems are indeed, plus ça change.

Table 3
The Berlin and Brussels financial perspectives
*and projections of budgetary expenditure**

EU 15	2004	2005	2006	2007 ³	2013	2015
	Berlin Agreement					
Agricultural guarantees	42760	41930	41660			
Structural operations	29595	29595	29170			
Internal policies	6100	6150	6200			
External operations	4590	4600	4610			
Administration	4900	5000	5100			
Reserves	400	400	400			
Pre-accession aid	3120	3120	3120			
<i>EU 15 total commitments</i>	<i>91465</i>	<i>90795</i>	<i>90260</i>			
<i>CEE 5</i>						
Agricultural	2450	2930	3400			
Structural operations	7920	10000	12080			
Internal policies	790	820	850			
Administration	450	450	450			
<i>CEE 5 total commitments</i>	<i>11610</i>	<i>14200</i>	<i>16780</i>			
CEE 5 Payments	8890	11440	14220			
<i>EU 21 total commitments</i>	<i>103075</i>	<i>104995</i>	<i>107040</i>			
EU 21 Payments	100800	101600	103840			
Brussels Agreement						
Agricultural	2048	3596	3933	10000 ¹	10600 ²	8400 ³
Structural operations	7067	8150	10350	11000 ³		18400 ³
Internal policies	1176	1096	1071			
Administration	503	558	612			
<i>AC 10 Commitments</i>	<i>10794</i>	<i>13400</i>	<i>15966</i>			
AC 10 Payments	5686	10493	11840			
<i>EU 25 Commitments</i>	<i>102259</i>	<i>104195</i>	<i>106226</i>			
<i>AC 12</i>						
Agriculture				14000 ² 15500 ³	15000 ²	14000 ³
Structural Policy				11800 ³		22300 ³

1. Swinnen, 2002, Table 6. p.11; Weise, 2002, Table 1.

2. Swinnen, 2002, Table 6. p.11.

3. Weise, 2002, Table 1.

* Source: European Council, 1999; 2002; European Commission, 2002f.

REFERENCES

- ANDERSON, K. and TYERS, R. (1996) 'Implications of EC expansion for European agricultural policies trade and welfare', in Baldwin, R., Haaparanta, P. and Kiander, J. (eds.) *Expanding Membership in the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press.
- ARDY, B. and EL-AGRAA, A.M. (forthcoming) 'The General Budget', in El Agra, A. M. (ed.) *The European Union Economics and Policies*, Harlow: Financial Times Prentice Hall.
- ARDY, B. (2002) The EU Budget and EU Citizens, in Hatt, S. & Gardner, F. *Economics, Policies and People: A European Perspective*, Macmillan, Basingstoke.
- ARDY, B. (2000) Agriculture and Enlargement, in Jenkins, C. (ed) (2000) *The Unification of Europe? An Analysis of EU Enlargement*, Centre for Reform, London.
- ARDY, B. (1999) Agriculture, Structural Policy, the Budget and Central European Enlargement of the European Union, in Henderson, K (ed.) (1999) *Back to Europe: Central and Eastern Europe and the European Union*, UCL Press.
- ARDY, B. (1996) Central European Enlargement and the European Union Budget, *Society and Economy in Central and Eastern Europe*, Quarterly Journal of the Budapest University of Economic Sciences, Vol.XVIII, pp.98-112.
- BRENTON, P and GROS, D. (1993) 'The budgetary implications of enlargement', CEPS Working Document No. 78, Brussels: Centre for European Policy Studies.
- COURCHENE, T et al. (1993) Stable Money – Sound Finances: Community public finance in the perspective of EMU, *European Economy*, No. 53.
- European Commission (1997) 'Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union', *Bulletin of the European Union*, Supplement 5/97.
- European Commission (2002a) 'Germany's growth performance in the 1990s', DG Ecofin Economic Papers, No. 170
- European Commission (2002b) 'Public Finance Figures of the European Union, DG Budget, http://www.europa.eu.int/comm/budget/pubfin/index_en.htm
- European Commission (2002c) 'Commission offers a fair and solid approach for financing EU enlargement', Press Release, IP/02/170
- European Commission (2002d) 'Enlargement and agriculture: An integration strategy for the EU's new member states', Press Release, IP/02/176
- European Commission (2002e) 'Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy', COM(2002) 394 final
- European Commission (2002f) 'Enlargement and Agriculture: Successfully integrating the new Member States into the CAP, Issues Paper, SEC(2002) 95 final.
- European Commission (2002g) 'Information Note: Common Financial Framework 2004-2006 for the Accession Negotiations', SEC(2002) 102 final.
- European Commission (2002h) 'The European Economy 2002 Review: Statistical Annexe' *European Economy*, No. 6.
- European Commission (2002i) 'Regular Report of Progress Towards Accession', various, <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/index.htm>

- European Commission (2002j) 'Agriculture in the European Union – Statistical and economic information 2000' http://europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/2001/table_en/index.htm
- European Council (1999) 'Conclusions of the Presidency: Special Berlin European Council', 23-24 March, *Bulletin of the European Union*, 3/99, points 1.2-1.44.
- European Council (2001) 'Conclusions of the Presidency: Laeken European Council', 14-55 December, Press Release: Brussels (14/12/2001) Nr: 00300/1/01, <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>.
- European Council (2002) 'Conclusions of the Presidency: Brussels European Council', 24-25 October, Press Release: Brussels (25/10/2002) Nr: 300/2 <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>.
- FROHEBERG, K. and WEBER, G. (2001) 'Ein Ausblick in die Zeit nach vollzogener Ost-Erweiterung' Institute für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO), Halle, July, cited by Swinne, 2002.
- GRABBE, H. and HUGHES, K. (1997) *The eastward enlargement of the European Union*, London: Royal Institute of International affairs.
- JACKSON, M. and SWINNEN, J. (1995) 'A statistical analysis and survey of the current situation of agriculture in Central and Eastern European Countries', European Commission, DG 1.
- JOSLING, T., KELCH, D., LIAPIS, P., and TANGERMANN, S. (1998) Agriculture and European Union Enlargement. Market and Trade Economics Division, Economic Research Service, US Department of Agriculture, Technical Bulletin No. 1865, Washington DC.
- SILVIS, H., VAN RIJSWIJCK, C., and DE KLEIJN, A. (2001) 'EU agricultural expenditure for various accession scenarios', Report 6.01.04, Agricultural Research Institute (LEI), The Hague, cited by Swinnen, 2002.
- Sachverständigenrat (German Council of Economic Experts) (2002)
- SWINNEN, J. (2002) 'Budgetary Implications of Enlargement: Agriculture, CEPS Policy Brief No. 22, Centre for European Policy Studies: Brussels, www.ceps.be
- TANGERMANN, S. and BANSE, M. (eds) (2000) 'Central and Eastern European Agriculture in an Expanding European Union, CABI: Wallingford.
- WEISE, C. (2002) 'How to Finance Eastern Enlargement of the EU: the Need to Reform EU Policies and the Consequences for the Net Contributor Balance', European Network of Economic Policy Research Institutes (ENEPRI), Working Paper No. 14, October, www.enepri.org
- WEISE, C., BANSE, M., BODE, W., LIPPERT, B., NÖLLE, F. and TANGERMANN, S. (2001) 'Reformbedarf bei den EU-Politiken im Zuge der Osterweiterung der EU' IAMO, Berlin and Göttingen. Cited by Swinnen, 2002 and Weise, 2002.
- WEISE, C., BATCHLER, J., DOWNES, J., MCMASTER, I. and TOEPEL, K. (2001) 'The impact of EU enlargement on Cohesion', Background Report on Economic and Social Cohesion, Study for DG Regio, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/enlarge.pdf

PETER CULLEN*

**“VISEGRAD’ STATES” ACCESSION
TO THE EUROPEAN UNION:
IMPLICATIONS FOR LABOUR MARKETS
AND MIGRATION¹**

“When the rich north wants to send workers abroad, then that counts as trade in services. When the poor south wants to do the same, it is regarded as immigration!”²
If we substitute “west” and “east” for north and south the above illustrates well the dilemma that many believe is facing the European Union on enlargement.

INTRODUCTION

One of the fundamental tenants upon which the European Union rests is that of free mobility of labour and full membership of the EU will eventually give workers in acceding countries the right and ability to cross borders and find employment in other states. Free labour mobility is normally granted on accession but concerns from some current members, particularly those contiguous with applicants (Germany and Austria), who fear an influx of migrants from Poland, Hungary, the Czech Republic and states further east, have enforced a transition period before internal borders are completely open.

There are predictions of a major population shift from Central to Western Europe following EU enlargement. A report from the German Migration Council in June 2002 predicted five million migrants by 2020 with 700,000 – 900,000 “already mentally sitting on their packed suitcases...ready to start out for the west”³. Already policies are in place to counteract such “threats”. Poland has agreed that its citizens will not have free access to all EU labour markets for the first seven years of membership and Germany has a law allowing for the flow of skilled workers to be controlled. It is however recognised that in an integrated Union regulation can only be a partial solution as monitoring long land borders that are relatively open is almost impossible.

* School of Economics, University of the West of England, Bristol.

¹ Elhangzott a BGF Kereskedelmi, Vendéglátóipari és Idegenforgalmi Főiskolai Kar EU-tanulmányok szakirány alapításának 10. évfordulójára rendezett szekcióülésen, a Magyar Tudomány Napja alkalmából, 2002. november 7-8. között „HÍD KELET ÉS NYUGAT KÖZÖTT” címmel tartott konferencián.

² Jovanović, 1997, 2.

³ Professor Klaus Bade, Institute of Migration Studies, Osnabruck University. Quoted in The Guardian 27.6.2002.

I feel that such efforts are probably unnecessary. There are many unpredictable variables, but following a short run flow from East to West (probably beyond the limits negotiated) migration rates will settle and it is quite possible that in the longer term some current EU states will welcome migrants from new members.

FACTORS INFLUENCING LABOUR MOBILITY

Economic geographers divide the factors that cause migration into:

- Pull Factors (Enticements of the Destination State)
 - ⇒ Higher wages/Improved standard of living
 - ⇒ Availability of Jobs
 - ⇒ Career advancement
- Push Factors (Repelling Factors in the Source State)
 - ⇒ Unemployment
 - ⇒ Repression, discrimination
 - ⇒ Warfare
 - ⇒ Social breakdown
 - ⇒ Starvation/Destitution

In a relatively politically stable environment where most of the more severe push factors are absent we might expect migration for work to be influenced by differential between real wage rates and unemployment creating an efficient labour market. While some might argue that this is the case within the European Union, studies of labour migration show that the labour market within the EU is far from economically perfect.

Barriers to Mobility

- Socio-psychological barriers:
 - ⇒ Language
 - ⇒ Family Ties
 - ⇒ Cultural and Social – Religion, Diet and Customs
 - ⇒ Climate
 - ⇒ Recognition of Qualifications
 - ⇒ Inertia
- Economic barriers:
 - ⇒ Lack of Information about Opportunities for Work
 - ⇒ Working Conditions
 - ⇒ Non-transferability of Social Security Rights
 - ⇒ Availability and Cost of Housing

In addition of course many states impose legal barriers on immigrants: visa requirements, “green cards”, etc., the supply of which is controlled by the state, or in many cases simply making economic immigration illegal.

Traditionally labour mobility in Europe is considered low, both within states, but particularly between states, when compared with say America. Ceteris

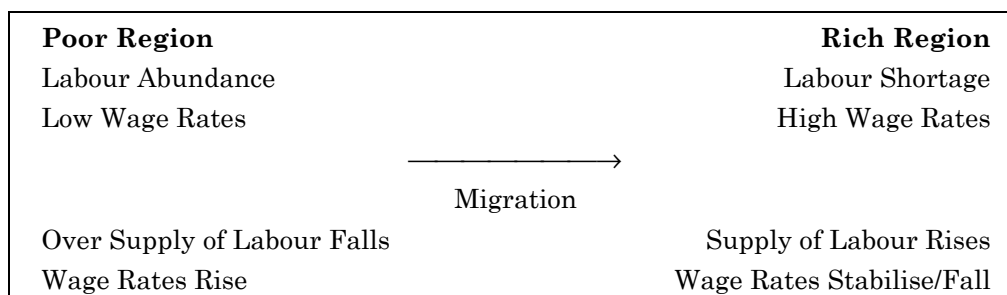
paribus migration between US states runs about three times European levels. There obvious reasons for this, language barriers and cultural differences are much stronger in Europe than America. There are however reliable case studies that suggest that under the right conditions intra-European migration at reasonably high levels can exist: Irish workers to the United Kingdom since the 19th century (though recently reversed) and Greek and Turkish workers to Germany in the 1960s and 1970s – the “gastarbeiterin”.

In the first case the language barriers were non-existent and large-scale movements reduced the cultural barriers as Irish communities developed and worked together, for example building railways. In the second language barriers were present but large-scale movement again reduced social-cultural costs. In both cases there was a shortage of labour in the destination country and great poverty and/or unemployment in the origin country.

Empirical evidence suggests that wage differentials between origin and destination states are relatively weak factors in determining the level of labour migration (some US studies suggest an elasticity of about 0.1: i.e. for a 10% real wage differential labour flows increase above the norm by about 1%).

THE ECONOMIC CASE FOR INCREASING MIGRATION

The neo-classical argument is that removing barriers to labour migration allows labour markets, and thus the economy as a whole, to work better. Where there are shortages and surpluses of labour within an economy encouraging mobility will lead to a mutually advantageous redistribution. In the origin states/regions unemployment and the associated costs will be reduced at the destinations labour costs will be held down. This argument can be extrapolated into the Regional Convergence Model where mobility of the factors of production reduce disequilibria between rich and poor regions.



The Case Against Increasing Migration

Immigrants are perceived by indigenous workers, or prospective workers, as stealing “their” jobs. Whilst this argument might be weak in times of full employment it carries great weight when there is internal unemployment and it is used to put pressure on politicians to control labour migration. During periods of unemployment, labour migration is likely to be lower anyway as the prospect of work is generally agreed to be a stronger “pull” factor than wage differentials. There may still be incentives to move, for better social security for example, but evidence suggests that people are far more likely to move if there is the prospect of a job, than simply to be unemployed in a richer region – unless there are strong push factors such as warfare, repression, natural disaster or starvation.

Even in times of full employment certain actors will argue against migration as it may undermine their position of power, for example trade unions may see an influx of less regulated and non-unionised workers as undermining their members. Generally however the arguments against open migration, at least within integrated groups such as the EU are selfish and non-communautaire.

Trends in Migration In The European Union To Date

Article 48 of the Treaty of Rome establishes the right of workers in any member state to seek work throughout the EEC/EU and to be treated equally to indigenous and other member states’ workers. Subsequent directives and judgements by the European Court of Justice have removed many barriers to labour mobility, for example most government jobs have to be open to all Union citizens and many qualifications are now universally recognised.

Most notably the Schengen Agreement (1985) has made free movement across borders, that is an absence of passport controls at borders, a reality for most European Union citizens since 1995.¹

Despite this progress and as noted above, European cross border migration tends to be fairly low. Around five million workers moved into “northern” EEC states (particularly West Germany and France) between 1955 and 1973, much of it attracted by the pull force of guaranteed employment. Most were not from other EEC/EC states however, North African countries and Turkey contributed many, and European former colonial powers experienced an influx of workers from their former colonies.

Following the first oil crisis (1973), immigration to western Europe dropped significantly as unemployment rose and many governments tightened up rules of entry. The 1989 changes brought the first major flow of migrants from east to west – Germany in particular being a favourite destination.²

¹ All states except the Republic of Ireland and United Kingdom have signed the Schengen Agreement.

²Zimmerman, K. (1994) „*European migration: push and pull*” Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994 pp. 46-47 states that Germany received 1.5 million immigrants in 1992 alone. Quoted in Miroslav N. Jovanović (1997) „*European Economic Integration: Limits and Prospects*” p. 336.

Migration between the member states is much lower, estimates are that in the original six members, there were about 500,000 intra-EEC migrants in 1960, rising to about 800,000 by 1968, a figure which remained constant until the early 1980s when it started to decrease to about the present number of around 650,000. Unsurprisingly the level of indigenous migrants is much higher, for example within Italy millions move from the poor, agricultural south to the rich industrialised north, though often it is a temporary move.

As can be seen from *Table 1*, about 5.7 million EU nationals are resident in another member state. Note however that these are residence not employment data and thus include those who are dependants, have retired to another state, or simply choose to live across a border.

Table 1
EU States: Population by National Group 1996 (Numbers x000)¹

Nationals		%	Other EU	%	Non-EU	%
Austria	7319	91.0	110	1.4	611	7.6
Belgium	9233	91.0	555	5.5	355	3.5
Denmark	5028	95.7	47	0.9	176	3.4
Finland	5048	98.6	14	0.3	55	1.1
France	53055	93.6	1322	2.3	2275	4.0
Germany	74644	91.2	1812	2.2	5362	6.5
Greece	10310	98.5	44	0.4	111	1.1
Ireland	3509	96.8	72	2.0	45	1.2
Italy	56585	98.8	125	0.2	559	1.0
Luxembourg	274	67.3	120	29.5	13	3.2
Netherlands	14768	95.3	191	1.2	534	3.4
Portugal	9752	98.3	42	0.4	127	1.3
Spain	39243	98.7	236	0.6	263	0.7
Sweden	8306	94.0	179	2.0	353	4.0
United Kingdom	55889	96.5	818	1.4	1174	2.0
EU(15)	352964	95.2	5684	1.5	12014	3.2

N.B.: In the EU(15) half the "Non-EU" nationals come from other European states, especially former-Yugoslavia and Turkey.

¹ Source: Eurostat, Europe In Figures 2000.

It is interesting to speculate why intra-EU migration is so low. Certainly some socio-psychological barriers are formidable, even if others have been reduced or abolished. An economic explanation is that other freedoms and cohesion make labour migration less necessary and desirable. In other words trade liberalisation and in particular capital mobility are substitutes for labour migration. Barriers to capital mobility are clearly significantly less severe than those for labour mobility and in euroland virtually non-existent. It is argued that the completion of the Single European Market, globalisation and monetary union have been proxies for labour migration.

For example cross border economic migrants from Italy (the poorest of the original six) peaked in the late 1960s and from Spain and Portugal in the mid-1980s, the date that they became full members of the European Union.

Empirical evidence suggests that opening borders to trade, capital and labour does not cause a large movement of migrants from poor to rich regions, if anything it can reduce the magnitude of such flows.

LABOUR MIGRATION AFTER THE NEXT ENLARGEMENT OF THE EUROPEAN UNION

Those predicting large-scale migration following the next enlargement base their forecasts on the following premises:

- Wage rate differentials between new and current member states are much larger than previously experienced during previous enlargements.
- Unemployment levels in some of the applicant states are high.
- Certain ethnic groups will receive better treatment in current members than they have experienced in their present country of domicile.

Let us look at the case behind each assumption.

Wage Differentials

Table 2
Average Gross Monthly Earnings of Full Time Employees
in Industry and Services in Selected European States 2000 (EUR)¹

Austria	1905	Czech Republic	400
France	2162	Hungary	348
Germany	2688	Latvia	271
Spain	1208	Poland*	442
United Kingdom	2707	Slovak Republic	286

* 1999.

¹ Source: Eurostat, Yearbook 2002: The Statistical Guide to Europe.

Monthly earnings in the “Visegrad” states are typically about 20-25% of those in their closest EU neighbours (Austria and Germany). It is true that this is a larger differential than in any previous enlargement – Greece and Portugal had figures of around 40-50% of the EU average in the 1980s.

However the disparity between regions close to the borders of new and existing regions tends to be much narrower. Wage rates in western Poland and eastern Germany are much closer than the national figures suggest (Chemnitz and Dessau are Germany's two poorest lander with GDP/capita at about 64% of EU(15) average), Bratislava is one of two regions in the applicant states that would not obtain Objective 1 structural funding and Burgenland on the Hungarian border is the poorest region of Austria. Much of this is due to the foreign investment that has occurred already in the EU adjacent regions of Poland the Czech Republic, Slovakia and Hungary, full membership is likely to maintain, if not increase, this flow of capital.

I would argue that that there will be relatively few migrants between these regions unless it is on the basis of working in one state and living in another, getting the advantage of higher wages but lower living costs. Such daily or weekly movements are not really migration and, it can be argued, are beneficial as it shows the internal market is working in practice. It is simply an extension of the process that sees many workers in Luxembourg living in France and Belgium where property is cheaper.

Will the poorest from the most disadvantaged regions migrate? It is certainly true that if they can find work in one of the more prosperous member states they could increase their incomes by a large multiple. But the catch is “if they can find work”. The least well qualified have the greatest incentive to move but are least well equipped to do so; semi-skilled industrial workers and agricultural workers will find it difficult to find work in the EU(15). There are cases however where it is possible: this summer British farmers, particularly those in southern England where there is more or less full employment, employed many workers from Poland, Romania and Hungary to harvest their crops. They were much cheaper and harder-working than their British counterparts.

Unemployment

Few existing members and regions have “full employment” suggesting that the pull factor of work for the currently unemployed will be weak. However it is noticeable that Poland and the Slovak Republic have considerably higher rates of unemployment than EU(15) and over a prolonged period of time. The incentive for unemployed Poles and Slovaks to migrate is consequently strong, though as noted above, the socio-psychological factors and a lack of marketable skills conspire against many.

There is much case study material to suggest that unemployment is causing migration to areas of labour shortage – southern England for example. The Guardian newspaper quoted a Pole working illegally in London “I would much rather be back in Poland, but there is no chance of finding myself work. There are no jobs around, and even if you find one they only pay about EUR 100 a month.

It's a paradox – in Poland I have a family, a home, but I can't get a job. Here I live in terrible conditions, but at least I can earn money.”¹

It is interesting to speculate that once open borders are established some migrants be more attracted to the more prosperous areas of Hungary and the Czech Republic than depressed regions of the west.

Table 3
*Unemployment in European States 2001 and Projections for 2003 (%)*²

	2001	2003		2001	2003
Austria	4.9	5.1	Netherlands	2.2	3.2
Belgium	6.6	5.7	Portugal	4.1	4.3
Denmark	4.3	4.2	Spain	10.5	10.5
Finland	9.1	9.3	Sweden	4.0	4.0
France	8.7	9.0	United Kingdom	5.1	5.3
Germany	7.4	7.6	EU(15)	7.4	7.5
Greece	10.4	10.0	Czech Republic	8.2	8.6
Ireland	3.9	4.9	Hungary	5.7	5.7
Italy	9.6	9.0	Poland	18.2	19.5
Luxembourg	2.6	3.1	Slovak Republic	19.3	18.6

In the longer term, opportunities for economic migrants must almost certainly increase as western Europe's demographics mean that the dependant population will steadily increase and working age group decline. Eurostat's Baseline Population Scenario forecasts the proportion of EU(15) population in the working and near retirement/retired (under present definitions) age ranges as follows.

Table 4
*EU(15) Population by age group (%)*³

Date	0-19	20-59	60+
2000	23.1	55.4	21.5
2010	21.8	54.4	23.7
2020	20.7	52.4	26.9
2030	19.8	48.8	31.4
2040	19.5	47.1	33.4
2050	19.4	47.0	33.6

¹ The Guardian 22.5.2002 One quote from an article entitled „The Pains of Cheap Labour”.

² Source: OECD Employment Outlook, July 2002.

³ Source: Eurostat Baseline Population Scenario.

Note that a loss of 1% of the EU(15) population in the 20-59 age group is equivalent to about 4 million people or 2 million jobs. The rapidly rising proportion of the population aged over 60 and their cost to the economy requires radical thinking. Raising the age of retirement is being seriously considered in Britain at least, but it is quite feasible that western Europe will be welcoming those of working age in the not to distant future.

Repressed Ethnic Groups

In Central Europe, the largest ethnic group with no clear homeland are the Roma with about 1.4 million individuals in the four Visegrad states (and many more in particularly Romania and Bulgaria). More than 7000 were granted asylum in the EU between 1990 and 1999, but once applicant states are full members asylum will not be an option, and free movement will also be limited at least in the short to medium term.

Already many EU states do not recognise many arguments of repression. Britain's Home Secretary recently said "It is frankly absurd that they can routinely claim they are in fear of their lives in Poland or the Czech Republic. These are democratic countries which live under the rule of law."¹

Such "mass migration" before free movement on the Schengen model is fully established seems impossible, but just in case many states are already taking action to be in a position to control it within limits that they feel are acceptable.

CONCLUSIONS

Large-scale migration from the Visegrad states to existing members on enlargement seems unlikely even if it is constitutionally and legally possible under the terms of accession.

Unless the economies of existing members improve significantly, and particularly unemployment falls, the incentive for large-scale economic migration seems weak.

It is to the advantage of all European Union member states that labour market between the new and current member states works efficiently. Some regions of EU(15) are experiencing full employment and there are skill shortages in certain sectors of the economy. Central European workers may be better matched to meeting those needs than workers in current member states.

Following enlargement workers most likely to migrate from central Europe westwards are likely to fall into the following categories.

- Long Term/Permanent
 - ⇒ Well educated, ambitious and enterprising young people – particularly with skills in high demand in current EU states, for example medicine, financial mathematics, computing, languages.

¹ David Blunkett quoted in „The Guardian” 21. 10. 2002.

⇒ Political migration by minority groups who feel repressed – once free movement rights are established.

- Short Term

⇒ Migrants to areas of particular labour shortage – probably semi-skilled or unskilled but low cost by local standards. Work is likely to be in agriculture (harvests), factories and public services.

Over a longer period, 15-20 years and beyond, European' demographics suggest that general labour shortages are likely in several states and this will create opportunities and exert stronger pull factors on migrants. At this point large-scale migration from central Europe to the west may occur but with the following assumptions:

- there are still significant wage differentials and/or unemployment still exists in central Europe
- birth rates in central European states rise (in 1997 Czech Republic, Hungary, and Poland had rates below EU(15), Slovakia a little higher)

Under such circumstances migration will be mutually advantage and vindicate the concept of free movement of labour from an economic perspective.

JACKIE GOWER*

**EU POLICY TOWARDS
RUSSIA AND UKRAINE¹**

**INTRODUCTION:
THE EU'S NEW EXTERNAL BORDER**

At the European Council at Copenhagen in December 2002 the historic decision was taken that ten new states will become members of the European Union in 2004. One of the consequences of this enlargement is that the EU's external border will shift decisively eastwards. The current EU-Russian border with Finland will be extended to include borders with Estonia, Latvia, Lithuania and Poland (the latter two with the Russian *oblast* of Kaliningrad) and for the first time the EU will also have a common border with Ukraine via the accession of Poland, Slovakia and Hungary. There will also be a common border with Belarus and at some point in the future (perhaps 2007) when Romania joins the EU there will also be one with Moldova.

The EU's new external border has significant implications for neighbouring states. Firstly, their trade with the new EU member states will be subject to the EU's common external tariff and customs procedures and controls. As EU tariffs on manufactured goods are generally lower than those currently imposed by the candidate states the main impact is expected to be on trade in agricultural produce when the EU's protectionist Common Agricultural Policy is adopted by the new members. Secondly, their citizens will be subject to the Schengen visa regime when travelling to the new EU member states.

Inevitably, therefore, enlargement will draw a clear distinction between those states that are *inside* the EU, and those which are *outside* it.¹ On the inside of the

* University of Kent at Canterbury.

¹ Elhangzott a BGF Kereskedelmi, Vendéglátóipari és Idegenforgalmi Főiskolai Kar EU-tanulmányok szakirány alapításának 10. évfordulójára rendezett szekcióülésen, a Magyar Tudomány Napja alkalmából, 2002. november 7-8. között „HÍD KELET ÉS NYUGAT KÖZÖTT” címmel tartott konferencián.

Union there is free movement of goods, services, capital and labour. All goods and services from outside must conform to the EU's single market laws, for example on technical standards, which may seem like the imposition of new obstacles to trade. And ordinary people – both business people and tourists – may feel that it is more difficult for them to travel to neighbouring countries than before. Although there has been little open hostility to the prospect of the EU's enlargement in either Russia or Ukraine (in marked contrast to the issue of NATO enlargement), there is growing concern that it may have unwelcome consequences for its neighbours.

THE POLICY CHALLENGE

There is therefore a clear danger that fifteen years after the end of the Cold War, EU enlargement will seem to be creating a new division across the continent – not this time an iron curtain but perhaps what VACLAV HAVEL called a 'silver curtain' based on disparities in income or a 'paper curtain' of visas and customs formalities. It is therefore widely recognised that one of the greatest policy challenges the EU faces in relation to enlargement is to find ways to avoid creating new divisions across Europe while at the same time safeguarding the EU's external borders and its internal security. As President PRODI said in a speech in Moscow in May 2002:

*We have no wish to see an exclusion syndrome developing on our eastern border. Enlargement must not draw new divisions across our continent. We want our neighbours to be prosperous and stable.*²

The concept of 'shared security' is central to the debate: it is important for us that Russia and Ukraine continue along the path of their reforms and develop into stable democracies and successful market economies. Trans-border problems of illegal immigration and organised crime are much more likely to be resolved if the rule of law is firmly established in neighbouring states and their people share in the expected rise in regional prosperity.

Ukraine and Russia will be the two largest of the 'new neighbours' but present very different challenges for EU policy. Ukraine has made what it calls its 'European choice' and seeks full membership of the EU. It is pressing for recognition of its potential candidate state status by getting its Partnership and Co-operation Agreement upgraded to a Europe (association) agreement and its own internal timetable envisages accession in 2011.³ The problem, however, is

¹ The concept of 'outsiders' is discussed by S. White, I. McAllister and M. Light in 'Enlargement and the new Outsiders', in *Journal of Common Market Studies*, Vol.40, No1, March 2002.

² Speech by Romano Prodi, President of the European Commission at the European Business Club, Moscow 28 May 2002, SPEECH/02/237.

³ 'European Choice' (Conceptual Fundamentals of the Strategy of Economic and Social Development of Ukraine for 2002-2011), Address by the President of Ukraine to the Verkhovna Rada on 31st May 2002.

that while the EU officially ‘welcomes Ukraine’s European aspirations’¹ it is unwilling to put the question of its accession even on the agenda for the foreseeable future. The Commissioner for Enlargement, GÜNTER VERHEUGEN, clearly upset President KUCHMA when they were both speaking at a conference in Salzburg in September 2002 by seeming to reject the prospect of Ukraine’s membership, at least for the next 10-20 years.² The danger therefore is that the ‘Turkey syndrome’ is repeated, with the EU running the risk of alienating a large and important neighbour by its apparent unwillingness to welcome it into the EU’s fold.

Russia, by contrast, offers a rather different challenge since it has so far expressed no interest in EU accession. In its Medium-term Strategy on Relations with the European Union membership is expressly ruled out for the period 2000-2010:

*‘As a world power situated on two continents, the Russian Federation should retain its freedom to determine and implement its domestic and foreign policies, its status and advantages of an Euro-Asian state and the largest member of the Commonwealth of Independent States, independence of its position and activities at international organisations.’*³

However, the Russian government is increasingly concerned to ensure that EU enlargement does not have a negative impact on its national interests and that it retains its influence over developments on the continent. Fortunately, Russia’s objective of establishing a ‘strategic partnership’ with the EU accords with the EU’s own view of the relationship as outlined in its Common Strategy on Russia but the challenge will be to move beyond fine-sounding rhetoric to develop practical forms of meaningful co-operation.

THE EU’S POLICY OBJECTIVES

In 1999 the EU made its first use of the new procedure under the Amsterdam Treaty to adopt a ‘Common Strategy’ on both Russia and Ukraine. These two documents set out the EU’s ‘vision for its partnership’ with both countries and give a good indication of the ambitious objectives motivating its policy.

‘A stable, democratic and prosperous Russia, firmly anchored in a united Europe free of new dividing lines, is essential to lasting peace on the continent. The issues that the whole continent faces can be resolved only through ever closer co-operation between Russia and the European Union. The European Union welcomes Russia’s return to its rightful place in the European family in a spirit of

¹ Joint Statement issued at European Union-Ukraine Summit, Copenhagen 4 July 2002.

² Stefan Wagstyl, ‘Ukraine’s hopes of EU membership rebuffed’, *Financial Times*. 17th September 2002.

³ Medium-Term Strategy for Development of Relations between the Russian Federation and the European Union (2000-2010) is available in English at http://europa.eu.int/comm/external_relations/Russia/Russian_medium_strategy/index.htm

*friendship, co-operation, fair accommodation of interests, and on the foundations of shared values enshrined in the common heritage of European civilisation.*¹

Similarly, the Common Strategy on Ukraine stresses that:

*The strategic partnership between the European Union and Ukraine, based on shared values and common interests, is a vital factor enhancing peace, stability and prosperity in Europe. ... The EU remains firmly committed to working with Ukraine in order to support a successful political and economic transformation in Ukraine which will facilitate further rapprochement with the EU.*²

The Common Strategies identify the Union's 'strategic goals' which are almost identical for both countries. Firstly, the EU intends to support the consolidation of democracy, respect for human rights, protection of minorities and the establishment of the rule of law. All official documents and speeches emphasise that a strategic partnership must be based on shared values and the EU uses political conditionality as a key policy instrument to try to influence its neighbour's behaviour. Secondly, the EU wants Russia and Ukraine to be integrated into a common European economic and social area. This would only realistically be possible if they succeed in establishing stable functioning market economies and harmonise their economic and social legislation with the EU's single market laws. Thirdly, the EU hopes to co-operate with Russia and Ukraine to strengthen European stability and security. As the EU itself prepares to assume a greater regional responsibility for security with the development of its rapid reaction force the possibility for close co-operation with two of the largest military powers on the continent is increasingly important. Finally, it hopes to work together with them to 'meet common challenges on the European continent', particularly in relation to the environment, nuclear safety, illegal immigration and trafficking in people and organised crime and money laundering. Ukraine in particular is regarded as an important transit country providing a conduit for cross-border flows of a wide range of illegal activities. Co-operation on justice and home affairs issues is therefore a high priority with annual Action Plans setting targets and monitoring progress.

EU POLICY INSTRUMENTS

The Partnership and Co-operation Agreements (PCAs)³ provide the legal framework for the EU's relations with Russia and Ukraine and TACIS (technical assistance for the CIS countries) is the main source of financial support for their

¹ 'Common Strategy of the European Union on Russia', in *Official Journal of the European Communities*, L 157, 24. 6. 1999.

² European Council Common Strategy on Ukraine', in *Official Journal of the European Communities*, L331, 23. 12. 1999.

³ Agreement on Partnership and Cooperation between the European Communities and their Member States and Russia, in *Official Journal of the European Communities*, L327, 28.11.1997 and Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States and Ukraine, in *Official Journal of the European Communities*, L049, 19.02.1998.

economic and political transition. It is significant that in the early 1990s the EU adopted a differentiated policy towards the former communist states offering different types of agreements and financial aid for those that were regarded as future EU members from those that were assumed at that time at least not to be potential members. Thus the central and east European states, including the three Baltic states, concluded association agreements (the 'Europe' agreements) with the EU and received support under the PHARE programme, while Russia and Ukraine together with ten other former Soviet republics were offered the much less generous PCAs and TACIS.

There is absolutely no reference in the PCAs to Russia or Ukraine one day becoming EU members and the only future evolution of the relationship provided for in the treaties is the possible creation of a free trade area between them and the Union. Under the present agreement, however, the EU has only offered 'most favoured nation' treatment for their exports and the continuing use of quantitative restrictions and anti-dumping procedures are a cause of considerable resentment. In the longer term, the most significant economic aspect of the PCAs may prove to be the undertaking by the Russian and Ukrainian governments to harmonise their national legislation in a large number of economic areas which in practice means adopting much of the EU's single market *acquis*. As part of Ukraine's national strategy for integration it has adopted a *Concept and Working Programme of Gradual Adaptation of Ukraine's Legislation to the EU Norms and Standards*¹ and legislative harmonisation is currently afforded a high government priority in their strategy to meet the Copenhagen accession criteria. In the case of Russia, however, the absence of the incentive of EU accession has inevitably meant progress on legislative harmonisation has so far been slow. The recent proposal to create a Common Economic Space (discussed below) may provide the incentive that is needed for such a massive administrative as well as political undertaking.

The institutional provisions of the PCAs are very similar to those of the Europe Agreements and have created regular opportunities for political dialogue at ministerial, official and parliamentary levels. There are twice yearly summits between the Presidents of Russia and Ukraine respectively and the EU troika (the Prime Minister of the country holding the Council Presidency, the President of the EU Commission and the High Representative for the Common Foreign and Security Policy). There are also Co-operation Councils at foreign minister level, Co-operation Committees and sub-committees at senior official level and Parliamentary Co-operation Committees bringing together members of the European Parliament and representatives from the Russian Duma and Ukrainian Rada. Reports from officials in both the Commission and the Russian and Ukrainian administration indicate that these bodies have gradually evolved into mutually useful vehicles for resolving specific issues and for developing new initiatives to strengthen the relationships.

Political dialogue is clearly one way in which the EU hopes to influence the policy of its neighbours, above all in terms of strengthening their commitment to shared values. The operation of the TACIS programme is clearly an even more direct attempt to influence their political and economic transition. The EU is the

¹ Available on the Ministry of Foreign Affairs web-site at <http://www.mfa.gov.ua/eng/>.

largest international donor of technical and economic assistance but if one takes into consideration the large populations of both countries and the scale of reconstruction needed the funds available seem quite modest; they certainly fall significantly below the levels of financial support the countries of central and eastern Europe are receiving under PHARE and the pre-accession programmes.

Concern about the relative fragility of the democratic system in Russia and Ukraine has led to the TACIS Democracy Programme being afforded priority in the current financial period. In particular, EU funding is provided for the monitoring of elections, supporting non-governmental organisations to encourage the growth of civil society and reform of judicial services and public administration. Other priorities are enterprise restructuring and privatisation, infrastructure modernisation, environmental protection, nuclear safety and particularly for Ukraine, improving border control facilities. It is difficult to evaluate how effective the TACIS programme is in promoting the EU's objectives but it has brought a wide range of people and institutions from EU member states and the Commission itself into partnership, dialogue, and co-operation with their counterparts in Russia and Ukraine. In itself, this is a valuable socialisation process and helps to bring to an end the long period of isolation of both Russia and Ukraine from the rest of the continent.

THE NEW IMPETUS IN THE EU'S RELATIONSHIP WITH RUSSIA AND UKRAINE

During the 1990s the development of the EU's relationship with its eastern neighbours was made considerably more difficult because of the uncertainty about the continuing progress of their political and economic reforms and the financial instability that plagued their economies. The EU was also preoccupied with its own internal agenda, especially the launch of economic and monetary union and the institutional and budgetary reforms required for enlargement. On their side, the Ukrainian and especially Russian governments afforded a relatively low priority to relations with the EU and were more interested in relations with the United States and NATO. However, since the beginning of the new century the relationship appears to have acquired a far greater importance for all the parties concerned and a number of new initiatives have been launched.

The prospect of the EU's imminent enlargement has been a key catalyst for the intensification of the relationship. As already discussed, the EU is acutely conscious that the regional security and stability that is one of the main *raison d'être*s for enlargement could be jeopardised if the countries to the east of its new external border feel excluded and isolated. From the perspective of the governments of Russia and Ukraine, the accession of their central European neighbours makes the EU itself seem infinitely closer and more relevant. Already the EU is Russia's largest trading partner and it is estimated that after enlargement the EU could account for over fifty per cent of its external trade. For Ukraine, trade with Russia and the rest of the CIS at the moment is more

important but the EU's share of its trade is growing and is expected to rise sharply after countries such as Poland, Slovakia and Hungary become members.

Domestic developments in Russia and Ukraine have also created a more favourable climate for closer relations with the EU. In both countries the economy has substantially recovered from the 1998 financial collapse and the more entrepreneurial sectors of the business community are pressing for better opportunities for increased economic cooperation with western Europe. The political climate in both countries is also more stable and although neither conforms to western views on a properly functioning liberal democracy there is enough common ground for normal political relations to be developed. President Kuchma has unequivocally backed Ukraine's bid for EU accession and at least in principle accepted the constraints on domestic policy this will impose. Although not prepared to go this far, President Putin seems by temperament to be a pragmatic westerniser and clearly believes that the key to Russia's modernisation lies with greater integration into the mainstream European economic and social systems. The publication of Russia's Medium-Term Strategy for the Development of Relations between the Russian Federation and the EU (2000-2010)¹ in October 1999 when PUTIN was Prime Minister marked a turning-point in Russia's policy on the EU, outlining the goal of a 'strategic partnership.' The new status afforded the EU by Russia's foreign policy was confirmed in the new Foreign Policy Concept approved by the President in June 2000, where it is stated that '*The Russian Federation views the EU as one of its main political and economic partners and will strive to develop with it an intensive, stable and long-term co-operation devoid of expediency fluctuations.*'²

The EU's decision in 1999 to develop a security and defence policy and for the first time equip itself with a limited military capability also enhanced its importance in the eyes of its two large neighbours and opened up new areas of potential co-operation. Generally the possibility of the EU playing a more active role in peacekeeping and crisis management scenarios on the continent has been welcomed as potentially reducing dependence on NATO and avoiding US military involvement.³ The tragic events of September 11th and the launch of the international war against terrorism also reinforced the sense of shared security needs and intensified co-operation between police and security authorities and the exchange of intelligence. In his speech to the Bundestag in Berlin on 25th September 2001 President PUTIN went out of his way to identify himself with a pro-European policy and called upon Germany and Russia to work together to build a 'united Greater Europe.'⁴ At the EU-Russia summit the following month there was a clear determination to upgrade the relationship and there has been real progress over the past eighteen months in several important policy areas.

¹ Op. cit.

² The text is available in English at <http://www.great.britain.mid.ru/>

³ D. Danilov, 'The EU's Rapid Reaction Capabilities: a Russian Perspective', paper delivered at the IESS/CEPS European Security Forum, 10 September 2001.

⁴ The text is available in English at <http://www.great.britain.mid.ru/>

RECENT INITIATIVES

Co-operation on Political and Security Matters

In the immediate aftermath of the September 11th atrocities, the EU-Russia summit in Brussels in October 2001 adopted a 'Joint Declaration on stepping up dialogue and co-operation on political and security matters.'¹ Regular monthly meetings at senior official level have been instituted between the EU's Political and Security Committee and the Russian and Ukrainian Heads of Mission (ambassadors) to the EU in Brussels. The meetings are largely informal and the agenda covers a wide range of areas of mutual concern and interest in Europe and the wider world. Both Russia and Ukraine have also accredited contact persons to the newly created EU Military Staff.

At the European Council at Nice in December 2000 it had been agreed in principle that non-member states might be invited to participate in EU-led crisis-management and peace-keeping missions and both the Russian and Ukrainian governments have expressed interest in the proposal. In June 2002 the arrangements were finally agreed for consultation and co-operation in the field of crisis management and it seems likely that there will be some Ukrainian involvement in the police mission in Bosnia and Herzegovina when the EU assumes responsibility in 2003. All this is still untried but has the potential to upgrade the relationship very considerably.

Proposals for a Common European Economic Space

There was a brief reference in the Joint Statement issued at the end of the EU-Russia summit in Moscow in May 2001 to the decision 'to establish a high-level group within the framework of the PCA to elaborate the concept of a common European economic space (CEES).'² At the time it passed almost without comment in the press but in the context of the post September 11th new momentum in EU-Russian relations, it has assumed a core position as one of the main initiatives for upgrading the relationship into a more 'strategic partnership'. The importance both parties afford the proposal is demonstrated by the fact that the high-level group is jointly chaired by CHRIS PATTEN, the EU Commissioner for External Relations, and Russian Deputy Prime Minister VICTOR KHRISTENKO. They published a joint report at the May 2002 summit and outlined their vision of what a common economic space might mean in practice:

*'Ultimately, economic agents should be able to operate subject to common rules and conditions in their respective fields of activity throughout the enlarged EU and Russia (a potential market of up to 600 million consumers.'*³

¹ EU-Russia Summit Joint Statement, Brussels, 3rd October 2001, Annex 4.

² EU-Russia Summit Joint Statement, Brussels and Moscow, 17.05.2001.

³ *Report to the EU-Russia Summit of 29 May 2002 of the High-Level Group on the common European economic space*, http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/Russia/summit_05_02/rep.htm

The focus, therefore, is on what is described as ‘regulatory and legislative convergence and the removal of technical barriers to trade and investment’ in a long list of targeted sectors including standards, technical regulations, customs, financial services, public procurement, telecommunications and competition. In practice, it means Russia bringing its legislation in line with the EU’s *acquis*. It is also recognised that it will require Russia to create ‘appropriate institutional structures and strengthen enforcement and appeal procedures.’ This is an enormous task for the Russian authorities and it is still not clear whether the political will exists to undertake it. However, if it could be achieved the common economic space would be very similar in practice to the European Economic Area that integrates the economies of Norway and Iceland so closely to the EU’s single market. In their quest for a marked upgrading of their relationship with the EU the Ukrainian government is pressing for a similar initiative and it is expected that approval will be given for work to begin on a common economic space project at the next EU-Ukrainian summit.

The New Proximity Policy

At the General Affairs Council in April 2002 the Commissioner for External Relations, CHRIS PATTEN, and the High Representative for the Common Foreign and Security Policy, JAVIER SOLANA, were asked to prepare a report outlining new ideas on the development of the EU’s relations with its neighbours in the context of the expected decision on enlargement at Copenhagen in December. The policy is still under active discussion but is expected to lead to a decision to upgrade the PCA relationships by offering a new ‘European neighbourhood agreement’ to Ukraine (and probably also Moldova). It is not yet clear exactly what such an agreement might contain, but the hope is that it would serve as ‘an important driving force’ for further reforms.¹ It is also hoped that it would strengthen the potentially positive impact that the new member states could have on their neighbours given the close political and economic relations they already have with them.

This new policy is part of a broader strategy that the EU is currently developing for all the states that President PRODI recently described as being in the EU’s ‘future backyard.’² These therefore include the Mediterranean south, the western Balkans and PCA states to the east. What PRODI wants to see is ‘a ring of friends surrounding the Union and its closest European neighbours, from Morocco to Russia and the Black Sea.’³ He stresses that the proximity policy ‘would *not start* with the promise of membership and it would *not exclude eventual* membership.’ He sees the big advantage of such an approach is that it ‘would do away with the problem of having to say ‘yes’ or ‘no’ to a country applying for membership at too early a stage.’ However, he clearly does envisage a

¹ *Wider Europe*, report by C. Patten and J. Solana, 7th October 2002.

² *A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability*, speech by Romano Prodi, President of the European Commission, at the Sixth ECSA-World Conference, Brussels, 6th December 2002.

³ All the quotes following are from the speech cited above.

qualitatively different sort of relationship being developed with those states that wanted it and specifically refers to the European Economic Area as a possible model. He argues that participation in the single market, cross-border cultural and regional economic co-operation, and working together to deal with common threats such as regional conflicts, crime, terrorism, illegal migration and environmental dangers are all possible without partners becoming actual members of the EU. He advocates the concept of 'sharing everything with the Union but institutions' to 'extend to this neighbouring region a set of principles, values and standards which define the very essence of the European Union.' These ambitious proposals have yet to be endorsed by the member states in the European Council and translated into specific policy initiatives, but they do give an indication of the debate currently taking place at the highest levels of the Union as the implications of enlargement are being assessed.

CONCLUSION

The EU clearly attaches considerable importance to developing a comprehensive policy towards Russia and Ukraine and is very conscious that the strategic goals of enlargement depend on ensuring that they too share in the expected increase in stability, security and prosperity. There is a growing economic interdependence between Russia and the EU and enlargement is expected to have a similar impact on EU-Ukrainian trade relations. There is also an increased awareness of interdependence in the broader security fields of terrorism, environmental dangers, regional instability and international crime.

The most important precondition for the development of the kind of close and co-operative relationship the EU would like to have with its eastern neighbours is that their political and economic transition should be as successful as those of the countries of central Europe. The challenge the EU faces is to devise a policy that will serve to encourage and support the desired reforms in Russia and Ukraine and provide mechanisms for mobilising effective joint action in areas of common interest without depending on the leverage afforded by the accession process itself. As has already been discussed, Russia's official policy is not to seek EU membership. Without wishing to preclude a reassessment of their position at some point in the future by the Russian authorities, it is clearly in the interests of the EU to ensure that a viable alternative relationship is offered. Ukraine presents a different challenge in that it is its policy to seek EU membership and it would be a grave mistake to appear to rule that out as a long-term goal. However, the scale of the domestic reforms still needed to meet the Copenhagen criteria for EU accession makes it all the more vital that a new kind of intermediate relationship is developed that will provide an incentive to undertake those reforms and provide tangible benefits in the medium term. The Commission's proposals for neighbourhood or proximity agreements could extend the primarily economic content of the PCAs to include the more recent forms of co-operation in security and defence and justice and home affairs. Because these are areas that fall within the intergovernmental procedures of the EU, they are more easily

extended to non-members and may provide the model for PRODI's concept of 'sharing everything with the Union but institutions'.

Enlargement will inevitably have an impact on the priorities and conduct of the EU's common foreign and security policy. It is hoped that the new member states will bring much needed experience and understanding to the difficult process of devising a policy to meet the special needs of their eastern neighbours. Understandably, the central European states have been preoccupied with their relationship with western Europe during the long period of accession negotiations but now it is time to build bridges of friendship and co-operation across the EU's new eastern border so that the zone of democracy, peace and prosperity will be extended to the rest of the European continent.

FALKNÉ DR. BÁNÓ KLÁRA*

**HUNGARY, A BRIDGE BETWEEN
EAST AND WEST:
CULTURAL ASPECTS OF
JOINING THE NEW EUROPE**

While much attention has been devoted to the economic, commercial, financial and legal aspects of Hungary's joining the European Union, the cultural aspects of the issue have rather been neglected so far though it is important to realize the great influence cultural differences have on Western Europe's attitude to the EU's eastern extension and also on the Hungarian attitude to the country's accession.

In the first years of the 21st century, in the finishing run of the accession process it may be an interesting and also significant issue to investigate the main impacts on Hungarian culture throughout its history and how these are reflected in the cultural characteristics of today's Hungary.

Hungarian culture, due to the country's unique location in the heart of Central Europe, and due to historical factors, has always been at the crossroads between eastern and western cultures, has functioned as a bridge between East and West, in a way integrating characteristic features of both. Austrians, our "next door neighbours" at the western border, still call us "eastern European", eastern Europeans call us "westernized". This unique Hungarian integration of eastern and western cultural characteristics has its advantages, it makes the accession process easier and it helps the country to conform to western business cultural norms.

What is our culture like? To find the answer to the question we should point out that not only Hungarians raise issues of this kind nowadays. In the last decade cross- and intercultural communication studies have been in the forefront of international academic research as a part of the efforts made towards achieving

* BGF Külkereskedelmi Főiskolai Kar, Nemzetközi Kommunikáció Intézet, Interkulturális Kommunikáció Intézeti Tanszék, intézetvezető, tanszékvezető főiskolai tanár, Ph. D. Elhangzott a BGF Kereskedelmi, Vendéglátóipari és Idegenforgalmi Főiskolai Kar EU-tanulmányok szakirány alapításának 10. évfordulójára rendezett szekcióülésen, a Magyar Tudomány Napja alkalmából, 2002. november 7-8. között „HÍD KELET ÉS NYUGAT KÖZÖTT” címmel tartott konferencián.

a harmonised European Union and the globalisation of the world economy. Research in this field can provide very helpful guidelines for people as they interact in a fast-changing world marked by increasing intercultural contact.

Meeting this intercultural challenge is of the utmost importance in regions which increasingly face problems and conflicts of this type, e. g. East Central Europe, due to the political and economic changes in the region in the last thirteen years.

Hungary had for centuries been a sort of buffer state between east and west, a kind of bastion for Austria to protect or save western Europe e.g. from the Mongol or Tatar invasion in the 13th, the Turks in the 16th and 17th centuries, and from the Russians in the 20th century.

This country had been a battlefield for most of its history, where eastern and western cultures frequently clashed; as the great Hungarian poet and scholar, BABITS, puts it: "Greater powers stared at each other over our heads. ... Saviours and enemies switched roles, everything was ambiguous, everything was possible. We ourselves were almost impotent, mere observers of our own lives."¹ At the same time, as we have already pointed out, in a unique way Hungarian culture has also integrated characteristic features of both eastern and western cultures.

If we just take a walk in the Hungarian capital, we can see evidence to support this statement. Some central parts of Budapest look very much the same as Vienna, but you can also find some Turkish mosques and minarets, and Turkish baths, and not only in Budapest, but in other cities and towns of Hungary as well. In some cases even within one building you can identify western and eastern characteristics. E.g.: The interior of the gothic Matthias or Coronation Church in the Castle district, a much photographed beauty spot of Budapest, looks very oriental, which is not so surprising when we remember that this church was used by the Turks as their main mosque for one and a half centuries.

This eastern-western dual cultural influence is quite understandable, if we consider the just mentioned more than 150 years of Turkish occupation of the central part of the country in the 16th-17th centuries on the one hand, and on the other hand the more than 230 years of Austrian dominance following Ottoman rule. The western part of the country came under Habsburg control in the first part of the 16th century, when the country was divided into three parts, thus the western part of the country experienced nearly 400 years of Austrian domination, and in a much more subtle way of course, this influence can still be felt in the western region.

Hungary has always been receptive to the cultural influences coming from Western European countries. Let us mention a few examples of this typical tendency. Buda, the Hungarian capital was an early centre of Renaissance art, partly due to the fact that King MATTHIAS'S second wife, BEATRICE OF ARAGON from the late 15th century strove to transform Hungarian practices and to bring them in line with Italian ideas, and King MATTHIAS enthusiastically supported her endeavours.²

¹ Quoted in: Falk-Bánó - Polyák: 208.

² Hanák, 1988.

Another important impact on Hungarian culture was the 18th century French Enlightenment. From the end of the 18th century, under the influence of these progressive ideas “within a few decades, Hungarian society had been transformed and backwardness in culture, attitude to life and thinking was, to some extent, remedied.”¹

A third, current example is how under the influence of Western European, and U. S. business practices Hungarian business culture is conforming to western business cultural norms. “An important benefit is the impact foreign investors have had on Hungary’s human resources and corporate culture. »Five years ago, if I asked one of my staff to order supplies, he would have forgotten to check prices« says PETER KRAFT, head of American Express in Budapest. »Now he’s telling me where I can cut costs.«²

This tendency, i.e. Hungarians’ readiness to learn new methods, is also mentioned in “Doing Business in Hungary”, a publication of the Confederation of British Industry, published in 1991, where different western managers, who have had experience with Hungarians, tell their opinion about Hungarians. E.g.: PIERS BROGAN of Travers Morgan Kft., i.e. Ltd., offers the following advice to British companies setting up in Hungary: “Don’t underestimate the Hungarian people. Culturally, they are more formal than we are both socially and in business... I have found them to be fast learners, with a good sense of humour and a lot of enterprise.”³

FLEMMING HOST’s experiences in Hungary, in 3M Hungaria KPV company, lead him to say the following: “Remember that good personal relationships are essential to doing business in Hungary: they are what enabled the country to survive the dead hand of central planning. ...Don’t underestimate the Hungarians, they are well educated and hard working. They are also renowned for their innovations. It was Hungarians who invented the biro and the filament for the electric light bulb.”⁴

It is interesting to see how often they emphasize the importance of not underestimating Hungarians. This definitely suggests the tendency of western managers’ doing so prior to their experiences with Hungarians.

A very important piece of advice from HERBERT KEMPE of Ford Hungária Kft., summarizing FORD’s experience in Hungary: “Be aware of and respect the different culture in Hungary: imposing Western methods in an authoritarian fashion will not produce good results.”⁵

Speaking about Hungary’s receptivity to western cultural influences, by contrast, we can say that though perhaps the impact on organisational culture was considerable, the more than 40 years of eastern, namely Russian domination, between 1945 and 1989, did not have such a remarkable impact on Hungarian culture in general. The cause of this may be the historically speaking short time

¹ Ibid: 87.

² Business Central Europe, December 1995/January 1996, quoted in: Falk-Bánó, 1997:120.

³ CBI, 1991: 285.

⁴ Ibid: 276.

⁵ Ibid: 293.

period on the one hand, and on the other hand the considerable active – the 1956 revolution –, and also the passive resistance of the Hungarian population.

In terms of linguistic influence we can also state that Hungarian culture integrates eastern and western influences. In present-day colloquial Hungarian we can find numerous examples of both German and Turkish vocabulary. E. g.: the words “suszter” (shoemaker), “snassz” (mean – speaking of a person, shabby – meant for clothes), “smucig” (stingy, niggardly), “snájdig” (dashing, smart), “smink” (make-up), just to mention a few, come from German. Words like “alma” (apple), “zseb” (pocket), “szakáll”(beard), “búza” (wheat), “árpa” (barley), and several other words are of Turkish origin.¹ It is quite obvious that the words which come from Turkish belong much more to basic vocabulary than those of German origin. This can be explained by the fact that the Hungarian language borrowed from Turkish not only during the period of Turkish rule, but also 800-900 years earlier, when the Hungarian, or Magyar tribes had contact with the Turks in Central Asia prior to their great migration towards west, to present-day Central Europe.

Speaking of eastern linguistic influence we should also mention the numerous words of Slav origin in Hungarian, e. g.: “galamb” (dove), “udvar” (court yard), “csoroszlya” (coultter), “borona” (harrow), “német” (German). These words also represent basic Hungarian vocabulary and were borrowed from the Slavs who had lived in the Carpathian Basin prior to its conquest by Hungarians in the 9th century.

Here we come to a very important fact and a key to understanding Hungarian integration of eastern and western characteristics. Originally the ancestors of the Magyars came from the Central Asian region, and after a number of military campaigns, plundering and fighting with bows and arrows, much to the horror of western Europe, the swift Magyar riders were eventually defeated and had to give up their way of life. It was King ISTVÁN I., later canonized as ST. STEPHEN, who swore obedience to the Pope and was crowned in the year 1000, who converted Hungarians to Western Christianity, and who effected the organization of the Hungarian state, partly based on Western European and Slavic examples.²

It was during this period, that Hungarian culture, which had originally come from the east, began to conform to the then and for centuries later more developed western cultural norms, and in one way or another this process has been going on ever since.

RICHMOND, in his book, entitled “From Da to Yes, Understanding the East Europeans”, comments on this subject as follows:

“Despite their Asian origins, the Magyars have identified with Europe for a thousand years. Today’s Hungarian, living in the heart of the continent, is actually an ethnic mix of Huns and Avars, Magyars, Slavs, Tatars, Turks, Roumanians, Germans, Jews, Gypsies, and other ethnic groups that marauded or migrated over centuries to the Central Danubian Basin” ... superimposed and deposited as CLAUDIO MAGRIS describes them “one upon another in layer after layer.”³ Moreover, the Hungarians lived on a broad plain, “bound together by

¹ Magyar Értelmező Szótár - Hungarian Explanatory Dictionary, 1985.

² Hanák, 1988.

³ Richmond quoting Magris, C., Danube, trans. Patrick Creagh, New York: Farrar Straus Giroux, 1989.

their Magyar language, a culture and lifestyle that are uniquely Hungarian, a passionate pride in their Hungarianness, and an attachment to their homeland.”¹

This passionate pride is mentioned by other authors as well, though from a different aspect.

BRANFMAN, in an article entitled “In Search of the Hungarian Soul” quotes Hungarian psychologist MARGOT HONTI as saying that understanding Hungarian self-esteem is a key for westerners working with Hungarians.

“Hungarians have lost self-esteem on the outside, but this nation is very very proud in its depths. This seed of pride is impossible to break. It’s very important for foreigners dealing with Hungarians to understand this. If they believe that Hungarians have a low self-esteem as they tend to show on the outside, and deal with them as if they are inferiors, they will lose their connection with them. It’s paradoxical, but the lower the self-esteem in everyday life, the higher it is in a person’s inner life.”

MARGOT HONTI links Hungarians’ withdrawal to centuries of foreign occupation. “To understand Hungary – she says –, one must think of a woman who has been abused for a long time by different soldiers.”²

Another, renowned, Hungarian psychologist DR. BUDA also connects depression with foreign domination. He is quoted in the article as follows:

“Hungarian society has a tradition that outward aggression has always been controlled by social forces. People have always lived in a depressed state because they have always been occupied, and there has been strict control.”³

BRANFMAN also quotes LÁSZLÓ HONTI, another expert on the subject, who emphasizes as well that the years of foreign aggression had a paradoxical effect. A lack of outward aggressiveness or assertiveness is coupled with a deep inner sense of pride and national identity.

“People here seem to have more pride or individuality than in the west. Adults don’t show it, though you can see it in how young people, especially young men, tend to hold themselves – like a cock in the farmyard. We have pride and awareness of national identity that is deeply rooted in the Hungarian character. Many people have low external self-esteem putting themselves down and complaining. But inside they are proud and feel good about themselves.”⁴

BRANFMAN points out that it is just the other way round in America. “People there pretend they’re okay, like with those »keep smiling« buttons. There are no »keep smiling« buttons in Hungary”.⁵

BRANFMAN is right. In my research, during the interviews with British, American, Dutch and also Japanese expatriates, one of the most common complaints was that Hungarians are not customer orientated enough. An American manager said the following:

“When you just go to a supermarket, they make you feel as though they were doing you a favour. They’re not doing you a favour ... they should be very grateful

¹ Richmond, Y., 1995:108.

² Branfman in: English for a Changing Hungary, eds. Goodfriend and Miskolczy, 1996:27.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

that you're going to that supermarket, you could go to another supermarket. If you behave like that in the States, you'll be out of business."¹

In connection with customer orientated attitudes, it is interesting to mention that in HILL's "Euromanagers and Martians" you can find similar complaints about the French. The following comment could well be on Hungarians:

"An American businessman running his hi-tech company's French sales subsidiary commented to the International Herald Tribune that, despite »drilling, drilling, drilling, his employees still forget that they should not argue with customers, that they should try to be of service, and that they should make a point of returning phonecalls.«² A Danish marketing VP confirms the problem: "I have great difficulty getting my French salespeople to look at things from the customer's point of view. If they get into an argument with him out of conviction that their vision of things is the right one, then the customer's wrong period."³

This goes to support what I always emphasize that from a cultural point of view there is a great deal in common between the French and the Hungarians. This seems to be other people's opinion as well. HILL in "We Europeans" quotes a Hungarian author, GEORG KÓVÁRY, as saying that summing up all the Hungarian characteristics, they come closest to the Italians or the French.⁴

Psychologist HONTI talks about a kind of outer "plastic" character that people have developed in Hungary for historical reasons. As he puts it:

"Some bowed to the Nazis, others to the Russians, and others to the Turks or the Austro-Hungarian Empire. The plasticity grew out of the need to survive. This is the main reason why they kept their internal pride hidden. They felt they had to show that they were inferior to their conquerors in order to survive."⁵

As regards this outer "plastic" character that people developed to survive, the western expatriates I have interviewed very often mentioned that Hungarians are clever at always finding the loopholes to avoid doing something they do not want to do. This kind of survival tactics is reflected in the saying about Hungarians: "A Hungarian entering a revolving door behind you will come out in front of you."

In BBC World Service Central Europe correspondent MISHA GLENNY's book "The Rebirth of History, Eastern Europe in the Age of Democracy", the author sums up the Western European opinion of the situation in Hungary in 1990, one year after the great political and economic changes, as follows:

"No country can claim to be more Central European than Hungary. Physically it is right in the middle of Europe, while culturally it is a bridge between Russia and the East on the one hand and the West on the other. It also marks the divide between the historically powerful countries of north-eastern Europe and the unstable Balkan nations in the south. It can easily claim to belong to any of these political and geographical areas and, for different reasons, is drawn to all of them. Now freed from the Soviet imperative,

¹ Falk-Bánó, 1997: 114.

² Hill, 1994: 214-215.

³ Ibid.

⁴ Hill, 1997: 265.

⁵ Branfman in: Goodfriend and Miskolczy eds. 1996:27.

Hungary stands in the middle of these diverse cultures, stroking its chin and pondering which way to turn.”¹

As far as the last part of the quotation is concerned, I do not think that there has ever been any hesitation in Hungary about the direction to take. This seems to be supported by other western opinions. E. g. RICHMOND points out:

“When King ISTVÁN (STEPHEN) received his crown from the pope in the year 1000, the Hungarian nation began the process of becoming Christian and henceforth a part of the Western world.”² He also says about Hungarians the following:

“They are smart, sophisticated, and very European, and they do not appreciate being talked down to.”³

As regards our cultural characteristics, RICHMOND also says:

“Hungarians seem to have a talent for absorbing themselves into other cultures and then becoming the prototypes of those cultures.”⁴ This is very true, I think, the Hungarian turning Nazi was worse than the original ones, the Hungarian turning communist became more communist than the Russian ones, and nowadays perhaps this explains why young Hungarians are so good disciples of Western managers, becoming much more individualistic with a much shorter term orientation than their original Hungarian cultural heritage would suggest. This seems to be connected with another typical trait “Hungarians ...do things with exaggeration...”⁵ that is why they “... are suicidal perfectionists-they must come out ahead even if they self-destruct in the process.”⁶ Also this may be the reason why, as he puts “Hungarians have a well-deserved reputation for being high achievers.”⁷

He mentions quite a few negative traits in the Hungarian character. He calls Hungarians “A nation of gripers”, Hungarians “... have the ability to turn positives into negatives and appear to delight in doing so. The Hungarian will complain if his ice cream is cold.”⁸ I think this is a witty way of characterising a still very typical example of the shortcomings of the Hungarian character. “Pessimism runs deep”, he says and then quotes a typical Hungarian reply to the question how things are going today: “Worse than yesterday, but better than tomorrow.”⁹

It may be useful to make an attempt at exploring how Hungarian (business) cultural characteristics affect communication in international organizations based in Hungary. We can do this on the basis of an eight-year research and fieldwork period, including interviews conducted with more than 350 American, British and Hungarian, recently also some Dutch, German and Japanese, managers and employees in these organizations.

If we try to identify Hungarian cultural characteristics on HOFSTEDE’s, TROMPENAARS’ and HALL’s cultural dimensions and concepts and what impact it has on present day Hungarian business cultural attitudes, we can state the following:

Hungarian culture in general and Hungarian business culture in particular can be characterised by a larger power distance than British and American cultures.¹⁰ This hypothesis is supported by interviews with several western managers and the following quotation from RICHMOND. “Social status remains important. Children

¹ Glenny, 1993:94.

⁴ Ibid:113.

⁷ Ibid:112.

¹⁰ Falk-Bánó, K., 1997.

² Richmond, 1995:115.

³ Ibid:112.

⁵ Ibid:109.

⁶ Ibid:113.

⁸ Ibid:114.

⁹ Ibid:115.

are raised to respect age, authority, and power.”¹ He also emphasizes that “Emotion rather than rational analysis often determines behavior.”² My British and American respondents have often complained of the emotional attitudes of Hungarians as well. This is partly due to the partly collectivist values and also to the polychronic, emotional, particularist and diffuse features of Hungarian culture.

Another characteristic in the Hungarian character and behaviour is what I would call “selective politeness”. Several western managers have mentioned to me how much it surprised them that Hungarians, who are so friendly and nice with their business partners, friends and acquaintances, can be so impolite, even rude in some cases to strangers in the street. This is what Richmond says commenting on this phenomenon. “At the office or at home Hungarians are most cordial, but on the street they can be quite uncivil to each other.”³ Unfortunately, I cannot more agree with him. If we want to find the reason though why people behave like this in Hungary, I think it might be related to the higher context and more collectivist attitudes of Hungarian culture compared to British and American low context and individualistic traits. People in your home or in the office are insiders, they are part of the social network you belong to, but those on the street are outsiders, and you have nothing to do with them. I have heard about similar attitudes in Japan, where people can be characterised by an even higher context and a much stronger collectivist culture than Hungarians. The extremely polite Japanese business executive says good-bye to you and then on his way home gets on the packed underground, literally kicking his way through the crowd.⁴

A recent Western European opinion of Hungarians is expressed by RICHARD HILL in “We Europeans”. In his opinion “The Hungarians are a delightful people, every bit as hardworking, intelligent, astute as any other race. They are also particularly responsive, subjective, empathetic, proud (in the words of a Scots businessman »too proud to listen«), ultimately emotional and occasionally hysterical.”⁵ I think it is an excellent summing up of Hungarian characteristics, also true about the French for example.

It may also be worthwhile to examine the attitude of Hungarians to membership of the European Union. An interesting interview with sociologist ISTVÁN HEGEDŰS, adviser to the Central European University of Budapest on foreign affairs, was published on the subject in a 1997 issue of “168 óra” (168 hours), a well-known Hungarian weekly. It seems to be still a valid evaluation. In the interview among other things he said:

“In Hungary most people (at present, in 2002, more than 75 per cent of the population) support the idea of EU membership though not for ideological but very pragmatic reasons: they think our membership of the European Union would bring us closer to the Western welfare states and it would also help individuals to improve their economic situation. ... But the ideological and historical background, i. e. that after centuries of fighting the peoples of Europe will succeed

¹ Richmond:111.

² Ibid:111.

³ Ibid:111.

⁴ Hidasi, 1998.

⁵ Hill, 1997: 266.

in creating a common Europe in which national identity and the European concept go hand in hand with each other is not taken seriously in Hungary. ... This is perhaps because we have accumulated so many bad experiences in our history. We have the fears and inferiority complex of a small country: even if we get into great Europe, our opinion will be neglected. ... Hungarian public opinion, several analysts and the media all approach Europe with reservations.” He speaks about Hungarian Europessimism which is not to be confused with British Euroscepticism indicating opposition to a federalist way of thinking, i.e. that Europe should be “more intergovernmental than supranational”. He thinks “our pessimism is a sort of general fear of and aversion to the future.”¹ This shows cultural characteristics, like the strong uncertainty avoidance in Hungary, which is also valid for the French and the Germans with the federalist approach, and the more open weak uncertainty avoidance cultural attitude of the British, but also it shows a factor still valid today, that Hungarians do not receive sufficient information about the advantages and the disadvantages of joining the European Union.

It is also an important and relevant issue to examine the other side, the Eurocitizen’s attitude towards the EU’s eastern extension. According to a 2000 survey of Eurobarometer only 47 per cent of the EU population support Hungary’s accession and out of ten people only three think that the eastern extension should be a priority issue. These figures do not show a very positive attitude towards the accession process but if we consider that only Malta has a better result with 49 per cent, our figure is not too bad at all.

It may be again connected to cultural characteristics that the French, characterised by strong uncertainty avoidance, support our joining the EU the least, 36 per cent of the population, but 65 per cent of the Danes and the Swedes, characterised by weak uncertainty avoidance, i.e. they are much more open to change, support Hungary’s EU membership.²

By comparison, according to the latest figures of a September Eurobarometer survey show that at present the situation is slightly worse, e.g. fewer than one in four Britons say they support expansion of the EU, although there is more outright hostility to the project in three other countries including France, where nearly half the population says it is opposed. The latest findings of the survey illustrate “how much the political elite needs to do to convince a sceptical public to support admission of the mainly ex-Communist countries in just over a year. Danes and Greeks are most likely to be in favour of admitting the 10 nations.” (After Irish referendum victory, poll shows only half of Europeans support enlargement.)³

The same survey indicates that only one in five EU citizens think that all the candidates should be allowed to join, and only 27% feel that enlargement should be a priority for the EU. Only Malta (51%), Cyprus (48%), Hungary (46%) and Poland (45%) obtained positive votes. All the other candidate countries obtained more negative votes. In Germany, support for enlargement is shrinking, with only 43% in favour – less than the 47% in December 2001. “The approaching accession

¹ Falk-Bánó, K., - Polyák, I., 1997:210.

² Hungarian daily “Népszabadság”, 2000, April 20, in: Falk-Bánó, K., 2000:31.

³ The Independent, October 22, 2002.

dates and the increasing media coverage seem to push the negative aspects of enlargement into the foreground, concludes the survey.”¹

We can still be satisfied with the results, Hungary obtains positive votes even at present though by now Cyprus is also ahead of Hungary. Of course a great part of the increasing negative attitudes are caused by ignorance and the insufficient information the EU citizen has about the candidate countries. There is indeed a lot to be done to convince the sceptical Eurocitizens to support the candidate countries. A very important aspect of this activity should be understanding the cultural diversity in the European Union. The importance of the cultural issues is reflected in what JEAN MONNET, the founder of the European Community once declared: “If I were again facing the challenge to integrate Europe, I would probably start with culture.”²

In conclusion, here is a comment that everybody should think about, made by MAC BOLTON, assistant director of the Roffey Park Management Institute in the U. K., quoted in *Euromanagers and Martians*: “There is a pattern of expectations of what people are like. If someone does not match up to these expectations, people get a bit puzzled. The trick is to retain some of the characteristics that people expect, while being very open to people who are different and respecting their differences.”³

References

- BRANFMAN, F., 1996. In search of the Hungarian Soul. In: *English for a Changing Hungary*, Goodfriend, A., Miskolczy, L. eds., Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó.
- FALK-BÁNÓ, K. - POLYÁK, I. 1997 How Hungarians See Non-Hungarians. In: *Images, Cultures, Communication: The Cultural Coding of Communication*, Crubézy, P., Cresson, A., Dameron, K. eds., Poitiers: 7th SIETAR Europa Annual Congress.
- FALK-BÁNÓ, K., 1997. Cultures and Languages in Contact: Intercultural Conflicts in British-Hungarian and American-Hungarian International Organisations. In: *Plurilingua XVIII Recent Studies in Contact Linguistics*, Wölck, De Houwer, A., (eds.), Dümmler, Bonn, 110-121.
- FALK-BÁNÓ, K., 2000. A magyarországi EU csatlakozási folyamat kulturális aspektusai. In: *EU Working Papers III. évf. 2. szám*, Budapesti Gazdasági Főiskola, Külkereskedelmi Fiskolai Kar, 28-50.
- HANÁK, P., ed. 1988 *One Thousand Years, A Concise History of Hungary*. Budapest: Corvina.
- HILL, R., 1994. *Euromanagers and Martians*. Brussels: Europublications, Division of Europublic SA/NV.
- HILL, R., 1997. *We Europeans*. Brussels: Europublications, Division of SA Europublic NV.

¹ Enlargement: EU attitudes range from indifference to antipathy. European Report, October 23, 2002.

² Trompenaars, 1993:8.

³ Hill, 1994:217.

- RICHMOND, Y., 1995. From Da to Yes. Understanding the East Europeans. Intercultural Press, Inc.
- TROMPENAARS, F., 1995. Riding the Waves of Culture. London, Nicholas Brealey Publishing.
- Magyar értelmező kéziszótár.(Hungarian Explanatory Dictionary), Juhász, J., Szóke I., O. Nagy, G., Kovalovszky, M. (eds.), 1985., Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Publication of the Confederation of British Industry, 1991. Doing Business in Hungary, Kogan Page Ltd.
- After Irish referendum victory, poll shows only half of Europeans support enlargement. The Independent, October 22, 2002.
- Enlargement: EU attitudes range from indifference to antipathy. European Report, October 23, 2002.

**DR. SIMON LIGHTFOOT,
DR. JON BURCHELL***

**THE ROLE OF THE EU AT
THE WORLD SUMMIT
ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT¹**

The UN Conference on Environment and Development (better known as the Rio Earth Summit) in Rio de Janeiro, 1992, was seen by many as the beginning of a new ecological era. At this conference, the EU was granted “full participant status” giving it many of the same rights as the participating states.² At the same conference, the EU also committed itself to the concept of sustainable development. In 2002, the World Summit on Sustainable Development (WSSD), held in Johannesburg, set out to evaluate the obstacles to progress and the results achieved ten years on since Rio. It therefore provided the perfect opportunity for a critical reflection regarding the EU’s engagement with the sustainability agenda by examining its priorities and actions during the Summit.

WSSD CONTEXT

The Johannesburg Summit should be seen as part of a post-millennium continuum that included the trade talks in Doha and the development talks in Monterey. The conclusions of these talks and the position adopted by the EU obviously influenced the EU’s priorities for the WSSD. Additionally, in preparing

* Liverpool John Moores University, UK.

¹ We would like to thank both the Politics Section and the School of Social Science at Liverpool John Moores University for providing funds for our research trip to the WSSD. A version of this paper was presented at the Faculty of Commerce, Catering and Tourism, Budapest Business School, Hungary, November 8, 2002.

Elhangzott a BGF Kereskedelmi, Vendéglátóipari és Idegenforgalmi Főiskolai Kar EU-tanulmányok szakirány alapításának 10. évfordulójára rendezett szekciósülésen, a Magyar Tudomány Napja alkalmából, 2002. november 7-8. között „HÍD KELET ÉS NYUGAT KÖZÖTT” címmel tartott konferencián.

² Bretherton & Vogler, 1999, p. 91.

the EU mandate for the WSSD, the Commission issued two specific Communications: “Ten Years after Rio: preparing for the WSSD in 2002”¹ and “Towards a Global Partnership for sustainable development”.² Interestingly, the conclusions of the Development, rather than Environment, Council listed in detail the EU’s priorities.³ It appears that the WSSD agenda was seen by many as having more to do with development issues than sustainability issues, although in theory the chef de file responsibilities were shared between Commissioners’ NIELSON and WALLSTRÖM, with co-ordination further enhanced by the presence of the Commission President PRODI.

The EU’s position was also influenced by internal developments. The sixth environmental action programme (EAP) “Our Future, Our Choice” formed an important input into the Rio +10 process, especially as it highlighted the need for improved integration and implementation.⁴ The experience of the “Cardiff Process”, which attempts to ensure that different sectoral Councils agreed to take account of sustainable development issues in their actions, and report to future EU summits on their strategies for integration, was also influential on EU thinking.⁵ This process attempts to ensure that the EU and the member states are taking the issue of integration more seriously.⁶ Finally, the EU’s WSSD position had to take into account Article 6 of the Treaty of Amsterdam which states that “environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of Community policies and activities ... in particular with a view to promoting sustainable development”. Although, as JOHN HONTELEZ argues “it’s still words on paper, but the fact that sustainable development is part of the Treaty gives us a better political framework”.⁷

The EU attempted to present itself as the most ecologically advanced bloc present at the Summit. In the build up to the Summit, Commissioner Wallström had argued that the “EU has to play the leading role in ensuring that Johannesburg delivers concrete progress towards sustainability goals”.⁸ The Johannesburg Summit was therefore an important stage for the EU to prove that its commitment to sustainable development represented more than just rhetoric. This view was supported by the various NGOs present who believed that “this summit can only deliver meaningful results if the EU shows true leadership”.⁹ As the World Development Movement argued “the US is undoubtedly the rogue state threatening the very concept of sustainable development, but it is the EU that has the potential to save the day”.¹⁰ This paper examines in detail whether this view of the EU was correct.

EU PRIORITIES

The EU argued that it supported the Summit’s priorities as outlined by KOFI ANNAN: water, health, biodiversity, energy, and agriculture. It called for a Plan of Action which included targets and timetables “as they alone will make the inter-

¹ CEC, 2001.

² CEC, 2002a.

³ CoM, 2002.

⁴ CEC, 2001, p. 13.

⁶ Burchell & Lightfoot, 2001.

⁷ In: Kazakina 2002: 12.

⁸ Wallström, 2002a.

⁹ FoEE, 2002.

⁵ Fergusson, M. et al, 2001.¹⁰ World Development Movement, 2002.

national community accountable for delivering on its promises”.¹ It was important for the EU to achieve time bound targets in specific areas. For example, early on in the summit agreement was reached on protection of fish stocks, education strategies in Africa and gender disparity. However, as Danish State Secretary STAUR argued they were relatively uncontentious and that their importance should not be over-emphasised. The EU main priorities were therefore:

- Halve the number of people without access to clean water and sanitation by 2015
- Halt the spread of communicable diseases and save approximately 8 million lives by 2010
- Halt and reverse the current loss of in natural resources and biodiversity by 2015
- To provide affordable and clean energy to eradicate poverty, improve energy efficiency and increase the share of renewable energy sources
- Meet UN Development Target of 0.7 per cent GDP.²

It is clear that these priorities match, with one important exception, the Summit’s priorities as outlined by KOFI ANNAN: water, health, biodiversity, energy, and agriculture. The following discussion represents a form of initial mini sustainability audit on the EU, using these priorities.

Water

Poor water is a major global environmental problem. The EU wished to meet the Millennium goal of halving the number of people without access to safe water by 2015 and sets a parallel target of halving the number of people without access to sanitation by the same date. The Summit agreed to the sanitation target as well as reaffirming the complementary Millennium Development Goal target. The World Development Movement stated that the EU had “played a welcome role in pushing the US to accept a target”.³ To help achieve these goals, the EU launched the Water Initiative. Under this agreement, the Union will set up partnerships with developing countries, sharing EU expertise on sustainable management and distribution of water and providing financial support through the EU’s development programme. The EU argued that dealing effectively with the water crisis in the developing world required large-scale investment through public-private partnerships, although many NGOs are concerned that this signals the start of the creeping privatisation of vulnerable water industries.⁴ This example clearly highlights the potential contradictions inherent in the EU’s sustainable development strategy.

Health

The EU ambition was to halt the spread of communicable diseases and save approximately 8 million lives by 2010. This commitment reflected the fact that

¹ CEC, 2002a.² CEC, 2002a.³ World Development Movement, 2002.⁴ Watkins, 2002.

the EU, via the sixth EAP, for the first time made an explicit link between health and the environment. It argued for the full implementation of the precautionary principle due to the impact of a poor environment on vulnerable groups, such as children and the elderly. It turned out that health was the most difficult issue for the Summit and it was the last issue to be resolved in the Action Plan, showing how EU ambitions can be frustrated. The Action Plan called for enhanced health education with the objective of achieving improved health literacy on a global basis by 2010. It also reaffirmed the Millennium Development Goal of reducing, by 2015, mortality rates for infants and children under five by two-thirds and the General Assembly resolution on reducing HIV prevalence among men and women aged 15-24 by 25 per cent by 2005.

Biodiversity

These contradictions could also be seen in the EU's priority for biodiversity: halting and reversing the current loss of natural resources and biodiversity by 2015. Both the sixth EAP and Natura 2000, with its sectoral bio-diversity action plans, acknowledge the threat of losing the unique resource of nature and biodiversity within Europe. However, biodiversity within the EU is under threat from its own actions. The promotion of unsustainable farming and fishing policies, the funding of projects such as the Alqueva dam¹ and the Via Baltica projects² show that the EU commitment to protecting biodiversity diminishes when it conflicts with other policy goals. It is therefore perhaps unsurprising given the fact that protecting biodiversity can conflict with economic development that the Summit target fell a long way short of the EU ambition. The Summit outcome to achieve by 2010 a significant reduction in the current rate of loss of biological diversity does not even reverse the current loss. The reluctance of states like the USA to agree to time-bound targets in this area highlights a major problem for the EU: to achieve its targets it needed to gain the support of other states who may not share their environmental priorities.

Energy

The EU was committed to reaching agreement on affordable and clean energy to eradicate poverty, improve energy efficiency and increase the share of renewable energy sources. As Commissioner WALLSTRÖM argued there can be "no sustainable development with sustainable energy development".³ One of the main sticking points was a time-bound target on renewable energy. According to MARGARET BECKETT, the Head of the UK delegation, the EU was united in its desire to get strong language and time-bound targets on renewable energy. The EU target was that renewable energy should make up 15 per cent of the total energy source by 2010.

¹ See Goncalves, 2000.

² See Coward, 2002, p. 27.

³ Wallström, 2002b.

MARGARET BECKETT also dismissed claims that divisions were apparent in the EU position, despite NGO claims that Germany, for example, wanted to hold out for a better deal. However, according to Commissioner WALLSTRÖM, the fact that there was an overwhelming majority against time-bound targets for renewable energy, including an “unholy alliance between the US and developing countries” meant that the compromise was the best that could be achieved.¹ This view was reiterated by Commission President PRODI who argued that the WSSD outcome was a “compromise in the right direction”.² After this compromise, the EU launched a coalition of like-minded states who are committed to increasing their use of renewable energies through quantified, time-bound targets. This “coalition of the willing” or “the OPEC of renewables” aims to continue to put pressure upon the “unwilling” and will push for a renewable energy target that represents a floor not a ceiling.³

Development Aid

The EU fell a long way short of its promised goal of reaching the United Nations’ long-standing official development assistance target of 0.7 per cent of GDP before this summit. Only four member states (Denmark, Sweden, the Netherlands and Luxembourg) meet this target. To reach the target, the EU pledged to boost aid, although it did stress that they were constrained by stability and growth pact that sets limits on government spending and borrowing. Despite this, in Johannesburg, the EU committed itself to substantial increase in Overseas Development Assistance (ODA), which would cement the EU’s position as the world’s biggest donor of development aid. Alongside the amount of money pledged however, is the effect of development aid. For example, recent claims by Fern suggest that almost 50 per cent of EU aid for African road development will damage forests.⁴ This example shows how difficult meeting the objectives of Article 6 can be.

AREAS OF CONTROVERSY

The above discussion on Development Aid leads very nicely into a discussion of agriculture, one of KOFI ANNAN’s priorities but not an EU one. Oxfam ranks the EU first according to an index which measures protectionism, arguing that the EU places high tariffs on the two most important industries in developing countries: agriculture and textiles. The main policy culprit according to Oxfam is, unsurprisingly, the CAP, which has a double whammy effect on developing countries. Firstly, EU farmers are protected from cheaper imports by protectionism measures. Secondly, they receive subsidies, which despite recent reforms, leads to

¹ Interview, 3 Sept. 2002, Johannesburg.

² EU Press Conference, 3 Sept. 2002, Johannesburg.

³ Wallström, 2002b.

⁴ Cronin, 2002.

over-production and hence surpluses. These surpluses are then “dumped” on the world market, undercutting farmers in the developing world. It is a sobering thought that every cow in the EU has a higher income than 50 per cent of the world’s population.¹

Many NGOs argue that member states, especially those with large agricultural sectors, would rather give aid than open up EU markets for trade, especially to states who could undercut them. “The strategic interests of some southern European states has meant that politics rather than poverty has dictated the aid budget.”² Developments like the “Everything but Arms” initiative are welcomed by various NGOs, but they argue that it is unlikely that LDCs will be granted full access to all EU markets. Although the Mid-term review of the CAP in June 2002 appeared to support claims made by Development Commissioner NIELSON that the internal and external pressures on EU to reform CAP are “all pulling the EU in the same direction”, his proviso of “how far and how fast is up to member states” is crucial.³ The FISCHLER reforms have come under attack from a number of member states. Indeed those states opposed to the reforms argue that Commissioner FISCHLER has exceeded the provisions outlined in Agenda 2000, which they argue only mandated a review of technical adjustments.⁴ It is therefore clear that despite the EU saying it is fully committed to reducing trade-distorting farm subsidies reforming the CAP may not be as easy.

It is clear that there is a strong link between agriculture and more general trade issues. According to Prime Minister RASMUSSEN “when trade advances, poverty retreats”.⁵ The EU’s position was that market liberalisation was the way out of poverty. The EU preparation argued that “Delegates should recognise the primary role of domestic resources, as well as the role that trade liberalisation and private financial flows, notably foreign direct investment (FDI) can play in generating more resources for sustainable development”. This is not that surprising as the EU’s position has long been that there is no inherent conflict between international trade and environmental protection.⁶

This position had become clear during the Doha Trade talks where the EU, under the guise of DG Trade, produced a 1,000-page document that set out liberalisation demands. KEVIN WATKINS of Oxfam called it a “bananas for banking negotiating strategy”, as the EU promises to open up its agricultural and textile markets to its competitors were conditional on the very same countries liberalising access to banking and insurance markets, markets in which European companies have a competitive advantage.⁷ It was alleged that similar conditions found their way into the WSSD as a result of a paper on finance and trade issues proposed by the EU (DG Trade) and the USA, which eventually became the

¹ Friends of Europe, 2002.

² The Independent, 28/1/99.

³ Press Conference, Johannesburg 28 August 2002.

⁴ Zilbermann, 2002, p. 8.

⁵ Rasmussen, 2002.

⁶ Baker, 2002, p. 319.

⁷ Denny & Elliott, 2002.

Chairperson's text. This section of text was criticised by ANTONIO HILL of Oxfam¹ for two reasons. Firstly they objected to the substance of the paper, which they believed reneged on many principles included at Rio, especially the precautionary principle. They also argue that it reflected too much of the global liberalisation agenda and equalled privatisation of the implementation of sustainable development. Secondly, they objected to the lack of transparency in the process, arguing that both the member states and the developing countries were ignored. This claim was refuted by DG Trade who argued the EU/US non-paper was produced to facilitate negotiations, not to "stitch-up" agenda as WWF claimed. According to one person in DG Trade it was an "innocent attempt to keep the negotiations going rather than a cynical attempt to manipulate the agenda".¹

THE EU AS A DIVIDED ACTOR?

This discussion highlights a major problem faced by the EU in international negotiations: who negotiates what? The EU is an actor but so too are the member states. Sustainable development does not fall neatly into existing bureaucratic competencies. For example, the three pillars of sustainable development – trade, development and environment – reflect the remits of different DGs and Councils. In one area, trade, the EU has exclusive competence. However, even in this area there was controversy, with some member states unhappy with DG Trade's lack of consultation. It was argued that the EU/ USA non-paper was even "disowned" by some member states who believed that DG Trade had over-stepped its competence by removing references to the precautionary principle from the text. It was therefore argued that the EU position reflected too much of DG Trade's neo-liberal ethos rather than the more trade with a social conscience views of DG Development or the ecological views of DG Environment. For example, FoEE argued that whilst the EU is a leader on many issues at the summit, it blocked progress on binding corporate rules.² The World Development Movement argued that this position reflects the interests of EU corporations³ and Green MEPs argued that it was officials from DG Trade that opposed legally binding rules.⁴

With this in mind it was crucial that DG Environment worked closely with DG Development to ensure their concerns are heard. The main problem is that neither DG is seen as a strong DG. It was also argued that the lack of chemistry between POUL NIELSON, Commissioner for Development and Humanitarian Aid, and Wallström, caused problems for the EU's position.⁵ Green MEPs have tabled a parliamentary question asking why the responsibility was split between the two. This question is based on the fact that they claim a splintered approach, including "considerable differences of priorities in their negotiating stance", between Development and Environment officials allowed trade concerns to take a higher priority than environmental ones.⁶ As MONICA FRASSONI argued: "We have always supported the idea that the Commission has to represent the EU in these for a [international summits] but we had the impression of a serious lack of unity

¹ Press Conference, Johannesburg 26 August 2002.

and coherence in the EU delegation, which led to a diminished efficiency in the negotiating process.”⁷ WALLSTRÖM, who argued that the Commission spoke with one strong voice, denied these claims.⁸

¹ Interview, 29 August 2002, Johannesburg.

² FoEE, 2002.

³ World Development Movement, 2002.

⁴ Cronin & Banks, 2002, p. 4.

⁵ Ryborg, 2002, p. 37.

⁶ Cronin and Banks, 2002, p. 4.

⁷ Cronin and Banks, 2002, p. 4.

⁸ Wallström, 2002b.

CONCLUSION

EU Commissioner WALLSTRÖM argued that the World Summit offered a wake up call to the world and that the EU had a “determination to exercise leadership” on global sustainable development issues at the Summit.¹ According to the EU Council President, Prime Minister RASMUSSEN of Denmark, the EU was “driving issues in Johannesburg” and that “the EU had made a substantial impact on the WSSD”.² As this paper has shown, the EU did exercise leadership on many crucial issues, most notably climate change.³ However, as DANIEL MITTLER argues “on many key issues, the EU is part of the problem rather than the solution”.⁴ BAKER⁵ argues that this can be explained by the incremental nature of EU environmental policy-making, which acts as a brake on the development of radically new policies.

Incrementalism makes the chances of successful translation of the commitment to sustainable development into actual policy dependent upon the extent to which the required policy changes can be fitted with existing policy commitments. Policy proposals that fit with the strategy of environmental quality management stand a greater chance of acceptance, while policies that fit more closely with the second, more radical, pattern have little, if any, chance of success. The concept of sustainable development has been interpreted by the Union (and its member states) to fit within the confines of managerial as opposed to radical policy solutions.⁶

This incrementalism clearly explains why the negotiating position of the EU for the WSSD was criticised by NGOs for not being ambitious enough. However, it should also be noted that there were many states that did not share the EU’s view on the importance of sustainable development, notably the USA. Therefore the WSSD outcome, although perhaps “only a qualified success”, owes much to the actions of the EU.⁷ However, this outcome also shows that there is still a long way for the EU to travel on its long march to sustainability.

BIBLIOGRAPHY

- BAKER, S. (1997), ‘The evolution of EU environmental policy: from growth to Sustainable Development?’ in S. Baker et al (eds.), *The Politics of Sustainable Development: Theory, policy and practice within the EU*, London: Routledge.
- BAKER, S. (2000), ‘The EU: Integration, Competition and Growth-and sustainability’ in W. Lafferty & J. Meadowcroft (eds.), *Implementing Sustainable Development*, Oxford: OUP.
- BRETHERTON, C. & VOGLER, J. (1999), *Europe as a Global Actor*, London: Routledge.

¹ Wallström, 2002a.

² CEC, 2002b.

³ See Bretherton, 2002, p. 2.

⁵ Baker, 1997.

⁶ Baker, 1997, p. 102.

⁷ Friends of Europe, 2002.

⁴ FoEE, 2002.

- BRETHERTON, C. (2002), 'International Climate Change Management: The Future Role of the EU as a Global Actor', Paper for Workshop 'The Kyoto Protocol without America? Finding a way forward after Marrakech', European University Institute, Florence 20-22 June.
- BURCHELL, J. & LIGHTFOOT, S. (2001), *The Greening of the EU: Examining the EU's Environmental Credentials*, London: Continuum/Sheffield Academic Press.
- COWARD, R. (2002), 'EU-funded road set to ruin Poland's wildlife paradise' in *The Observer*, 19 May.
- CEC (2001), 'Ten Years After Rio: Preparing for the World Summit on Sustainable Development in 2002', COM (2001) 53 final, Brussels.
- CEC (2002a), 'Towards a Global Partnership for Sustainable Development', (COM 2002) 82 final, Brussels.
- CEC (2002b), 'EU reaffirms commitment to reaching global deal at World Summit', Press Release Sept. 2.
- CoM (2002), From Monterrey to Johannesburg: Preparing for the World Summit on Sustainable Development-Development Council Conclusions 30 May, 8958/02 EN.
- CRONIN, D. (2002), 'African forests damaged by EU road aid', *European Voice* 28 Nov-4 Dec.
- CRONIN, D. & BANKS, M. (2002), 'Greens hit out at Wallström-Nielson 'split' at summit' in *European Voice*, 5-11 Sept.
- DENNY, C. & ELLIOTT, L. (2002), 'The bananas for banking agenda', *The Guardian* 17 April.
- FERGUSON, M., COFFEY, C., WILKINSON, D., BALDOCK, D., with FARMER, A., KRAEMER, R.A., AND MAZUREK, A-G. (2001), *The Effectiveness of EU Council Integration Strategies and Options for Carrying Forward the 'Cardiff' Process*, Brussels: Institute for European Environmental Policy.
- FoEE (2002), 'EU loses Earth Summit Leadership Role', Press Release August 28.
- Friends of Europe (2002), 'The Johannesburg Global Summit: Were hopes being raised too high?' Summary of Oct. 7 European Trialogue, Brussels.
- GONCALVES, E. (2000), 'Lies, Dam Lies' in *The Ecologist* 22 May.
- KAZAKINA, K. (2002), 'Patchy Outlook ahead as summit of green goals looms in Johannesburg' in *European Voice* 1 August-4 September.
- RASMUSSEN, A. (2002), Speech to WSSD Plenary, 2 Sept, Johannesburg.
- RYBORG, O. (2002), 'Wallström's Green Team' in *E!Sharp*, March.
- WALLSTRÖM, M. (2002a), 'A Wake-up Call for Global Sustainability', Speech at European Policy Centre Dialogue 'Sustainability and Globalisation: Towards Johannesburg', 26 February, Brussels.
- WALLSTRÖM, M. (2002b), 'From Words to Deeds: The results of the WSSD in Johannesburg', Centre for European Policy Studies Corporate Breakfast, 11 Sept, Brussels.
- WATKINS, K. (2002), 'Money talks' in *The Guardian*, April 24.
- World Development Movement (2002), 'The Zero Sum Summit', Press Release August 30.
- ZILBERMANN, M.K. (2002), 'Fischler's mid-term review: a further step towards sustainability' in *Corporate Seeds* July, Issue 13, Hill and Knowlton: Brussels.

SCHEIRING GÁBOR*

A GLOBALIZÁCIÓ ÉS AZ EU: A NEOLIBERÁLIS POLITIKÁK ALKALMAZÁSA EURÓPÁBAN ÉS A FENNTARTHATÓSÁG

Mi az Unió szerepe és helye a globalizációban? Vajon egy oltalmat adó menedék, vagy a globalizáció viharának egy játéktere? Képes lehet-e Európa befolyásolni a globalizáció folyamatát? E kérdésekre nem lehet egyértelmű választ adni. A globalizációt előrevivő neoliberális politikák alkalmazása az Unióban is rendkívül előrehaladott. A Közösséget alkotó országok között néhány kivételtől eltekintve teljesen szabadon áramolhatnak a tőke, az áruk, a szolgáltatások és a személyek, valamint tizenkét tagállam közös pénzt használ. E folyamatok azonban felerősítették a piacgazdaság sajátos problémáit, így a környezetre és társadalomra áthárított költségek mennyiségét, elősegíti a tőkekoncentrációt, az óriási cégbirodalmak létrejöttét, valamint hozzájárul a társadalmi feszültségek növekedéséhez. Ugyanakkor az Unió többé-kevésbé hatásos mechanizmusokat fejlesztett ki a szabad piac problémáinak orvoslására, melyek lehetővé teszik számára, leginkább vállalatai és nagybefektetői számára, hogy élvezhesse a globalizáció előnyeit. Kifelé ugyanakkor az Unió kevésbé zöld arcát mutatja. Fenntarthatatlanságát a világ más részeivel fizetteti meg. Bár igyekszik küzdeni a fenntarthatóság megvalósulásáért, ez eltölpül a gazdasági és kereskedelmi érdekei érvényesítéséért tett erőfeszítései mellett. Az EU a világporondon a globalizáció egyik legfőbb motorjaként lép fel, ezért felelőssége vitathatatlan a jelenlegi fenntarthatatlan rendszer globális elterjedésében.

A címben említett téma meglehetősen tág. A kérdéskör horizontális jellegéből kifolyólag szinte minden szektort érint, ezért csak általános megállapításokat lehet tenni, a téma alaposabb tárgyalása az egyes szektorok vonatkozásában lehetséges. Előrebocsátom, hogy a dolgozat nem egy értéksemleges tanulmány, véleményem szerint ilyen nem létezik. Értékpreferenciámban első helyen szerepel a fenntarthatóság és a jólét széles körű értelmezése, a globalizációt és a neoliberális politikák alkalmazását is e nézőpontból vizsgálom. Ugyanakkor távol áll tőlem bármiféle vad antikapitalizmus, technika- vagy fejlődésellenesség.

* A szerző a Budapesti Gazdasági Főiskola Külkereskedelmi Főiskolai Karának 2003-ban végzett külgazdasági szakos hallgatója, a Védegyelet civil ököpolitikai szervezet munkatársa.

1. MIRŐL IS VAN SZÓ?

Ahhoz, hogy értekezhessünk a globalizáció, a neoliberais politikák alkalmazása és a fenntarthatóság viszonyáról először is meg kell határoznunk, hogy mit értünk e fogalmak alatt, mivel ezek nem rendelkeznek széles körben elfogadott definíciókkal.

1.1. Globalizáció

A globalizáció szót leginkább egy jelenségként szokták definiálni, mely jelenséget az elmúlt 20-30 évben lehetett tapasztalni. Egyesek hozzáteszik, hogy hasonló folyamatok zajlottak le már a gyarmatosítás idején, a 19. század végén, azonban sebességét és méreteit tekintve a 70-es 80-as évektől induló folyamat lényegében különbözik az 19. századitól. Mivel a globalizációt jelenségként kezelik, leginkább tünete alapján közelítik meg. Én a globalizációt a szó eredeti értelmében használom, azaz valaminek a globálissá válását, valaminek a világméretű elterjedését értem alatta. Így egyszerűen beszélhetünk például egy fajta gazdaság globalizálódásáról, de beszélhetnénk (ha lenne) a felelőség vagy a környezettudatos szemléletmód, egy fenntartható társadalmi gazdasági rendszer, vagy akár a tudat globalizációjáról. Ennek megfelelően a globalizáció szót önmagában üresnek tartom.

1.2. A neoliberális globalizáció

Ha a globalizáció szó önmagában üres, meg kell határozni, mi az, ami globalizálódik, hogy tartalmat nyerjen.

A 70-es évektől kezdődően gyökeres változás indult be a gazdaságpolitikai fel-fogásban. Ebben az időszakban a jóléti állam első válságjeleit mutatta. Az öngondoskodó, jogaival és kötelezettségeivel tisztában levő egyén felszabadítása, a liberalizáció, a versenyre épülő piacgazdaság, az alanyi jogon járó juttatások helyett a rászorultsági elv hangoztatása, a „minimális állam” liberális elgondolása a jóléti államokat sújtó legfontosabb problémákra volt hivatott megoldást kínálni. A gazdaságpolitikai szemléletmód, a világgazdaság jelenlegi, illetve 70-es évek óta tartó alakulásának jellemzésére szokás használni a neoliberális jelzőt. E gazdaságpolitikai hitvallás lényege a liberalizáció – privatizáció – dereguláció – stabilizáció négyesben¹ ragadható meg. (Pontosabb meghatározását a washingtoni konszenzus pontjai adják.) A neoliberális politikák gyakorlati megvalósításában úttörő szerepet játszott a tengerentúlon RONALD REAGAN, Európában pedig MARGARET THATCHER.

¹ A liberalizáció a kereskedelem útjában álló korlátok lebontását, s szabad piacra jutás megteremtését jelenti. Privatizáció nem más, mint a kormány szerepének csökkentése, a magánszektor szerepének növelése a tevékenység vagy a tőketulajdon valamely fajtájában. Dereguláció alatt az állami szabályozás, a bürokratikus koordináció leépítését értjük. Végül stabilizációnak nevezzük a költségvetési és pénzügyi egyensúly megteremtésére való szigorú törekvést.

A neoliberalizmus globalizálódott. Ezért beszélhetünk neoliberális globalizációról. A jelenleg megvalósuló globalizáció a *neoliberális globalizáció*. A szabad piac, még pontosabban a szabad piacba vetett hitre alapozott gazdaságfejlődési koncepció vált dominánssá világszerte, idegen kifejezéssel: globalizálódott.

A neoliberális globalizáció jellegzetessége, hogy nem firtatjuk miértjeit, és sikerességét szinte nem lehet megkérdőjelezni. Minden problémánkra, mint egy csodaszert próbáljuk meg alkalmazni a neoliberális globalizációt. A világ vezetői, ahogy az legutóbb Johannesburgban is bebizonyosodott, az ökológiai válságra is, és a szegénységre, a társadalmi problémákra is, neoliberális megoldásokat kívánnak adni. Ezért a neoliberális globalizáció erősödik.

A neoliberális globalizáció legnagyobb problémája, hogy felerősíti, és világméretben elterjeszti a kapitalizmus inherens problémáit. Felerősíti, hiszen az eddig korlátok közé szorított diszfunkciók a bürokratikus és az etikai koordináció egyidejű visszaszorulásával jelentősebbé válnak. Világméretben elterjeszti, hiszen a globalizáció a kapitalizmus e szélsőséges formájának világméretű exportjáról szól.

1.3. Fenntarthatóság

Bár ez rendkívül elterjedt, és a hétköznapiakban is rendszeresen használt fogalom, azért tartom fontosnak tisztázni, mivel sok vele kapcsolatban a félreértés. Közgazdászok előszeretettel beszélnek fenntartható növekedésről. Ez pusztán a gazdasági növekedés, a GDP bővülésének fenntarthatóságát jelenti. Egy olyan növekedést, mely nem borítja fel a monetáris és fiskális stabilitást. Könnyű belátni, hogy fenntartható növekedés egy zárt anyagi rendszerben, amilyen a Föld nem lehetséges, hiszen a termelés állandó fokozása anyagi és ökológiai korlátokba ütközik. A fenntartható fejlődés koncepciója ezzel szemben lényegesen eltérő szemléletmódot takar. A Bruntland-bizottság meghatározása szerint „a fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen szükségleteit, anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő nemzedékek esélyét arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket”.

A fenntartható fejlődés három alappilléren nyugszik: a szociális, a gazdasági és a környezeti pillérek és mindhárom együttesen, kölcsönhatásaik figyelembevételével mérlegelni kell a különböző fejlesztési stratégiák, programok kidolgozása során, illetve a konkrét intézkedésekben, cselekvésekben. A fenntartható fejlődés fogalmáról, lényegéről számos elemzés, vitairat látott napvilágot. Herman Daly megfogalmazása szerint „a fenntartható fejlődés a folytonos szociális jólét elérése, anélkül, hogy az ökológiai eltartó-képességet meghaladó módon növekednénk”. A fejlődés alapvető célja tehát a szociális jólét, a méltányos életfeltételek lehetőségének biztosítása mindenki, tehát egyaránt a jelenlegi és a jövőbeli nemzedékek számára, ami csak úgy lehetséges, ha közben fenntartható módon hasznosítjuk a természeti erőforrásokat, elkerüljük a káros hatásokat, s különösen a környezet állapotában bekövetkező visszafordíthatatlan változásokat.

2. A NEOLIBERÁLIS POLITIKÁK ALKALMAZÁSÁNAK TÖRTÉNETE EURÓPÁBAN

A neoliberais politikák elterjedése meglehetősen nagy eltérést mutat az Unió egyes országai között, ezért is nehéz ezzel kapcsolatban egységesen a Közösségről beszélni. (Az egyszerűség kedvéért a Maastrichti Szerződés előtti Közösséget, illetve Közösségeket is EU névvel fogom jelölni.)

2.1. A négy alapszabadság

A szabad kereskedelem kiépítésének folyamata az Egyesült Államoktól kapott nagy impulzust a világháború után. Ekkor szinte kizárólag az USA érdekeit szolgálta a létrejött nemzetközi gazdasági rend, és ezt voltak hivatottak elősegíteni a Bretton Woods-i¹ intézmények is. Eközben Európában, különösen annak nyugati felén óriási vágy mutatkozott az együttműködésre. Kezdetben rögtön politikai unió megvalósításán gondolkodtak, egyfajta Európai Egyesült Államokon. A több tekintetben nemes célokra épülő elképzelések gyakorlati megvalósítása azonban nehézségekbe ütközött, Nyugat-Európa politikusai csakhamar rájöttek, hogy Európa egyesítését a gazdasági egyesítéssel kell megkezdeni. Az 1957-ben aláírt Római Szerződés már egyértelműen a kereskedelmi határok lebontásának célját szolgálta. Bár az egységes belső piac megvalósulását már a hetvenes évekre el kellett volna érni, mindez azonban az Egységes Európai Okmány (SEA – Single European Act, 1986) aláírásáig és alkalmazásáig váratott magára. A liberalizációs intézkedések viszonylag hamar megszülettek, a tagállami dereguláció, és masszív közösségi joganyag alkotás volt a SEA célja. Legelőször az áruk szabad áramlását érték el, ezt követték a tőke, majd a személyek, végül a mai napig problémás szolgáltatások szabad áramlásának megteremtése. Azonban látnunk kell, hogy az egységes piac kiépítése, a liberalizáció, privatizáció, dereguláció egy hosszú folyamat, ami lényegében még napjainkban is tart.

A gazdaságok egybenyitása ugyanakkor együtt zajlott a sajátos európai társadalmi-gazdasági modell kiépítésével (ECKHARDT, RÖPKE ...). A jóléti államok megszületésével beköszöntött a hatvanas években a kapitalizmus aranykora. A társadalom egészséges fejlődési képet mutatott, alacsony feszültségforrásokkal. A szociális biztonság kora azonban az olajválság után hamarosan kezdett leáldozni, mely folyamat lényegében a mai napig is tart. Az olajsokkra Európában kezdetben a hagyományos keynesi recept alapján keresletoldali gazdaságpolitikával válaszoltak, igyekeztek a jóléti államot tovább erősíteni. A nyolcvanas években azonban gyökeres változások indultak, többek között a fejlett szociális rendszerek finanszírozási problémái miatt. Amerikából először Angliába, majd onnan a kontinensre terjedt tovább fokozatosan a monetarista – liberális gazdaságpolitikai

¹ Az Egyesült Államokbeli Bretton Woodsban megtartott konferencián határozták el az IBRD (Világbank), az IMF (Nemzetközi Valutaalap), és az ITO (Nemzetközi Kereskedelmi Szervezet) felállítását. Az utóbbi az érdekellentétek miatt nem születhetett meg, szerepét a GATT, majd 1995-től a WTO (Kereskedelmi Világszervezet) tölti be.

szemléletmód. Előtérbe került a versenyképesség fogalma, a tőkeáramlás nemzetek közötti szabadsága miatti globális kényszernek való megfelelni akarás.

A liberalizációs és deregulációs intézkedések meghozatalát lényegében lezárt folyamatnak tekinthetjük. Azért csak lényegében, mert elsősorban a közszolgáltatások (és a mezőgazdaság) területein eddig elmaradt a piacositás. A négy neoliberais elv közül a kilencvenes évekre a stabilizáció és a privatizáció került előtérbe.

2.2. Pénzügyi unió és stabilizáció, valamint a közszolgáltatások piacositása

Az EU történetének számunkra két igen fontos jelensége egyrészt a pénzügyi unió megteremtése, másrészt a közszolgáltatások piacositásának előtérbe kerülése.

A pénzügyi unió megszületésével tökéletessé vált a tőke szabad áramlása a folyamatban résztvevő 12 tagállamban¹, melynek megkoronázását az euró 2002-es bevezetése jelentette. A pénzügyi unió működtetése rendkívüli fegyelmezettséget követel meg a tagállamoktól. A neoliberális politikák negyedik eleme, a monetarista eredetű stabilizáció került ezzel előtérbe. A költségvetési és pénzügyi szigor alkalmazása gyakorlatilag lehetetlenné teszi az anticiklikus, keresletoldali gazdaságpolitika alkalmazását, és megköveteli költségvetési kiadások kurtítását. Mindez nagyban hozzájárul a jóléti államok válsághoz, a társadalmi-szociális hanyatláshoz.

Jóval nagyobb figyelmet szentelnék a közszolgáltatási politikai szemléletváltásnak (azaz a neoliberális politikák-e szektorra való alkalmazásának), ami szintén a hetvenes években indult. Az uniós jogalkotás is ekkor vette kezdetét a területen. A piacositási folyamat rövid bemutatása előtt fontosnak tartom megjegyezni, hogy a globalizáció e szelete véleményem szerint az Unióban jóval kisebb veszélyeket hordoz, mint a fejlődő országokban. Ez mindenekelőtt a klasszikus európai értékeknek és az univerzális szolgáltatás fogalmának európai elfogadottságának köszönhető, erről bővebben később. A folyamat azonban az EU tekintetében is felvet számos aggályt. Így például a vízszolgáltatások területén az Unió fejlődő országoktól piacnyitást követel, ami a nemzetközi kereskedelempolitikában alapvetőnek számító reciprocitási elv alapján könnyen az Unió belüli vízközművek piacositását is jelentheti egyben. A vízellátás piaci alapokra helyezése azonban számos ökológiai és szociális problémával járhat még a világ legfejlettebb régiójának számító Unióban is.

A jóléti állammal kapcsolatos országonként eltérő értékpreferenciákat már említettem, ugyanez igaz a közszolgáltatásokra is, annál is inkább mert a két fogalom szorosan összekapcsolódik. A szolgáltató állam koncepciójáról a szabályozó állam koncepciójára való áttérés a hetvenes években indult. Ezzel együtt csökken a keresztfinanszírozás sok esetben indokolt lehetősége, valamint nő a kímázolás (creaming-off) veszélye.²

¹ A Monetáris Unióban jelenleg nem vesz részt Nagy-Britannia, Dánia és Svédország.

² Kímázolás alatt azt a folyamatot értjük, mely során a nyereséges közszolgáltatási területeket vállalkozások megveszik, míg a veszteségesen üzemeltethető rész kormányzati, önkormányzati tulajdonban marad.

Az egyes szektorok tekintetében rendkívül előrehaladott a telekommunikáció liberalizáltsága, ahol a versenykonformitás mellett a szabályok megkövetelik a piacra jutás szabadságát is. A területen bevezetett teljes verseny előnye, hogy jelentős árcsökkenésekhez vezetett és egyben elősegítette a robbanásszerű technikai fejlődést (e technikai fejlődés ellentmondásosságaira jelen tanulmány kereteiben nincs mód kitérni). Egyedüli problémát az elbocsátásokban testet öltő munkaerő-hatékonyság növelése jelentette.

A közlekedés-szállítás terén az utóbbi évek a legnagyobb áttörést a légi közlekedés liberalizációjában hozták. E területen nem csak a légi fuvarozást, hanem a légikikötői és egyéb repüléshez kötődő szolgáltatásokat is felszabadították. Ezzel teljessé vált az egységes piac programjának megvalósítása. Ennek célja ugyanis a szállítás minden szektorában a szolgáltatások szabad mozgásának és versenyének biztosítása volt. 1998-ra a közlekedés minden ágát (közúti, vasúti, tengeri, belvízi, légi) liberalizálták, minek keretében lehetővé vált a közlekedési vállalatoknak a más tagállamokban korlátozások nélkül történő üzletnyitása és működése.

Az energiaszektor megnyitását a Bizottság három fázisban valósítja meg. Az első fázisban a gáz- és elektromos szállítóhálózatok liberalizációjára került sor, és az ipari fogyasztóknak számlázott elektromos és gázárak transzparenciáját kísérelték meg elérni. A második fázisban – amely jelenleg is tart – eddig az elektromos energia belső piacára vonatkozóan fogadtak el új szabályozást. A tervezett harmadik fázisban további piacosításra kerül sor.

Szintén előrehaladott a hírközlés liberalizáltsága, valamint megindult a postai szolgáltatások versenyalapra helyezése is.

Más a helyzet viszont egyelőre az egészségügyi, az oktatási és kulturális politikák, valamint a vízközmű politikák terén. A közösségi egészségügyi politika lényegében arra korlátozódik, hogy a tagállamok különböző területeken való együttműködésének bátorításával, kialakításával, ösztönző intézkedésekkel hozzájáruljon a közösségi egészségügyi helyzet javulásához, miközben az egészségügyi rendszerek és az ellátás működtetése a tagállamok kizárólagos hatásköre maradt. Nem sokban különbözik ettől az Unió oktatási politikája, mely szintén csak a Maastrichti Szerződéssel jelent meg. A szabályozás lényege, hogy a tagállamok megőrzik felelősségüket a tananyag összeállítását és az oktatási rendszer működtetését illetően, továbbá az EU-nak tiszteletben kell tartania a tagállamok kulturális és nyelvi sokszínűségét. Az Unió vízpolitikája egyelőre a környezetvédelmi politika részét képezi, a vízszolgáltatást pedig környezetvédelmi szolgáltatásnak tekintik. A vízközművek működtetésére vonatkozóan nincs uniós szintű szabályozás, a szektor piacositottsága egyelőre igencsak elmaradott. Az ökológiai és szociális (sőt olykor gazdasági) kockázatoktól tartva a legtöbb tagállam eddig közösségi tulajdonban tartotta a vízszolgáltatóit, elvértve akad csak uniós példa arra, hogy egy-egy város piacosítaná a vízközmű-rendszert. A tagállamok e területeken megőrizték tehát függetlenségüket, ami ugyanakkor nem jelenti azt, hogy nem kezdték volna meg önállóan azok „reformját”, azaz piacosítását.

Az Unió befelé tehát a szabad piacnál jóval többet valósított meg. 1968-tól működik a vámunió, sőt az euró bevezetésével megvalósult a pénzügyi unió is. A gazdasági integráció továbbépítését immár egyedül a gazdaságpolitikai, költségvetési integrációval lehetne folytatni. Ez azonban valószínűleg inkább kevésbé, mint többé fog megvalósulni a tagállamok ellenállása miatt. Az EU ugyanakkor a

közös gazdasági, kereskedelmi dimenziók mellett igyekszik egyéb területeket is közösségi szintre emelni.

Ha a fenti folyamatokat értékelni akarjuk, akkor azt mondhatjuk, hogy a fenntarthatóság ökopolitikája igencsak háttérbe szorult a kereskedelmi érdekekkel szemben. Több szektor esetében (energia, víz, oktatás, egészségügy), a kritikus hangok, független szellemi műhelyek, civil szervezetek aggályosnak tartják a neoliberais politikák alkalmazását, és a fenntarthatóság ökológiai és szociális dimenzióinak figyelembevételét követelik. Kérdéses ugyanakkor, hogy a piaci alapú átalakítás, pusztán a hatékonyság növelése mint egyetlen cél, képes lenne e fenntarthatóság megteremtésére. Az oly szépen csengő fenntarthatósági alapelvek alkalmazása szakmapolitikai szinten igencsak elmaradt.

3. PROBLÉMÁK A NEOLIBERÁLIS POLITIKÁK ÉS AZ EU VISZONYLATÁBAN

Az EU fenntarthatatlansága Európában nem olyan közvetlenül jelentkezik, mint a fejlődő országokban. Ez többek között Európa gazdasági fejlettségének, történelmi-kulturális hagyományainak, a kulturális és biológiai sokszínűség tiszteletének, az ökológikus gondolkodás gyökereinek, a társadalmi szerkezetnek valamint a szociális érzékenységnek köszönhető. Ezek a klasszikus európai értékek képessé teszik Európát arra, hogy a globalizáció előnyeit élvezze.

Az EU a globalizációból inkább profitáló, globális aktor, mely globális problémákat generál. Az EU fenntarthatatlansága tehát területileg ma már elsősorban nem Európában jelentkezik, hanem a világ más részein.

3.1. Az EU fenntarthatatlanságának Európán kívüli hatásai

Az EU fenntarthatatlansága tehát javarészt Európán kívüli területeken válik érezhetővé. Mit is jelent ez? Jelen tanulmánynak nem célja a fejlődő országok globalizációból fakadó problémáinak elemzése, hanem csak Európa ebben játszott szerepére való rámutatás.

Azt, hogy Európa fenntarthatja a fenntarthatatlant, a világ többi részének köszönheti. Egyrészt, mert azok jóval később léptek (ha egyáltalán ráléptek) a kapitalista növekedés útjára, másrészt mert még mindig nem vesznek igénybe a bioszféra szolgáltatásaiból¹ annyit, amennyi elvileg jutna nekik. A széndioxid kibocsátásának állandó növelését a déli esőerdők tették eddig lehetővé, a túlzott húsfogyasztást az ökológiailag igen káros, természetellenes, mesterséges déli monokultúrák takarmányexportja teszi lehetővé, és a sort még hosszan folytathatnánk.

A fejlődő országok egészségtelen városburjánzása, az eladósodás, az enklávék és a duális gazdasági szerkezet kialakulása, a beszállítói státusz jelentette egyol-

¹ A napfény, a széndioxid-elnyelés, a levegő és annak öntisztulása stb. – rendszerint szűkösen rendelkezésre álló erőforrások, melyek az idő múlásával felértékelődnek.

dalú függés, a társadalmi feszültségek növekedése, és a déli országokban példátlan ökológiai hanyatlás mind annak köszönhető, hogy Európa sikeresen exportálta mára a világ egészére fenntarthatatlan modelljét, hiszen ne feledjük, hogy az Egyesült Államok is gyakorlatilag az európai út „eltorzulásaként” született meg.

A neoliberais gazdaságpolitikai felfogás világméretű elterjedése, a globalizáció tovább fokozza az EU felelősségét.¹ Az EU fenntarthatatlanságának köszönhetően óriási ökológiai adósságot halmozott fel a világ többi részével szemben. Annak ellenére, hogy az EU-n belül egyre jobban terjed a fenntarthatóság gondolata, az Unió kifelé nem a legbarátságosabb arcát mutatja. A Világbankon, az IMF-en a WTO-n (valamint egyéb globális pénzügyi és gazdasági intézményeken keresztül) az EU az USA mellett kiveszi a hasznát a neoliberais politikák fejlődő országokban történő alkalmazásának kieroszakolásából. Teszi ezt a gazdasági és kereskedelmi érdekeinek póre érvényesítéséből. Közhely, hogy a világméretű liberalizáció, privatizáció, dereguláció elsősorban a fejlett országoknak, azon belül is mindenek előtt azok óriásvállalatainak és nagybefektetőinek kedvez.

Természetesen igyekszik az EU a zöldebbik arcából is mutatni a világnak, ezt nem lehet letagadni. Gondoljunk csak a Kyotói Egyezmény életbeléptetéséért tett erőfeszítéseire, a Monterreyben tett vállalásaira, az ACP megállapodásokra és általánosságban a világpolitikai szerepvállalására. Ezek a „sikerek” dicséretes szándékok, ám sajnos ez inkább csak a felszín. A valóság sokkal inkább azt mutatja, hogy az európai cégek igen sikeresen érvényesítik az érdekeiket Brüsszelben. Legjobb partnerük ebben a Bizottság kereskedelmi főigazgatósága, valamint a már említett globális pénzügyi és gazdasági intézmények. Had hozzak fel egy aktuális és jellemző példát erre a Janus arcúságra. Az Unió vízpolitikájáról van szó, amire röviden már az előzőekben is utaltam. Egyrészt a johannesburgi konferencia Balin megrendezett előkészítő ülésén ez EU képviselői bejelentették az ún. Víz Kezdeményezést (EU Water Initiative), melynek keretein belül az Unió határozottan elkötelezte magát a Milleniumi Célok² mellett, ígéretet tett a fejlesztési támogatások növelésére, valamint kiegészítő források bevonására. Mindezt úgy, hogy közben kiemelt figyelmet helyeznek az alacsony jövedelműekre és a fenntarthatóság követelményeire. Ez így nagyon szépnek tűnik, azonban tavaly áprilisban a Guardian című angol napilap megszéllőztette az Unió szolgáltatás-kereskedelmi liberalizációs követeléseit egy sor fejlődő országgal szemben. Ezek között találjuk azt is, hogy a címzett országok piacosítsák a vízközmű szolgáltatásaikat. Ez azonban, bár néhány esetben indokolt és hasznos lehet, számos kérdést vet fel, mind szociális, mind ökológiai tekintetben. Így például gyengítheti a társadalmi kontroll lehetőségét, a közösségi felelősségtudatot, ellátási problémákhoz vezethet, jelentősen megnehezíti a vízminőség-védelmi intézkedések betartatását, il-

¹ Megjegyezném, hogy ennek ellenére az EU-ból származó hivatalos fejlesztési segélyek (ODA – Official Development Assistance) összege az utóbbi években csökkenést mutat.

² Az ambiciózus Milleniumi Célokat 2000 szeptemberében tűzték ki maguk elé az ENSZ tagállamai. A célok négy területen fogalmazznak meg konkrét számokat: a szegénység, az oktatás, a nemek közötti egyenlőtlenség, a gyermekhalandóság, az anyai egészség, az AIDS és egyéb betegségek visszaszorítása, környezeti fenntarthatóság, és a globális együttműködés területén kívánnak jelentős előrelépést elérni. Sokan úgy látják, hogy a megfogalmazott célok közül a legtöbb elérésére nincs reális esély.

letve a víztározók utánpótlási sebességénél gyorsabb vízkivonást indukálhat. Közben tehát az Unió ígéreteket tesz a víz helyzet javítására, a piacvezető európai vízügyi cégek nyomásának engedve követeli a fejlődő országoktól a vízszektor megnyitását.

Elmondható tehát, hogy bár érződik Európa felelősségvállalása az uniós fejlesztési politikán, hogy az EU igyekszik elősegíteni a fenntartható fejlődés megvalósulását, mindez azonban eltöprel a szabad piac tökéletességébe vetett hit mellett. Az üzleti körök sikeresen érvényesítik érdekeiket Brüsszelben, míg a fenntarthatóság szakpolitikákba való gyökeres integrációja, egy új szemléletmódra való áttérés sajnos elmarad.

3.2. Európában jelentkező problémák

3.2.1. A relokáció jelensége

Relokáció alatt az állások földrajzi áttelepülését értjük. A jelenség egy sor országban igen heves társadalmi vitákat váltott ki. A főáramú közgazdászok által magyarországi sikertörténetként elkönyvelt külföldi tőkeberuházások korántsem problémamentesek a multik anyaországi, illetve nyugat-európai telephelyei felől nézve. A munkaerőpiaci konkurencia kérdését elsősorban a munkavállalók, a szakszervezetek és politikusok vetik fel. A nyugatra vándorló vagy ingázó keleti munkaerő jelensége mellett időről időre felmerül az olcsóbb bérű országokba áttelepülő gazdasági tevékenység, azaz a relokáció problémája. A téma hazai irodalma igen csekély, inkább csak utalásszerűen, a globalizáció részeként és gyakran meg nem nevezve kerül vizsgálatra.

A relokáció, az állások földrajzi áttelepülésének oka háromféle lehetséges gazdasági folyamatban keresendő. A legegyszerűbb esetben a klasszikus külkereskedelmi forgalomban hoznak be olcsó árukat, melyek kiszorítják a drágábban termelt hazai árut, következésképpen a hazai termelő felszámolja a gyártást, a munkahelyek megszűnnek. Ezzel a folyamattal igen gyakran találkozhatunk a NAFTA esetében. Az olcsó mexikói export hatására az Egyesült Államokban több mint 766 ezer munkahely szűnt meg. Az olcsó amerikai kukorica viszont, amely olcsóságát a természetre és a mexikói társadalomra áthárított költségeknek köszönheti, a mexikói őstermelők helyzetét lehetetleníti el. Megfigyelhető azonban a folyamat Európában is. A szabad, egységes belső piac hatására állások tízezrei szűntek meg ennek köszönhetően. Természetesen a folyamat gyakran nem káros, ésszerű átrendeződéseket, strukturális változásokat eredményez. Azonban igen gyakran tapasztalható, hogy a piaci externáliák megléte úgymond jogosulatlan versenyelőnyhöz juttatja az adott termelőt. Példa erre, hogy az árban nem fejeződik ki a távolsági kereskedelem súlyos környezetromboló hatása, a termelés környezeti terhe, nem tükröződik az árban a termék szociokulturális értéke (leginkább a mezőgazdaságban jellemző), illetve számtalan más hatás (a vegyszerezés, a génmódosítás, hormonkezelés, kedvezőtlen élelmezési hatások – elhízás stb.) is rejtett marad.

A második eset a bérmunkakapcsolat (többnyire anyagtermelés), melyet a gyártó és a kereskedő egyaránt kezdeményezhet, amikor a munkaintenzív szakmákat alacsonyabb bérű országokba akarja kihelyezni. A ma végbemenő globalizációban jelentős szerepe van a nagy nyugat-európai és amerikai üzletláncok és

márkatulajdonosok világméretű beszerzési politikájának. Az Unió bővülésével a dolgot az EU javarészt immár „házon belül” letudhatja, hiszen a csatlakozó országok olcsó munkaerőforrást és átmenetileg lazább környezetvédelmi szabályozást hoznak magukkal. A kelet-európai, illetve fejlődő országoknak hosszú távon ez azonban nem járható út, hiszen vannak, akik készek alulkinálni versenytársukat, rontva ezzel azok tőkevonzó képességét. Önállóságra, innovációra, saját vállalkozókra, a helyi gazdaság megerősítésére van szükség. Ezt kívánja a fenntarthatóság is.

Végül a harmadik lehetőség a közvetlen külföldi tőkeberuházás (FDI), ami az utóbbi időben kétségtelenül növekvő szerepet tölt be az állások elvesztésében. A tiszta relokáció esete (jól körülhatárolható munkahelyek fizikai megszűnése egy országban, és ugyanazok megjelenése egy másik területen, vagyis végletes formában a berendezések leszerelése, átszállítása az új telephelyre) viszonylag ritkábban fordul elő, mert a vállalatok állandó termékstruktúra-, technológia- és szervezetfejlesztése során az azonos funkciójú egységek is gyors változáson mehetnek át.

3.2.2. Társadalmi, szociális degradáció

A jóléti állam alapkonceptiója, hogy minden állampolgár jogosult arra, hogy alapvető szükségleteit ki tudja elégíteni. Olyan társadalomban képzelhető csak el egészséges és hosszú távú gazdasági fejlődés, melyben kicsik a szociális különbségek. A jóléti államok időszakát sokan a kapitalizmus aranykorának tekintik. A történelem egyik legprosperálóbb korában a GDP évről évre nagymértékben bővült, a jóléti államok redisztribúciós rendszere alacsonyban tartotta a jövedelmkülönbségeket, a gazdasági növekedés gyümölcseit nagyjából egyenletesen osztotta szét a lakosság között. Mindez oda vezetett, hogy a megtermelt nemzeti jövedelem újra-elosztása jelentősen megnőtt az Európai Közösség országaiban, a bérek és az életszínvonal pedig jelentősen emelkedett.

A nyugat-európai államok jóléti rendszere azonban az elmúlt években válságba került. Több oka van ennek, ám keveset említik az egyik nagyon fontos okot, mégpedig a tőke külföldre áramlását, és ennek kettős negatív hatását. Az előbbieken bemutatott relokáció jelensége mellett fontos szerepet játszanak ebben a folyamatban az adóparadicsomok is. Az alacsony, gyakran nulla kulcsos adók magukhoz vonzzák a tőkét, jelentős bevételkiesést okozva ezzel az anyaországnak.

A nemzetközi munkamegosztásban való nagyobb részvétel a komparatív előnyök jobb kihasználásán keresztül mindenkinek a javát szolgálja, hiszen a megnőtt hatékonyság nagyobb gazdasági teljesítményt eredményez – hangzik az elmélet. Igen ám de ma a komparatív előnyök elmélete mellett együtt alkalmazzák a működő tőke elméleteket, ezek pedig ellentmondásban vannak egymással. Ennek eredménye, hogy a fejlett világ vállalatai eleinte a munkaigényes ágazatokat igyekeztek az olcsóbb fejletlenebbekhez áttelepíteni, majd mára már a high-tech ágazatokat is kitelepítik, vonzzák őket a fejlődő világ hatalmas telephelyi előnyei. A fejlett világnak már az egyetlen megmaradt komparatív előnye, a csúcstechnológiai szektorban való előny is eltűnőben van. Sorra jelennek meg a fejletlenebbek feltörekvő informatikai központjai (Bangalore Indiában, Szentpétervár Oroszországban). Már ez az ágazat is külföldön termelteti meg a termékeit, hiszen ott jóval olcsóbb. Mindez kettős negatívum a jóléti államoknak: egyrészt a kitelepült cégek külföldön adóznak, az állam jelentős bevételi forrástól esik el, másrészt

pedig növeli a munkanélküliséget odahaza, ami pedig növeli az állam kiadásait. Ezt a kétoldali fojtóhatást nagyon nehéz leküzdeni. Az államok egyre jobban a multinacionális cégek befolyása alá kerülnek, szó szerint versengenek a kegyeikért, hogy ezzel is foglalkoztatást teremtsenek.

Megfigyelhető az Egyesült Államok és az Unió hozzáállásbeli különbsége. Az USA törvényhozása minden további nélkül teljesítette a tőke elvárásait, és „megreformálták” a bérrendszert, flexibilizálják a munkarendet. Ez azonban rendkívül veszélyes tendencia. Hosszútávon a munkával szembeni apátia növekedését, a munkavégzés további kiüresedését, illetve a munkateher növekedését eredményezi.

A versenyképességért és a tőkéért folyó verseny áldozataivá válnak a fejlett szociális rendszerek is: csökkentik a társadalombiztosítási járulékokat, piacosítják a nyugdíjrendszert, az egészségügyet. Az államok igyekeznek megválni a közszolgáltatás terheitől. A cél a központi kiadások visszafogása, szigorú költségvetési politika folytatása, ezzel a cégekre és vagyonos befektetőkre nehezedő adóteher lazítása. Nehéz ugyanis felvenni a versenyt a fejletlen szociális rendszerű, alacsony bérű, gyenge környezetvédelemmel rendelkező és rohamos gazdasági növekedést produkáló távol-keleti országokkal.

Ez a tendencia azonban egy öngerjesztő folyamat, káros verseny, „race to the bottom”, ahogy az angol mondaná. A fenntarthatóságnak ugyanúgy része a szociális dimenzió is, mint a gazdasági vagy a környezeti. A kereskedelmi-gazdasági érdekek előtérbe helyezése azonban háttérbe szorítja a szociális és környezeti érveket. A jóléti állam elsorvadásával nő a munkanélküliség, erodálnak a munkavégzés körülményei, gyengülnek a munkavállalók pozíciói, csökken a szabadidő, csökkennek a bérek, nőnek az egyenlőtlenségek. Mindez úgy, hogy a vállalati profitok egyre nőnek, a GDP is kisebb megszakításokkal, de azért a világháború óta folyamatosan bővült. Ám a megtermelt haszon csak kevesek kezében csapódik le, és az utóbbi évtizedekben a globalizáció hatására e folyamat felerősödött. E mögött az áll, hogy a termelékenységet, a hatékonyságot, a hasznot minden áron növelő menedzserek immáron arra hivatkozva „flexibilizálhatják” a munkaerőt, hogy ha nem engedik a változtatások végrehajtását, akkor bizony kitelepnének. Ez azonban a közérzet romlásához vezet, ahogy azt számos felmérés is kimutatta: Európában az emberek nem érzik olyan biztosnak a jövőjüket mint 20-30 évvel ezelőtt.

Ha az állam nem tud gondoskodni a polgáraitól (bürokratikus koordináció, redistribúció), a közösségi gondoskodás, a helyi társadalmi szövetek pedig szintén felbomlanak (etikai koordináció), a piac önmagában logikájából adódóan nem képes szociális jólétet teremteni. Ezért a szabad piac egyedül nem visz közelebb a fenntarthatósághoz, sőt távolabb visz bennünket tőle.

3.2.3. „A nagy méretek erősödése”:

tőkekoncentráció, oligopolizáció és a brüsszeli vízfej

Ha tovább vizsgáljuk a kereskedelmi határok eltörlésének, a piacosításnak a hatásait, felfigyelhetünk egy jelenségre, amit úgy nevezhetnénk: „a nagy méretek erősödése”.

Az egységes európai piac, illetve általánosságban a szabad kereskedelem lényege a termelés, a javak előállításának „piaci racionalitás” szerinti újrarendezése, a komparatív és kompetitív előnyök kiaknázása, ezzel a hatékonyság növelése, ami összességében magasabb aggregált termelési szintet eredményez. A haté-

konyság fogalma mára azonban szorosan összekapcsolódott a méretgazdaságosság fogalmával. Ez a hatékonyság szűk körű értelmezéséből fakad. Leegyszerűsítve hatékonyabb az a termelés, amely kevesebb inputból nagyobb produktum előállítására képes. A mai technológiai fejlettségi szint, a hatékonyság állandó fokozása már olyan nagy beruházásokat igényel, hogy a termelési keretek teljesen elszakadtak az emberi méretektől. Sok óriáscég nagyobb hozzáadott értéket termel, mint a legtöbb ország. A tőke saját logikájából kifolyólag állandóan koncentrálódik, először határokon belül, majd határokon átívelően folytatódik ez a folyamat. Megszületnek a multinacionális, és transznacionális vállalatok, melyek már igen messze vannak a klasszikus, emberi léptékű termelési méretektől.

Egy sor olyan iparágat lehetne megnevezni (rendszerint a legmodernebb, leginkább beruházás-igényes, csúcstechnológiai szektorok), ahol csupán néhány óriásvállalat uralja a piacot. Ez a fenti folyamat egyenes következménye. A végeredmény a verseny korlátozása, a fogyasztói haszon csökkenése. Ennél azonban még fontosabb, a munkahelyi viszonyok elembertelenedése, bürokratizálódása, a társadalmi kontroll lehetőségének beszűkülése, a társadalmi szövet, a közösségek szétesése, atomizálódás valamint az államok tőkének való kiszolgáltatódása. Mindez újra egy sor olyan érték, melyet a piac nem akar, de nem is tud becsülni, ellenben életünkben legalább olyan fontosak, mint a monetarizálható értékek.

Az elmosódó határokkal együtt válik szükségessé a központi szabályozás megjelenése. A bürokrácia mára óriási méreteket öltött: az uniós állampolgárok számára áttekinthetetlen a hosszú, kiske-kusza közösségi joganyag, illetve a legtöbb fontos szervet Brüsszelbe telepítették. Az utóbbi leegyszerűsíti az óriásira duzzadt tőke lobbytevékenységét, elég egy szakértő csapatot megfizetni és Brüsszelbe küldeni. A helyi (nem csak nemzeti, hanem regionális, kisközösségi) demokráciák lehetőségeire a brüsszeli vízfej ugyanakkor hatalmas árnyékként vetül. A nagy távolság, és a lokális közösségeknek átláthatatlan joganyag szinte lehetetlenné teszi számukra az érdekérvényesítést, amihez társul még az idegen szociokulturális közeg, amiben adott esetben azt megtehetnék. Ez tovább rontja az amúgy sem fényes egyensúlyt a gazdasági és a társadalmi-ökológiai érdekérvényesítés lehetőségei között.

A fenntarthatóság ökológiai és társadalmi pilléreiből fakadó célok realizálásához azonban elengedhetetlen a lokális gazdaság erősítése, a kisvállalkozások felendítése, a helyi kezdeményezések támogatása, a közösségek újra megerősítése és döntéshozatalba való bevonása, a lokalizáció és decentralizáció. Hiszen – ahogy a világhírű közgazdász, ERNST F. SCHUMACHER mondja – a kicsi szép.

3.2.4. A globalizáció ökológiai hiányosságai Európában

Az ökológiai válság önmagában akkora témakör, ami több kötetet megérdemel. Ellenben a globalizáció és az EU viszonyának tárgyalásakor nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy milyen környezeti problémák merülnek fel helyileg Európában.

Először is rögtön le kell szögeznünk, a globalizáció sajátossága, hogy globális problémákat szül, különösen igaz ez a környezeti problémákra, melyek nem ismerik az államközi vagy kontinentális határokat. Éghajlatváltozás, a fajok kipusztulása, tengerek szennyezése és hosszan folytathatnánk a sort. Ezért egy kicsit erőltetett is az ökológiai problémákat „európai” és „nem európai” kategóriákba sorolni. A jelenlegi világ gazdasági rendszer sajátosságai földmértéű problémákat szül-

nek. Mégis vannak kontinentális sajátosságok, melyek közül az európaiakra szeretnék röviden kitérni.

A leglényegesebb megállapítás, hogy a növekedés határainak felismerésével, a környezeti problémák tudatosulásával Európában, és a fejlett világban óriási változások indultak meg. Egymás után születtek a környezetvédelmi megállapodások, nemzeti és nemzetközi szabályozások. Néhány területen ez javulást eredményezett az EU országokban, és ez az ami a globalizáció környezeti vonatkozásai tekintetében Európát a fejlődő országoktól megkülönbözteti. Az egyre szigorodó előírásoknak, valamint a globalizációval megnyíló külföldi befektetési lehetőségeknek köszönhetően a fejlett országok, így Európa is a legszennyezőbb iparágak leépülésének lehetett tanúja. A korszerűtlenné váló technológiákat keletebbre, illetve délebbre telepítették, ami a célországokban, leginkább a kelet-európai országokban, még így is környezeti javulást jelentett.

Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a környezeti problémák megoldódtak volna Európában. Sok területen a mégoly szigorú előírások sem hoztak javulást. Ennek leginkább a szabályok betartatásának, illetve a fenntarthatóság szakpolitikákba való integrálásának a hiánya az oka. A GDP bővületében élő eurokraták a környezetvédelmet úgy kezelik, mint egy hagyományos, különálló szakpolitikát, mint egy bokrétát a kalapon¹. Az egységes belső piac megteremtésével rendkívüli mértékben megnőtt az Unión belüli kereskedelem. A kompetitív árústruktúrákból fakadóan gyakran csak nevükben eltérő áruk keringenek Európa földi, légi és vízi útjain. Emellett a termelés hatékonyságának állandó fokozása sem oldja meg a növekvő fogyasztásból fakadóan növekvő környezetterhelést. A problémák technológiai úton való megoldásába vetett hit csak késlelteti a gondjaink valós, gyökeres orvoslását. Európának szembe kell néznie a világ többi részével szemben felhalmozódott ökológiai adósságával, a túlfogyasztással, az igazságosan ráeső produktív földterületnél jóval nagyobb ökológiai lábnyomával.

4. VÉDELMI MECHANIZMUSOK: DICSÉRETES EURÓPAI VÍVMÁNYOK

Többször említettem már, hogy vannak az Uniónak dicséretes kezdeményezései, melyek elméletileg a globalizáció *ember- és természetkonform* átalakítását célozzák. Csakhogy egy sor olyan szabály, irányelv, rendelet és határozat létezik a Közösségen belül, melyek miatt egy valóban fenntartható és demokratikus társadalmi-gazdasági rendszer megvalósítása jelenleg még nem *eurokonform*.

4.1. A világ legfejlettebb szociális rendszerei

Az EU ún. lisszaboni stratégiája (egy hosszú távú gazdasági stratégia) a Közösség versenyképességének növelését tekinti fő célnak, úgy hogy az európai szociá-

¹ A találó képet Ángyán József, a környezetgazdálkodás egyik hazai úttörője, a gödöllői Környezetgazdálkodási Intézet vezetője használta a Nemzeti Agrárkörnyezetvédelmi program kapcsán.

lis modell értékeit megőrizték, és a versenyképességet ne azok hátrányára növeljék. Az Unió foglalkoztatás- és szociálpolitikájának fő célja jelenleg a foglalkoztatási helyzet javítása, de a kiemelt célok között van a szegénység és a diszkrimináció minden formája elleni küzdelem, a szociális védelem modernizálása, a nemek közti egyenlőség előmozdítása. Kiemelt hangsúlyt kap a fenntartható fejlődés elve. Fontos állomás e tekintetben a 2001. júniusi göteborgi csúcson elfogadott fenntartható fejlődési stratégia. Sőt egy évvel később megfogalmazták a szociálpolitika más politikákkal való összehangolásának szükségességét is. Az európai országok világszerte a fejlett szociális rendszereikről híresek. Bár láttuk azt is, hogy a jóléti államok gyökeres átalakulás előtt állnak a neoliberais politikák világméretű alkalmazása miatt. Ez leginkább a közszolgáltatások „megreformálásában” ölt testet. Persze, hogy a dolog ne legyen olyan egyértelmű, és hogy ne veszítsünk el minden reményt, szükséges megemlíteni az Unióban alkalmazott univerzális szolgáltatás fogalmát. Az univerzális szolgáltatás lényege a négy alapelvben rejlik, az egyenlőség (a szolgáltatást igénybe vevőket azonos mércével kell mérni), az egyetemesség (a szolgáltatás mindenkire ki kell, hogy terjedjen), a folyamatosság (a szolgáltatás adott köre mindenkor biztosítandó) és az alkalmazhatóság (a mindenkor adott helyzetre, reális feltételek mellett alkalmazható) elveiben. A kérdés az, hogy a jelenlegi világgazdasági rendszerben az Unió ellen tud-e állni annak az óriási nyomásnak, ami a jóléti rendszereire nehezedik. Hiába válik a világ legnagyobb gazdasági hatalmává, amíg a szociális és környezeti dömping valamint a tőke adóparadicsomokba menekítésének lehetősége fennáll. Az EU cégeinek pedig e rendszer fennmaradása az érdeke, és láthattuk, hogy kiváló érdekérvényesítő pozíciókkal rendelkeznek.

4.2. A világ legfejlettebb környezetvédelmi politikája

A világ Európára nem csak fejlett szociális rendszerei miatt tekint elismeréssel, hanem rendkívüli környezetvédelmi politikája miatt is. 1972-ben határozták el a tagállamok párizsi csúcstalálkozójukon, hogy szükség van közösségi környezetvédelmi politikára. Azóta már hat ún. akcióprogram is indult. Kiemelkedik ezek közül az 1992 és 2000 közötti időszakra vonatkozó ötödik környezetvédelmi akcióprogram, melynek középpontjában a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtése állt. A program meghatározó célja a környezeti szempontok általam is sokat emlegetett ágazati politikákba integrálása volt. Kiemelten kezelte az egyes szektorok között az ipart, az energiát, a közlekedést, a mezőgazdaságot és az idegenforgalmat, mivel e területeknek különösen nagy hatásuk van a környezetre. Mivel az eredmények szerényebbek voltak a vártnál, és a környezeti szempontok integrálása csak nehézkesen zajlik, továbbá a fenntartható fejlődésre való áttéréstől is távol maradt az Unió, lényegében az ötödik akcióprogram elemeit vette át a 2001-től 2010-ig érvényes hatodik is. Fontos megemlíteni, hogy a programokra az Unió viszonylag jelentős összegeket is szán, ezek forrásai nagyrészt a strukturális alapok, valamint a Kohéziós Alap.

Mindazonáltal nem ringathatjuk magunkat abban az illúzióban, hogy az eurokrácia környezeti felelősei a hivatalokban ma merésznek számító problémafelvetésekkel a fenntarthatatlanság gyökeres orvoslására készek lennének. A válság ennél jóval súlyosabb.

4.3. Kis- és közepes vállalkozások kiemelt támogatása

Az Unió iparpolitikáját (amennyiben egyáltalán beszélhetünk ilyenről) a versenyképesség növelésének politikájaként kell értelmezni. Emellett a Közösség iparpolitikája kiemelten kezeli a kis és közepes vállalkozásokat. Ennek jeleként a Tanács 2000-ben elfogadta a Kis és Közepes Vállalkozások Európai Chartáját. Ennek lényege a vállalkozási szellem oktatása, a vállalkozásindítás egyszerűsítése, az egységes piacból több előny biztosítása a kis és közepes vállalkozások számára, hatékonyabb érdekképviseleti rendszer megteremtése.

Az EU ennyiben tehát felismerte a kisvállalkozások jelentőségét. A fenntarthatóság azonban ennél jóval többet igényel. A helyi gazdaságok erősítése nem csak a távolsági kereskedelemről adódó felesleges környezetterhelés mérséklése miatt fontos, hanem a helyi közösségek felélesztése, a vidéki társadalmak revitalizálása miatt is. A helyi lakosság jobban ismeri környezetét, ezért jobban szereti is azt, jobban vigyáz rá, tiszteli, érzi, hogy része a természetnek, alkalmazkodnia kell hozzá, nem pedig uralkodnia felette. Emellett kis közösségekben sokkal erősebb a szolidaritás érzése, az embereknek több lehetőségük van megismerni egymást, a viszonyok humánusabbá válnak.

4.4. Regionalitás és a szubszidiaritás elvei, a sokszínűség tisztelete

Gyakran említem a helyi gazdaság és a helyi közösségek megerősítésének szükségességét. Nos, az ehhez nélkülözhetetlen mechanizmusok gyökerei szintén megvannak az Unióban. A mezőgazdasági politika mellett mára a Közösség második legjelentősebb politikája a regionális politika. Az EU tehát régiókban gondolkodik, és a támogatások odaítélésénél kiemelt fontosságú a helyi szervek és helyi források bevonása. Mind a támogatási, mind a döntéshozatali mechanizmusokra érvényes a szubszidiaritás elve. Ez a nagyon fontos közösségi elv, bár csak részben valósul meg, kimondja, hogy minden döntést azon a szinten kell meghozni, ahol a legnagyobb a kompetencia és a felelősség összhangja. A szubszidiaritás elve mind a demokrácia egészséges működése, a helyi társadalmak megerősödése, mind a fenntarthatóság szempontjából nagyon fontos.

Végül fontos megemlíteni, hogy az európai egyesülés talán legfontosabb alapelve a sokszínűség tisztelete. Mint tradicionális európai érték kulcsszerepet játszik az Unió életében. Természetesen itt is igaz, hogy működnek olyan mechanizmusok Európában, melyek e gyönyörű elvek megvalósulása ellen hatnak. Már említettem a brüsszeli vízfej kialakulását, a gazdasági-kereskedelmi érdekek egysége-sítő hatását, a nagy méretek problémáját.

5. KÖVETKEZTETÉSEK

- Következtetesként megállapíthatjuk, hogy
- egyrészt az Európai Unió a globalizáció egyik legfőbb motorja, mely sikeresen érvényesíti érdekeit a fejlődő országokkal szemben;

- másrészt az Európai Unió a folyamatnak nem csak előidézője, hanem egyik legnagyobb haszonélvezője is, a jelenlegi társadalmi-gazdasági rendszer fenntarthatatlanságának problémái nagyrészt az Unión kívül jelentkeznek, ezért a globalizáció elutasíthatósága a Közösségben kisebb;
- harmadrészt ugyanakkor nem hihetjük azt, hogy az Uniónak nem kellene megküzdenie a globalizáció hátrányaival;
- negyedrész az Uniónak és lakosságának erkölcsi kötelessége, mint globális aktornak globális felelősségtudattal fellépni a globális problémák megoldása érdekében, mely kötelességének csak részben tesz eleget;
- ötödrész ugyanakkor megállapíthatjuk, hogy Európának megvannak azok az értékei és mechanizmusai, melyek segítségével pozitív hatással lehet a globális rendszerre, ezek az értékek és mechanizmusok (a kulturális és ökológiai sokszínűség tisztelete, az ökológikus gondolkodás gyökerei, a tolerancia, a szociális érzékenység, a szolidaritás) megfelelő alapot jelentenek ahhoz, hogy fenntarthatóbbá tegye a világot.

Az Unió tehát a globalizáció előidézője, haszonélvezője és elszenvetője, ugyanakkor Európa rendelkezik a legnagyobb potenciállal a folyamat megváltoztatásához.

Az üzleti érdekek rendkívül erős befolyással bírnak Európában is, ami lehetlenné teszi a fenntarthatóság előbb említett értékeinek átfogó alkalmazását. Bár ismert és széles körben elfogadott kifejezés Európában a fenntartható fejlődés, még sem jelenik meg eléggé az egyes szakpolitikákban. A libertariánus gazdaságfilozófiai elképzelések sajnos sokkal jobban részévé váltak az egyes területeknek.

A neolibertális dogma Európában is erősen gyökeret vert. Megkérdőjelezhetetlen ideológiaként él a legtöbb európai politikus fejében.

A szabad piac már Európában sem érvelés, hanem hit kérdése.

IRODALOMJEGYZÉK

1. Miről is van szó?

Fenntartható Fejlődés Bizottság [2002]: A fenntartható fejlődés fogalma. Fenntartható Fejlődés Bizottság Honlapja. Megtekintve: 2002. november 2., Elérhető: <http://www.ff3.hu/fejlodes.html>

DALY, HERMAN E. [2002]: Sustainable development: Definitions, Principles, Policies. Invited Address, World Bank, April, 2002, Washington DC., Elérhető: <http://www.earthrights.net/docs/daly.html>

KORTEN, DAVID C. [1996]: Tőkés libertariánusok rohama. In: Kortén, David C.: Tőkés társaságok világuralma, Magyar Kapu Alapítvány – EKF hálózat, Budapest, 1996.

LÁNYI, KAMILLA [1997]: A globális konvergencia változatai: Washington és Maastricht – I. rész. In: Külgazdaság, XLI. évf. 11. szám, 1997. november, p. 5-29.

2. A neolibertális politikák alkalmazásának története Európában

PALÁNKAI, TIBOR [1995]: Az európai integráció gazdaságtana. Aula, 1995.

KÖRÖSI, ISTVÁN [1997]: A jóléti állam jövője: Társadalombiztosítási és nyugdíjrendszerek az Európai Unióban. In: Európai Szemmel, 1997/4., 16-36.

RÁCZ, MARGIT szerk. [1999]: Ószinte könyv az Európai Unióról. Euro Info Service, 1999.

3. Problémák a neoliberais politikák és az EU viszonylatában

ZSOLNAI, LÁSZLÓ [2001]: Alternatív ökonómia. In: Zsolnai László: Ökológia, gazdaság, etika. p. 27-77, Helikon Kiadó, Budapest, 2001.

NEUMANN, LÁSZLÓ [1997]: A relokáció jelensége: a munkahelyek áttelepülése Nyugat-Európából Kelet-Európába. In: Külgazdaság, XLI. évf. 10. szám, 1997. október, p. 21-38.

MARTIN, HANS-PETER; SCHUMAN, HARALD [1998]: A globalizáció csapdája - Támadás a demokrácia és a jólét ellen. Perfekt Kiadó, 1998.

KORTEN, DAVID C. [1996]: Tökés társaságok világruralma, Magyar Kapu Alapítvány – EKF hálózat, Budapest, 1996.

LÁNYI, ANDRÁS [1999]: Együttéléstan. A humánökológia a politikai filozófiában. Liget Műhely Alapítvány, Budapest, 1999.

WACKERNAGEL, MATHIAS; REES, WILLIAM E. [2001]: Ökológiai lábnyomunk. Hogyan mérsékeljük az ember hatását a Földön? Föld Napja Alapítvány, Budapest, 2001.

EPI [2001]: NAFTA at seven – Its impacts on workers in all the three nations. Briefing Paper, Economic Policy Institute, Washington DC, 2001. Elérhető: <http://epinet.org>

SCHUMACHER, ERNST F. [1991]: A kicsi szép. KJK - Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. , 1991.

4. Védelmi mechanizmusok: dicséretes európai vívmányok

HORVÁTH ZOLTÁN [2002]: Kézikönyv az Európai Unióról. Magyar Országgyűlés, 2002.

KENDE, TAMÁS; SZÜCS, TAMÁS szerk. [2001]: Az Európai Unió politikái. Osiris Kiadó, 2001.

TÖRÖK, ÁDÁM [1999]: Verseny a versenyképességért. Integrációs Stratégiai Munkacsoport, Budapest, 1999.

SZÚCS ANITA*

AZ EURÓPAI UNIÓ KISEBBSÉGVÉDELMI RENDSZERE¹

Nehéz helyzetben van, aki az Európai Unió kisebbségvédelmi politikájáról akar beszélni. Az Európai Unióban – bár vannak kisebbségvédelmet érintő jogszabályok, illetve bírósági ítéletek – a kisebbségvédelem, mint önálló, koherens rendszer egyelőre még nem létezik. Miért is létezne, hiszen a közösségi jog alapvetően az első pillér gazdasági jellegű problémáival foglalkozik, célja a belső piac működését gátló akadályok lebontása. Miért érdemes mégis a kisebbségvédelemmel uniós vonatkozásban foglalkoznunk? Milyen helyet foglal el a kisebbségvédelem a nemzetközi rendszerben?

A nacionalizmus Európában, mint történelemformáló ideológia a nyolcvanas évek végére kialakulni látszott. Ugy tűnt, a kisebbségi mozgalmak többé már nem robbantanak ki háborúkat és az egyéni jogok rendszerén alapuló nemzetközi jog kezelni tudja a közösségi problémákat. A nemzetközi közösséget a délszláv háború eseményei döbbsentették rá arra, hogy a nemzetközi jog nem képes hathatós megoldást nyújtani a kisebbségeket mozgató agresszív nacionalizmus kihívásaira. A második világháború után kialakított nemzetközi rendszer levonta a tanulságot a versailles-i békerendszer bukatóiból. Az első világháború után a kisebbségi problémákat beemelték az új nemzetközi rendszert megalapozó békeszerződésekkbe, ám a két világháború között fellángoló nacionalizmus és etnikai feszültségek felrúgták a versailles-i békerendszert. A második világháború után a nagyhatalmak levonják a tanulságot: a kisebbségvédelmi szerződések nem váltják be a hozzájuk fűzött reményeket (pl. a kisebbségeket az ellenséges hatalmak ún. ötödik hadtestként használják fel), így hát más eszközökhöz kell folyamodni. Az 1945-ös potsdami konferencia ilyen új eszközként nevezi meg a kisebb politikai egységek önállósításának elve

* A szerző a BGF Kereskedelmi, Vendéglátóipari és Idegenforgalmi Főiskolai Kar végzett hallgatója, jelenleg a BKÁE Nemzetközi Kapcsolatok PhD-képzés hallgatója.

¹ A Budapesti Gazdasági Főiskolán a Magyar Tudomány Napja alkalmából, 2002. november 7-8. között „HÍD KELET ÉS NYUGAT KÖZÖTT” címmel tartott konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

mellett (l. csehek és délszlávok) a lakosságcserét és kitelepítéseket. A mai nemzetközi rendszer tehát nem alakítja ki azokat a mechanizmusokat, amelyek a meglévő etnikai feszültségeket a nemzetközi jog eszköztárával képesek lennének feloldani.

Az európai integráció távlati célként a politikai integráció kialakítását tűzi ki. A kezdeti lépések megtételénél vagyunk, egyelőre az együtt gondolkodás szakaszában, de már most felmerülhet, hogy az Unió, mint politikai közösség, vajon foglalkozik-e, illetve milyen súllyal foglalkozik a kisebbségeivel. A tagállamok eltérő kisebbségvédelmi politikája juthat-e valamilyen konszenzusra? A tagjelölt államok többsége a tagállamokhoz hasonlóan nem homogén nemzetállam, szinte mindegyik rendelkezik valamiféle gyakorlattal etnikumai kezelésére. Látjuk-e az integráció mostani szakaszában, hogy a tagállamok ebben a kérdésben együtt kívánnak működni? A Közösség ilyen irányú rendelkezései tükröznek-e olyan irányvonalat, amely magában rejti a kompromisszumot a közös alapok lerakására? Nehéz kérdések, amelyek pontos megválaszolása részben a jövő feladata, részben pedig magunk is juthatunk valamiféle következtetésre.

A kisebbségvédelem kérdése a nemzetközi rendszerben is problémákkal küszködik. A kisebbségvédelem problematikája viszonylag későn merül fel, a fent vázolt történelmi okok miatt. Nincsenek definiálva az alapfogalmak, 1979-ben ENSZ keretein belül felállított CAPOTORTI-bizottság feladata az alapfogalmak operacionalizálása lett volna, de a bizottság munkája nem hozott általánosan elismert pozitív eredményt. A másik nagy probléma a nemzetközi jogi vonatkozású: a nemzetközi jog az egyéni jogok elismerésén alapszik, kollektív jogok létjogosultsága a mai napig kérdéses. A kilencvenes évek délszláv válsága veti fel a kérdést, hogy az etnikai közösségek helyzetének rendezésére az egyéni jogok nem kielégítőek. Ekkor merül föl a pozitív diszkrimináció fogalmának alkalmazhatósága kisebbségi kérdésekben is. A kisebbségek ugyanis – hogy hátrányos helyzetüket sikeresen leküzdjék – joggal tarthatnak számot plusz jogokra, amelyek biztosítják számukra az egyenlő lehetőséget az érvényesülésre. A nemzetközi jog a csoportjogok megadásával látja enyhíthetőnek a problémát.

Az Európai Unió kisebbségeket érintő rendelkezéseit több szempontból is vizsgálja a szakirodalom. Általánosan elfogadott az intézményi lebontás, amely az intézmények és az általuk foganatosított intézkedések oldaláról közelíti meg a kérdést. Létezik egy másik felosztás – amely mentén dolgozatunk halad –, amely egyrészt a Közösség álláspontját tükrözi adott kérdésben a tagállamok vonatkozásában, másrészt a tagállamok közös álláspontját harmadik állam(ok) felé.

AZ EURÓPAI UNIÓ KISEBBSÉGI VONATKOZÁSÚ RENDELKEZÉSEI HARMADIK ÁLLAMOK IRÁNYÁBAN

Leszámítva az Európai Közösségek külkapcsolati rendszerében néhány általános emberi jogi vonatkozású rendelkezést, a tagállamok az 1991 nyarán kirobbant jugoszláv háború következtében foglalkoznak először harmadik állam vonatkozásában kifejezetten kisebbségi kérdésekkel. Kezdetben a horvátországi szerb kisebbség jogaival, majd a jugoszláv szerb agresszió jogellenességével. Az első javaslat a szerb kisebbség védelmében 1991. november 11-én hangzik el a Hágai Béke-

konferencián, amely területi autonómiát javasol a közösség azon területek számára, ahol egyetlen kisebbség képezi a helyi lakosság többségét. A javaslat olyan általános egyetértéssel találkozik a Közösségen belül, hogy a december 16-án az európai közösség külügyminiszterei által elfogadott, Közép-Európa és a Szovjetunió új államainak elismeréséről szóló irányelvek ezt a javaslatot teszik meg az új államok elismerésének előfeltételévé¹. A szerbek védelméről szóló közösségi javaslat gyakorlati alkalmazása mégsem hozott kézzelfogható eredményeket. Bár már december 4-én a horvátok elfogadnak egy kisebbségvédelmi alaptörvényt², azt a BADINTER-bizottság nem fogadja el, mert csak községi szintű autonómiát ad a horvátországi szerbeknek. Az alaptörvényt 1992 májusában regionális szintre emelik, de ekkor a krajainai területeken a szerb megszállás miatt nem létezik a horvát államhatalom. A horvát állam csak 1995 folyamán állítja vissza hatalmát, de ekkor Krajinában már nincsenek szerbek. Ekkor a megváltozott körülményekre való tekintettel a horvát szabor felfüggeszti, majd hatályon kívül helyezi a területi autonómiára vonatkozó rendelkezéseket.

A területi autonómia engedélyezése és alkalmazása nem jellemzi általánosan a mai kisebbségvédelem gyakorlatát. Nagyon kevés és ritka esetben találkozhatunk vele. A Közösség is csak a jugoszláv háború nemzetközi békét fenyegető jellege miatt alkalmazza ezt a megoldást.

A Közösség együttes állásfoglalására kisebbségvédelmi ügyekben legközelebb 1993-ban a keleti kibővítés kapcsán kerül sor. Az 1993. júniusi koppenhágai csúcson a „kisebbségek tiszteletben tartása és védelme” felvételi kritérium lesz³, a koppenhágai kritériumok részeként pedig bekerül a társulási egyezmények preambulumaiba. A Közösség egyetlenegy kitételt fogalmaz meg: „az átmenetet egy új állami és gazdasági rendhez, mely tiszteletben tartja a jogállamiságot és az emberi jogokat, beleértve a kisebbségi jogokat, a Közösség segítségével kell folytatni és befejezni”. A csatlakozó országokat nem egyformán érinti, hiszen az 1991 decemberében Lengyelországgal, Csehországgal és Magyarországgal kötött társulási egyezményekben ez még nem szerepel, az 1995-ben a balti államokkal kötött egyezmények pedig túlmennek ezen, amennyiben az oktatásügygel foglalkozó 77. és 78. cikkely a súlypontok között említi a nyelvoktatás támogatását, különösen a kisebbségek számára.

A csatlakozni kívánó országok viszonylatában a Bizottság 1998 óta rendszeresen előterjesztett jelentései a tagjelöltek felvételi kritériumok terén elért eredményeiről adnak általános képet. Általában egy fejezet jut a kisebbségvédelemnek.

A bizottsági jelentések kiemelt helyen foglalkoznak az állampolgársági törvényhozással Észtországban és Lettországon⁴. Az 1989-es népszámlálási adatok alapján hazájukban az észtek a lakosság 61,5%-át, a lettek pedig 52%-át teszik ki. Észtországban és Lettországon külön törvényben teszik lehetővé a szovjet rend-

¹ EC Bulletin 1991/12, 119. o.

² A. Pellet, *The Opinions of the Badinter Arbitration Committee A Second Breath for the Self-Determination of Peoples*, in *European Journal of International Law*, 3 (1992) 178. o.

³ 1993. június 21-22-i koppenhágai elnökségi következtetések, 8. bekezdés Rapid File DOC/93/3.

⁴ De Witte: *Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*, in *EUI tanulmány*, RSC No 2000/4.

szer alatt betelepült oroszok részére az állampolgárság megszerzését. Ennek két előfeltétele van: ha az orosz származású polgár nem működött közre közvetlenül az elnyomásban, illetve ha hajlandó valamennyire megtanulni az új államnyelvet. Lettország javításokat eszközöl a külföldi státuszú polgárok számára, akik kisebbségi státusba szeretnének jutni. Az állampolgárság előfeltétele a kisebbségi jogállásnak, az Európai Unió célja pedig a honosítás megkönnyítése, azaz a külföldiek integrációjának megkönnyítése a kisebbségi státus útján. A nemzetközi jogban minden állam szuverén módon dönthet arról, hogy kit akar állampolgársági kötelekébe felvenni, honosítási kötelezettség nincs. A nemzetközi jog alapján bírálható egyetlen pont az állampolgárságot illetően az lenne, ha az állam őshonos csoportjaitól tagadná meg a kisebbségi státuszt. Így tehát elmondhatjuk, hogy az EU-kritika alapja inkább politikai, mintsem jogi jellegű: Oroszország érdekeinek méltányolása és etnikai feszültségek csökkentése.

Állampolgársági ügyekben szót érdemel még az 1998-as bizottsági jelentésben¹ helyet kapott cseh állampolgársági törvény. Az 1992. évi cseh állampolgársági törvény opciót biztosít a szlovák állampolgároknak a cseh állampolgárságra, ennek előfeltételei pedig a következők: az illető állandó tartózkodási helye legalább két éve Csehország legyen, illetve az illető az utolsó öt év folyamán nem követett el szándékos bűncselekményt. A törvény óriási visszhangot váltott ki a nyugati sajtóban. A nyugati kritika szerint a büntetlenség törvényes követelménye a cigányok diszkriminációjára irányuló intézkedést testesítette meg. A cseh Alkotmánybíróság 1994-ben kimondja, hogy bizonyos fokú büntetlenség a honosítás nemzetközileg elfogadott előfeltételeihez tartozik és az államnak a polgárai biztonságának védelmére irányuló kötelességéből fakad, ám a törvényt a nyugati kritika hatására 1999-ben mégis módosítják. Látjuk tehát, hogy a Bizottság által megfogalmazott kritika itt sem jogi, hanem politikai kritériumokra épült.

Nagy teret foglal el a jelentésekben a kisebbségek szabad nyelvhasználatára vonatkozó elemzés. Észtország és Lettország vonatkozásában a társulási szerződés 77. és 78. cikkelye.² A probléma, hogy a Bizottság nem határozza meg egész pontosan, hogy mely nyelveket (az orosz vagy az államnyelvet) kellene az észt, illetve a lett államnak nagyobb mértékben támogatnia. Az első jelentésekben észt, illetve lett államnyelv oktatásáról van szó az oroszajkú kisebbségek számára. Az Unió ekkor arra hívja fel a figyelmet, hogy a kisebbségeknek ingyenesen mind hatékonyabb lehetőséget nyújtsanak az államnyelv elsajátítására és a honosítás előfeltételeinek betöltésére. Ez alapvetően integrációs célzatú kritika. A legutóbbi jelentésekben³ az orosz nyelv távlatilag tervezett visszaszorítását bírálják az iskolai oktatásban, ami már szegregációs célzatú kritika. Szlovákiával és Romániával kapcsolatban is az Unió szegregációs céllal bírál, központi téma a magyar nyelv oktatása és használata. Bulgáriát illetően a török kisebbségi nyelv oktatása a bolgár iskolákban sokat, de nem eleget javult. A kisebbségek nyelvi oktatása mellett a Közösség az észt nyelvtörvényt is kritizálja. Az törvény kötelezővé teszi az észt nyelvet a gazdasági élet bizonyos szféráiban, a Bizottság kritikája arra irá-

¹ <http://www.europa.wu.int/comm/enlargement/index.htm>

² De Witte: Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities, in EUI tanulmány, RSC No 2000/4.

³ <http://www.europa.wu.int/comm/enlargement/index.htm>

nyul, hogy a törvény perspektivikusan ellentmond a közösségi jog mozgásszabadságának és letelepedési szabadságának.

Látjuk tehát, hogy a bizottsági jelentésekben a csatlakozó országok a kisebbségvédelmi rendszerét nem annyira a nemzetközi jog, mint az Unió politikai érdekeinek talajáról ítélik meg.

Fontos kérdés, és nagy helyet foglal el a Bizottság ún. ország jelentéseiben¹ a cigányság helyzetének értékelése. Az értékelés szerint a cigányság hátrányos helyzetben van, és az állam diszkriminatív intézkedések sorát tartja hatályban (egyedül Szlovéniát tüntetik fel kedvező fényben). A kritikák a következők: az átlagnál nagyobb munkanélküliség és átlagnál kisebb iskolázottság, a rendőrségi túlkapások, a társadalom felől jövő támadások elleni védelemnyújtás elmulasztása és a hátrányos helyzet kiküszöbölésére az államok által foganatosított intézkedések nem elég hatékonyak. A Bizottság nem veszi figyelembe, hogy szinte minden tagjelölt országban futnak cigánytámogató programok és ezekre nagyobb összeget ad állam, mint bármely más kisebbség támogatására. Tudnunk kell, hogy a kisebbségek pozitív anyagi támogatására irányuló nemzetközi jogi kötelezettség nem létezik, és az európai államok hevesen ellenzik ilyen kötelezettség létrehozását. Tehát a cigányság helyzetének javítására irányuló bizottsági kritika ismételten nem nemzetközi jogi alapelveken alapszik.

A Bizottság a csatlakozni vágyó országok tekintetében számos kisebbségpolitikát érintő megjegyzést tesz. Ezek közül érintenék egy párat.²

A bolgár alkotmány 11. cikkelye (4) bekezdése tiltja a politikai pártok etnikai vagy vallási alapon történő létrehozását. Itt egy pozitív példát figyelhetünk meg, ahol a jogvalóság több az írott jognál, hiszen a török kisebbség érdekeit képviselő Jogokért és Szabadságokért Mozgalom jelen van a bolgár parlamentben és egyáltalán nem tiltották be.³

Magyarország esetében többször kifogásolták a kisebbségek országgyűlési képviselőinek hiányát. A kisebbségek országgyűlési képviselője nem része a nemzetközi jogi standardnak, és mint sok más esetben, itt is a magyar alkotmány-szervek koncentrált ügyetlenkedése idézi elő a kritikát.

Észtországban 1999-ben az igazságügyi kancellár megkapta az emberi jogi ombudsmani jogosítványokat és ígéretet tett egy ombudsmani hivatal létesítésére az oroszok lakta északi vidéken. A hivatal még nem állt fel, erre irányult a Bizottság kritikája.

A Bizottság erősen bírálja Lengyelországot, hogy az még nem ratifikálta Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Európai Keretegyezményt⁴, amely 2001. április 1-től a lengyelekre is érvényes. A kritika visszásnak tűnhet, ha tudjuk, hogy az Egyezményt az Európai Unió 5 tagállama nem ratifikálta: Belgium, Franciaország, Görögország, Luxemburg és Portugália.

Mi az, ami a fent említett példákön keresztül leszűrhető? A Közösség megnyilvánulásai a harmadik országokat érintő kisebbségvédelmi kérdésekben alapvető-

¹ U.o.

² <http://www.europa.wu.int/comm/enlargement/index.htm>

³ Az Egyesült Macedón Szervezet, az „Ilinda” betiltása nem az alkotmány 11. cikkelye (4) bekezdése alapján történt.

⁴ 1998-ban lépett hatályba.

en politikai és nem jogi jellegűek. Ezek a politikai indíttatású megnyilvánulások pedig nem egy kialakult, működő rendszer standardját tükrözik, hanem általában aktuálpolitikai megnyilvánulások. Mivel az Európai Uniónak nincs kialakult mechanizmusa, sem gyakorlata a kisebbségvédelemből fakadó problémák kezelésére, ezért azt a csatlakozó országokon sem tudja, de nem is célja számon kérni.

AZ EURÓPAI UNIÓ KISEBBSÉGPOLITIKÁJA A TAGORSZÁGOK VONATKOZÁSÁBAN

Az Európai Unió alapdokumentumaiban és másodlagos joganyagában a kisebbségvédelemről nincs szó. Az EKSZ 12. cikkelyének (1) bekezdése¹ tartalmazza az alapjogok tisztelet két alternatív követelmény adottsága esetén: az egyik az Emberi Jogok Európai Egyezménye által kívánja biztosítani a kisebbségek helyzetét, de az egyezményben nincs szó kisebbségvédelemről, a 14. cikk csak a diszkrimináció tilalmát tartalmazza a nemzeti kisebbségekhez tartozás alapján. A másik alternatív követelmény, amit a 12. cikkely megfogalmaz, annak a követelménye, hogy a kérdéses alapjog a tagállamok közös alkotmányos hagyományaihoz sorolható legyen. Itt a probléma az, hogy a 15 tagállam belső kisebbségvédelmi joga meglehetősen különböző. A 2000 decemberében elfogadott Alapjogok Nizzai Kartája sem tartalmaz kisebbségvédelmi kitételeket,² bár a tanácskozás során volt róluk szó, de a tagállamok álláspontja olyan mértékben különbözött egymástól, hogy a 22. cikkben már csak a kultúrák, vallások és nyelvek sokszínűségének pozitív említésében értettek egyet a résztvevők.

A közösségi jog az egyenlőség általános elvén alapul, ennek témánk vonatkozásában két diszkriminációs vetülete is van. Az egyik az állampolgárság miatti diszkrimináció tilalma, a másik pedig intézményi vonatkozású: az amszterdami szerződés óta a közösségi szerveket felhatalmazták olyan intézkedések megtételére, amelyek leküzdik a nem, a faj és az etnikai leszármazás miatti diszkriminációt.³ A közösségi joggyakorlatban ezek két irányban gyakoroltak hatást: az egyik a cigányság diszkriminációját érintő szabályok, a másik pedig az Európai Unió Bíróság esetjoga.

A Tanács 2000. június 29-én kiadott 2000/43/EK számú irányelve, az ún. faji irányelv⁴ szól az egyenlő bánásmód elvének a faj és az etnikai leszármazás megkülönböztetése nélküli alkalmazásáról. A cél a közvetlen és közvetett diszkrimináció elleni harc, ahol a közvetett diszkrimináció fogalmát a következőképp határozza meg a Tanács: „egy fajhoz vagy etnikai csoporthoz tartozó személyeknek látszólag hátrányt okozni alkalmas, kivéve, ha az intézkedések egy jogos cél által ésszerűen indokoltak és az eszközök a cél eléréséhez szükségesek és vele arányosak” Nem a rendelkezés célja, hanem vélelmezett eredménye mérvadó. A tagállamoknak 2003. július 19-ig kell megtenniük a szükséges intézkedéseket, hogy a

¹ Az európai integráció alapszerződésai, KJK, Budapest, 2000, 26. o.

² Majdnem egy tucat javaslatot nyújtottak be, <http://db.consilium.eu.int>

³ EKSZ 13. cikke.

⁴ Official Journal No. L 180, 19.07.2000, 22-26. o.

tanácsi irányelv a belső jogba átkerüljön. Az irányelv jellegéből fakadóan az eszközök területén a tagállamok szabad kezet kapnak, egyetlen egy kitétel van, miszerint a diszkrimináció megszüntetésének bírói úton való kikényszeríthetősége kötelező. Mit jelent ez? Azt, hogy a gyakorlatban a hátrányos elbánást csak valószínűsíteni kell, és az alperesnek kell bizonyítania, hogy az egyenlőség elvét nem sértették meg.

Az Európai Bíróság gyakorlata a nemzeti kisebbségvédelmi törvények minősítésénél meglehetősen szűk körű. A belső nemzeti kisebbségvédelem többször foglalkoztatta a Bíróságot, nevezetesen az, hogy a kisebbségvédelem mennyire egyeztethető össze a közösségi joggal. Itt a releváns mércének a diszkrimináció tilalma bizonyult, a Bíróság több esetben hozott döntést az állampolgárság szerinti megkülönböztetés tilalmáról.¹ A Bíróság hátrányos megkülönböztetést vélt felfedezni abban, hogy a német anyanyelv bírói használata csak a kisebbséghez tartozóknak tartják fenn, és a külföldiek számára nem biztosítják. Azonban nem kötelezi az államokat a külföldiek kisebbségekkel azonos elbánására. A Bíróság kimondja, hogy bár nem kötelező a kisebbségeknek a nyelvhasználati kiváltságokat megadni, ha ezt egy állam megteszi, számolnia kell azzal a kockázattal, hogy ezt külföldiek is igénybe veszik. A Bíróság, mint látjuk nem alakított ki egységes alapelvet a kisebbségvédelem kérdéskörében.

A TAGÁLLAMI KISEBBSÉGVÉDELEM SOKSZÍNŰSÉGE

A legnagyobb problémát az európai uniós kisebbségvédelem létrehozásában talán a tagállamok eltérő gyakorlatából adódó közös alap kialakításának nehézségei jelentik. Ahogy megfigyelhettük, a téma kényessége és eltérő kezelése miatt nem valószínű, hogy a formálódó politikai integráció ezt a területet választja kiindulási pontjának. Erre jóval nagyobb esélye van az ún. második pillérnek, a Közös Kül- és Biztonságpolitikának (Common Foreign and Security Policy – CFSP). A CFSP² rendelkezések közvetett utalást tartalmaznak a kisebbségvédelem programszerű végrehajtására, így a kisebbségvédelem kérdése mégis egészen kizárva az eljövendő politikai integrációból. Bár, mint a dolgozat bemutatta, érdeklődés hiányában ma még kevés esély van a kisebbségvédelem uniós rendszerének kialakítására. A Bizottság egy két éve beterjesztett jelentéscsomagjában³ tanúbizonyságot tesz a közösségi szintű politikai akarat meglétéről. A kérdés csak az, hogy ezt a tagállamok milyen mértékben támogatják. Az ún. BOZEN-csomag a már meglévő uniós hatáskörökre és alapelvekre épít az emberi jogok, a non-diszkrimináció és

¹ Mutsch-ügy, 1985 és Bickel- és Franz-ügy, 1998 <http://europa.eu.int/>

² Az EU 11. cikke a CFSP egyik céljának szabja meg, hogy „megőrizze a békét és megerősítse a nemzetközi biztonságot összhangban az Egyesült Nemzetek Kartájának alapelveivel, a Helsinkii Záróokmány alapelveivel és a Párizsi Karta céljaival”.

³ European Academy Bozen, *Package for Europe – Measures for Human Rights, Minority Protections, Cultural Diversity and Economic and Social Cohesion*, 1998 <http://eurac.edu/fb2>

kisebbségi jogok, a kultúrák közötti együttműködés és az európai kulturális sokszínűség és a gazdasági és társadalmi kohézió révén.

A problémát az Unió tagállamaiban fellelhető sokrétű kisebbségi helyzetek és azok egyedi jellege jelenti, megnehezítve az általános ajánlások megfogalmazását. Mi lehet a kiindulópont? Mindenekelőtt lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a kisebbségi helyzetben lévő népcsoport kulturális önazonosságát megőrizhesse és ápolhassa, így össze kell hangolni az egyéni és kollektív önrendelkezési jog eszméjét. A kisebbségek fejlődésének határai a kényszerasszimiláció tilalma, ami az integrációt érinti és az állampolgári hűség, amely a szegregáció elé állít akadályt. Ideális helyzetben a kisebbség dönti el, hogy továbbfejlődése integrációs, vagy szegregációs jellegű, vagy akár egy kettős identitás talaján áll. Márpedig nem minden tagállam jogrendszere teszi lehetővé még a kisebbségek létezésének elismerését sem.¹ Ilyen eltérő feltételrendszerben pedig közös politikát kialakítani meglehetősen nehéz feladat, amelyet az Unió nem vállal feltétlenül könnyedén.

¹ Pl. a francia alkotmány az „egy és oszthatatlan” francia népen belül nem tesz különbséget az állampolgárok között, nem ismer el semmilyen etnikai alapú közösséget.

BERNADETT SZEKERES*

WIRKUNG DER EUROPÄISCHEN QUALITÄTSPRÜFUNGSSYSTEME AUF DIE UNGARISCHE WIRTSCHAFTSPRÜFUNG*

Der von der Unternehmensführung erstellte Jahresabschluß kann vom Interesse des Managements abhängig sein, deshalb ist der Anspruch nach einem unabhängigen Experten, der ihre Rechenschaftslegung prüft und bestätigt, berechtigt. Die Offenlegung des Jahresabschlusses bedeutet nicht die Verletzung des Geschäftsgeheimnisses oder der Unternehmensinteressen, die korrekten Jahresabschlüsse verstärken sogar das Vertrauen gegenüber dem Unternehmen. Mangelhafte, die eigene Geschäftstätigkeit nicht bewertende oder verspätet offengelegte Berichte können Geschäftspartner oder Gläubiger mißtrauisch machen und abschrecken.

Die Leser der Jahresabschlüsse brauchen zur Entscheidungsfindung eine unabhängige Meinung, die frei von Vorurteilen ist. In der Hoffnung des Eintritts in die Europäische Union versucht Ungarn auf mehreren Fachgebieten den internationalen Vorschriften zu entsprechen, es ist auch der Fall auf dem Gebiet der Wirtschaftsprüfung. Die Regelungen des Rechnungswesens und der Wirtschaftsprüfung sind nicht nur für Fachleute aus diesen Gebieten wichtig, sondern auch für Aktionäre und andere Eigentümer, für Investoren und für alle, die geschäftliche Entscheidungen treffen.

Qualität spielt heutzutage auf jedem Fachgebiet eine Schlüsselrolle. Für Industrieunternehmen ist die Herstellung von Produkten guter Qualität unerlässlich, diese bedeutet ja Schlüsselbedingung dazu, die Firma in Wettbewerb halten zu können. Auf dem Gebiet der Dienstleistungen spielt Qualität eine große Rolle, obwohl hier die Erfassung und die Messung dieser viel komplizierter ist.

Wirtschaftsprüfung ist auch eine Art Dienstleistung, so wurde auch hier Qualität und folgend daraus Qualitätsprüfung eine wichtige Frage. Nicht nur für

* A szerző a BGF Kereskedelmi, Vendéglátóipari és Idegenforgalmi Főiskolai Kar adjunktusa, a BMGE Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar Ph. D. hallgatója.

* A Budapesti Gazdasági Főiskolán a Magyar Tudomány Napja alkalmából, 2002. november 7-8. között „HÍD KELET ÉS NYUGAT KÖZÖTT” címmel tartott konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

Wirtschaftsprüfer, sondern auch für viele anderen Marktteilnehmer ist es unerlässlich, daß Wirtschaftsprüfung in hoher Qualität und professionel geleistet wird und auch auf internationaler Ebene wettbewerbsfähig wird.

ALLGEMEINE ZIELE DER QUALITÄTSPRÜFUNG IN DER WIRTSCHAFTSPRÜFUNG

Im allgemeinen hat das Qualitätsprüfungssystem das Ziel,

- sich davon zu überzeugen, ob alle Wirtschaftsprüfer die Gesetze und die Vorschriften im Bezug auf Wirtschaftsprüfung sowie die Regelungen der Kammer – die ungarischen National Auditing Standards – anwenden und auf dieser Weise ihre Dienstleistung diesen Vorschriften entspricht,
- die Richtigkeit des „Endproduktes“ der Wirtschaftsprüfung, der Bericht zu kontrollieren,
- fachliche Hilfe, Empfehlungen zwecks Verbesserung der Arbeitsqualität der Buchprüfer zu leisten,
- die Wirtschaftsprüfer auf die Verbesserung der Arbeitsqualität zu motivieren.

Entsprechend den allgemeinen Zielen der Auditing Standards ist Qualitätsprüfung ein Mittel für Minderung der Risiken in der Wirtschaftsprüfung. Die Audit gibt keine absolute Sicherheit, diese Arbeit trägt auch Risikofaktoren in sich, die teilweise abhängig vom Buchprüfer sind, teilweise aber nicht.

Die vom Wirtschaftsprüfer abhängige Risikoschätzung hat die Rolle, daß der Prüfer aufgrund der schon aufgedeckten Fehlermöglichkeiten ermessen kann, wie gründlich er vorgehen soll. Die National Auditing Standards unterscheiden drei Arten der Wirtschaftsprüfungsrisiken:

- Systemrisiko: es ist unabhängig von der internen Audit, entsteht imfolge der Gegebenheiten der Unternehmung.
- Kontrollrisiko: das Rechnungswesenssystem und das interne Auditsystem können die Fehler rechtzeitig nicht aufdecken und korrigieren. Wegen der Mangel oder der mangelhaften Arbeit des internen Prüfungssystems werden entweder die Fehler nicht aufgedeckt oder ihre Korrektur fällt weg.
- Aufdeckungsrisiko: wenn während der Arbeit des Buchprüfers wesentliche Falschaussagen nicht aufgedeckt werden. Es folgt daraus, daß der Wirtschaftsprüfer einzeln oder insgesamt wichtige Fehler nicht auffindet.

Wirtschaftsprüfungsrisiko ist das Risiko, das in dem Fall auftritt, wenn der Wirtschaftsprüfer kein entsprechendes Bestätigungsvermerk ausgibt, weil der Jahresabschluß einen oder mehrere wesentlichen Fehler beinhaltet. Wirtschaftsprüfungsrisiko wird nie Null sein, da während der Prüfungsarbeit volle Gewißheit nicht erreicht werden kann.

ZUSAMMENHÄNGE DER RISIKEN

Bei der Risikoschätzung stellt der Buchprüfer die geschätzte Größe der System- und Kontrollrisiken fest, und mithilfe deren Größe kann er die Größe des

Aufdeckungsrisikos ermitteln. Das National Auditing Standard 400 stellt die Zusammenhänge der Risiken in folgender Tabelle dar:

Merkmale des Aufdeckungsrisikos		Schätzung des Kontrollrisikos		
		Groß	Mittelgroß	Klein
Schätzung des Systemrisikos	Groß	Am niedrigsten	Niedriger	Mittelgroß
	Mittelgroß	Niedriger	Mittelgroß	Größer
	Klein	Mittelgroß	Größer	Am größten

Laut dem Standard gibt es ein umgekehrtes Verhältnis zwischen dem Aufdeckungsrisiko und der kombinierten Größe der System- und Kontrollrisiken. Damit das Prüfungsrisiko auf einem niedrigen Niveau gehalten wird, braucht man im Falle von großen System- und Kontrollrisiken ein möglichst niedrigstes Aufdeckungsrisiko. Wenn aber niedrige System- und Kontrollrisiken erreicht werden können, muß man dann das Abdeckungsrisiko nicht so streng nehmen.

Qualitätsprüfung ist Mittel für Minderung dieser Risiken. Ihr allgemeines Ziel ist das Zustandebringen einer auch in internationalem Verhältnis niveaureichen, wettbewerbsfähigen Dienstleistung.

DIE ENTWICKLUNG DER QUALITÄTSPRÜFUNG IN EUROPA

Die European Committee beschäftigte sich mit der Qualität der Arbeit der Wirtschaftsprüfer in dem 1996 herausgegebenen „Grünen Buch“ mit dem Titel „Rolle, Position und Verantwortung der Wirtschaftsprüfer innerhalb der Europäischen Union“. Das Grüne Buch beschrieb, daß die Methoden und Gewohnheiten, wie die Arbeit der Mitglieder bei den europäischen Berufsorganisationen geprüft wird, in den einzelnen Länder sehr unterschiedlich ist. Die European Committee begründete schließlich im Mai 1998 die European Auditing Committee, deren wichtigste Aufgabe die Qualitätsprüfung der Wirtschaftsprüfung wurde.

Während der ersten Sitzung im Mai 1998 wurden die Abweichungen der schon eingeführten Qualitätsprüfungssystemen der Mitgliedstaaten diskutiert und wurde beschlossen, daß jeder Mitgliedstaat ein eigenes Qualitätsprüfungssystem einführen soll. Die Harmonisierung der Qualitätsprüfungssysteme sollte möglichst ohne neue Gesetze verwirklicht werden. Die Committee wird deshalb Empfehlungen für die alten und für die vor Eintritt stehenden Mitgliedstaaten ausarbeiten und wenn durch diese die Harmonisierung nicht gelingt, darf nur dann ein neues Gesetz verabschiedet werden.

Bei der Sitzung der Auditing Committee in Lissabon wurde hervorgehoben, daß jedes EU-Mitgliedstaat gleiche und hochwertige Wirtschaftsprüfung und Qualitätsprüfung braucht. Die Monitoringsysteme, sowie das Peer Review System, die ihre Anwendbarkeit in der Praxis schon gut bewiesen, entsprechen den Erwartungen

der Committee. Die meisten Qualitätsprüfungssysteme wurden in Europa in den 90er Jahren, in Deutschland jedoch erst am 01. 01. 2001 eingeführt, aber Österreich schuldet heute noch die Einführung eines Qualitätsprüfungssystems.

QUALITÄTSPRÜFUNGMETHODEN IN EUROPA

Die „Richtlinie 84/253/EEC über die Genehmigung der verantwortlichen Personen für die Ausführung der gesetzlichen Wirtschaftsprüfung von Unternehmensunterlagen“ beinhaltet die Erwartungen gegenüber Personen, die gesetzlich zur Wirtschaftsprüfung berechtigt werden. Wirtschaftsprüferberichte sollen in jedem Mitgliedsstaat die Verlässlichkeit und Richtigkeit der Finanzangaben sichern.

Qualitätsprüfung hat in der EU keine lange Tradition hinter sich, auch hier handelt es sich um ein ziemlich neues Phänomen. In zahlreichen Mitgliedstaaten wurde erst jetzt ein nationales Qualitätsprüfungssystem eingeführt, damit lassen sich auch die Abweichungen der entwickelten Systeme erklären. Andere wichtige Ursache ist dafür die Mangel an ein unioweit angenommenes Standard, das die Minimalbedingungen gegenüber ein Qualitätsprüfungssystem beschreiben würde. Das von der EU - Kommission veröffentlichte Werk „Qualitätsprüfung der gesetzlichen Wirtschaftsprüfung in der EU: Minimalbedingungen“ hat das Ziel, eine Richtlinie im Bezug auf die Qualitätsprüfungssysteme der Mitgliedstaaten anzugeben. Außer dieser Richtlinie gehören die weiteren Maßnahmen zum Kompetenzkreis des Mitgliedstaates. Der Gutachterausschuß der Ungarischen Wirtschaftsprüferkammer (MKVK) hat bei der Ausarbeitung des ungarischen Qualitätsprüfungssystems (MER) auch diese Empfehlung beachtet.

Für Eigentümer, für Investoren, für Gläubiger und für andere Marktteilnehmer leistet nur der Jahresabschluß, der von einer Wirtschaftsprüfung hohen Niveaus bestätigt wird, verlässliche, überzeugende und hochwertige Finanzangaben. Eine Wirtschaftsprüfung von guter Qualität bedeutet deshalb für alle Länder großen Wert und für die Sicherung dieser braucht man unbedingt ein gesetzliches, gutfunktionierendes Qualitätsprüfungssystem. Qualitätsprüfung hilft den Wirtschaftsprüfern und den Prüfergesellschaften ihre Arbeit anhand von Standards und sonstigen Regelungen leisten zu können. Die anhand eines einheitlichen Regelungssystems erbrachte Arbeit ermöglicht die Kontrolle der Qualität der vollgebrachten Arbeit, weil jeder tut seine Arbeit anhand derselben Prinzipien.

In der Europäischen Union werden zwei gleichwertige Qualitätsprüfungssysteme: die Monitoring- und die Peer Review - Methode angeandt. Beide Methoden legen besonderen Wert auf die Fachkompetenz, auf die Objektivität und auf die Unabhängigkeit des Prüfers.

Bei Anwendung der Monitoring – Methode leisten die Aufgabe der Qualitätsprüfung sowie die der Prozessenaufsicht hauptberufliche Angestellten in der Berufsorganisation des Mitgliedstaates. Diese Fachorganisation entscheidet wer wen und wann prüft.

Vorteile dieses Systems:

- zur Prüfung genügt ein kleineres Prüferteam,
- sichert eine relativ homogene Prüfung,

- die Prüfung der Fachgebiete, die im Mittelpunkt der öffentlichen Interesse stehen, wird zentral verwirklicht.

Monitoringsystem wird in England, in Irland und in Spanien angewandt. In diesen Ländern wurde 1992 das Qualitätsprüfungssystem, das auf den Grundsatz des Monitorings aufgebaut wurde, eingeführt. Die Systeme dieser Länder weichen nur insofern ab, daß während in England die Kammer mit der Qualitätsprüfung eine externe, unabhängige Organisation beauftragte, läßt die Kammer in Spanien das Monitoringsystem selbst arbeiten. In diesen Ländern zeigt die kleinere Kostenempfindlichkeit des Wirtschaftsprüfungsfachgebietes auch die Tatsache, daß hier nebeneinander mehrere (drei) nationale Wirtschaftskammer arbeiten.

Im Falle der Peer Review – Methode prüfen Fachleute oder Gesellschaften mit gleicher Fachkompetenz. In den Länder, die diese Methode anwenden, prüft die Berufsorganisation nur das, ob die vorgeschriebenen Prüfungsarbeiten der Periode erledigt wurden oder nicht. Der Prüfer kann selbst entscheiden, wen von den praktizierenden Wirtschaftsprüfer mit der Prüfungsarbeit beauftragt.

Vorteile dieser Methode:

- die Prüfung wird von praktizierenden Wirtschaftsprüfern mit großer Erfahrung erledigt, so kann ihr Fachwissen direkt während der Prüfung angeandt werden,
- es ist eine flexiblere, kostengünstigere Methode,
- wird in der Gesellschaft besser angenommen.

Diese Methode benutzt man in Belgien, in Dänemark, in Finnland, in Holland, in Deutschland, in Norwegen, in Italien, in Portugal und in Schweden. In diesen Ländern wurde die Peer Review – Methode in den Jahren 1993 – 2000 eingeführt. In diesen Ländern ist die Zahl der Prüfungsverbindlichkeit pro Prüfer ist höher, als in Ungarn. Die Ursache liegt darin, daß bei uns im Verhältnis zu der Zahl der Unternehmungen, die der Prüfungspflicht unterliegen, die Zahl der vereidigten Buchprüfer ziemlich hoch ist. In diesen europäischen Ländern ist das Einkommen, das durchschnittlich auf einen Prüfer fällt, relativ hoch und das mindert die Prozeßkosten des Qualitätsprüfungssystems.

Die gemischte Methode legiert die beiden vorher dargestellten Methoden. Die Methode bewährt die Vorteile des Monitoringsystems, baut aber grundsätzlich auf die Peer Review – Methode. Auch die in Ungarn angewandte Qualitätsprüfungsmethode basiert sich auf dieser Methode. Von der Berufsorganisation werden die zu prüfenden Wirtschaftsprüfer und Prüfergesellschaften und ihre Qualitätsprüfer ausgewählt. Der Qualitätsprüfer ist aber keine Angestellte der Fachorganisation, sondern ein tätiger Wirtschaftsprüfer.

Diese gemischte Methode wurde in Frankreich und in den USA eingeführt. In Frankreich wird die Qualitätsprüfung der Wirtschaftsprüfung sowohl bei börsennotierten, als auch bei außerbörslichen Unternehmungen mit der Peer Review – Methode durchgeführt, aber die börsennotierten Unternehmen werden außerdem noch von der Aufsichtsorganisation kontrolliert. In den USA wurde neben der Peer Review – Methode auch der Fall angenommen, wenn ein Wirtschaftsprüfer auf eine unabhängige Qualitätsprüfung aufgefordert wird, deren Abwicklung von Angestellten der Aufsichtsorganisation geleitetet wird.

In Frankreich ist das Qualitätsprüfungssystem auf dem Gebiet der Wirtschaftsprüfung zweistufig:

- Auf der Landesebene erfolgt die Bestimmung der Theorie und des Rahmens, sowie auf dieser Ebene werden die Berichte nach den Prüfungen vorgetragen. Zwecks Erleichterung der Arbeit der Prüfer wurden Handbücher und verschiedene Empfehlungen ausgegeben, außerdem werden häufig Konferenzen veranstaltet, an denen über die Durchführung der Prüfungen diskutiert wird. Es werden oft auch Umfragen über das gesellschaftliche Risiko der Wirtschaftsprüfung durchgeführt.
- Auf Bezirksebene können die Bezirke selber bestimmen, wen sie prüfen möchten.

Am Ende der Prüfung wird der Wirtschaftsprüfer eingeordnet, die Qualitätsprüfer teilen ihre Bemerkungen und die aufgetauchten Probleme, die gelöst werden müssen, mit. Diese Praxis der Franzosen ist deshalb zu loben, weil nicht nur die Einhaltung der fachlichen Normen, sondern auch die Einhaltung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und anderer Rechnungslegungsvorschriften streng kontrolliert wird.

Als Konklusion kann festgestellt werden, daß in den meisten Ländern die Peer Review – Methode angewandt wird, und die Länder, die das Qualitätsprüfungssystem erst nach 1993 eingeführt haben, wenden nur diese Methode an.

DAS UNGARISCHE QUALITÄTSPRÜFUNGSSYSTEM

Wichtigere Merkmale der Ausstattung des ungarischen Qualitätsprüfungssystems

Bei der Ausstattung des ungarischen Qualitätsprüfungssystems (ungarische Abkürzung: MER) spielten die Empfehlung der Europäischen Union sowie das Kennenlernen der internationalen Erfahrungen eine wichtige Rolle. Die Richtungsangabe der EU, die Minimalanforderungen wurden bei der Ausstattung des ungarischen Systems in Betracht genommen. Die geltenden Rechtsvorschriften und Gesetze, die sich auf Wirtschaftsprüfung beziehen, die National Auditing Standards wirkten auch auf die Ausgestaltung des vor Einführung stehenden MER, weil „große“ Gesetzveränderungen nicht nötig waren. Dieser neuer Teil des Systems paßt gut zu dem schon existierenden und funktionierenden Regelungssystem.

Rechtliche Grundlagen der Einführung des MER

Laut dem Kammergesetz ist der Mitglied der Kammer verpflichtet, seine Aufgaben auf dem Gebiet der Wirtschaftsprüfung und der anderen erlaubten Tätigkeiten gewissenhaft, dem Eidschwur treu, aufgrund der Rechtsvorschriften und der ungarischen National Auditing Standards, mit Umsicht zu erledigen und ist verpflichtet, im Laufe der Wirtschaftsprüfung mit einer Sorgfalt, die in der gegebenen Situation allgemein erwartet werden kann, nach seinem besten Wissen vorzugehen.

Auch dieser Absatz des Kammergesetzes beweist die Tatsache, daß eine Arbeit gleichen Niveaus und guter Qualität nur dann erwartet werden kann, wenn ein einheitliches Regelungssystem dafür als Grundlage dasteht. In Ungarn brachte die Anwendung der ungarischen National Auditing Standards die Grundlagen der Qualitätsprüfung zustande.

Zielsetzung des MER

Wichtige Zielsetzung, daß jeder Kammermitglied durch die Anwendung der National Auditing Standards eine Arbeit gleichen Niveaus leisten soll. Laut den gültigen Rechtsvorschriften darf nur Mitglied der Ungarischen Wirtschaftsprüferkammer (ungarische Abkürzung: MKVK) oder eine durch die Kammer registrierte Wirtschaftsprüfergesellschaft Wirtschaftsprüfung leisten, aber andere verantwortungsvolle Rechnungslegungsarbeiten dürfen auch von Personen geleistet werden, die keine Kammermitglieder sind.

Die Benützer des Jahresabschlusses haben den Anspruch, daß die darin veröffentlichten Informationen zuverlässig und richtig seien. Unter den Benützern muß der Auftraggeber hervorgehoben werden, der in dem Fall mit der Arbeit des Wirtschaftsprüfers dann zufrieden ist, wenn dieser die bestellte Arbeit in der gewünschten Qualität sachgemäß erledigt hat. In den folgenden werden die drei Pfeiler aufgezählt, die dem Auftraggeber Sicherheit und Garantie dafür leisten, daß die bestellte Arbeit in der entsprechenden Qualität und sachgemäß geleistet wird:

- Der Buchprüfer, der den Jahresabschluß bestätigt ist Mitglied der MKVK.
- Die National Auditing Standards, als einheitliche Regelung, anhand deren die Prüfung durchgeführt wurde.
- Das Qualitätsprüfungssystem, als Kontrollstelle für die Einhaltung der Regelungen.

Position des MER innerhalb der MKVK

Unter den Kammerausschüssen beschäftigt sich mit der Qualitätsprüfung der Gutachterausschuß, dessen Aufgaben im Gesetz folgenderweise verfaßt werden:

Aufgabe des Gutachterausschusses ist

- in Vertretung der Mitglieder die Begutachtung der Gesetze, die die Bedingungen der Praktizierung und der Tätigkeit der Wirtschaftsprüfer behandeln;
- Überwachung der Entwicklung und der ständigen Instandhaltung der National Auditing Standards, die Veröffentlichung von Fachpublikationen;
- die Überwachung der International Auditing Standards sowie derer praktischen Anwendung und Verwirklichung;
- die Ausarbeitung und die Veröffentlichung von Meinungen und Stellungnahmen im Bezug auf theoretische und praktische Fragen aus dem Fachgebiet der Wirtschaftsprüfung um eine einheitliche berufliche Auffassung schaffen zu können;
- die regelmäßige Bewertung der Tätigkeit der Wirtschaftsprüfer und die Veröffentlichung der summierten Ergebnisse der Bewertung.

Aufgrund dieses Paragraphen erledigt der Gutachterausschuß die Ausarbeitung, die Überwachung und die fachliche Führung des Qualitätsprüfungssystems.

Wesen des MER

Qualitätsprüfer (Wirtschaftsprüfer) mit großer Berufserfahrung kontrollieren regelmäßig nach einem bestimmten Zeitraum, ob die Wirtschaftsprüfer und die Prüfergesellschaften die Audit anhand den geltenden National Auditing Standards durchgeführt haben oder nicht. Die Qualitätsprüfer sind keine „Kammerpolizisten“, die sich mit dem Fehlersuchen bei dem Wirtschaftsprüferkollegen beschäftigen. Das Qualitätsprüfungssystem soll eng den schon gut funktionierenden Kammerverfahren anpassen und auf diesen gebaut soll es verwirklicht werden.

LITERATURVERZEICHNIS

- A Magyar Könyvvizsgálói Kamara Programja, 1998-2002. Számvitel, adó, könyvvizsgálat, 1999/1.
- A Magyar Könyvvizsgálói Kamara 2000. évi célkitűzései. Számvitel, adó, könyvvizsgálat, 2000/4.
- A magyar nemzeti könyvvizsgálati standardok bevezetésének ütemterve. Számvitel, adó, könyvvizsgálat, 2000/9.
- DR. NAGY LAJOS: Minőségellenőrzés a könyvvizsgálatban. Könyvvizsgálói Konferencia, Balatonszéplak, 2000. szeptember 7-8.
- DR. NAGY LAJOS: A minőségbiztosítási rendszer bevezetéséről. Magyar Könyvvizsgálói Konferencia, Balatonszéplak, 2001. szeptember 6-7.
- Minőségellenőrzési pályázat. Számvitel, adó, könyvvizsgálat, 2000/3.
- Minőségellenőrzési rendszer, Kérdőív tervezet. Magyar Könyvvizsgálói Kamara, 2000. november.
- Minőségellenőrzési rendszer, Pályázati felhívás a Magyar Könyvvizsgálói Kamara minőségellenőrzési rendszerének kidolgozásához. Számvitel, adó, könyvvizsgálat, 2000/5.
- SOMOGYINÉ DR. KOVÁTS ERZSÉBET: Minőségbiztosítás a könyvvizsgálói gyakorlatban. Számvitel, adó, könyvvizsgálat, 1999/9.
- SOMOGYINÉ DR. KOVÁTS ERZSÉBET: Minőségellenőrzés a könyvvizsgálatban. Számvitel és Könyvvizsgálat, 1998/12.