



MTA Világgazdasági Kutatóintézet

A GLOBÁLIS VÁLSÁG: HATÁSOK,  
GAZDASÁGPOLITIKAI VÁLASZOK ÉS KILÁTÁSOK

12. kötet

A VÁLSÁG HATÁSA AZ EURÓPAI UNIÓ MŰKÖDÉSÉRE

*Szerkesztette*

Meisel Sándor

Budapest  
2009



# A GLOBÁLIS VÁLSÁG: HATÁSOK, GAZDASÁGPOLITIKAI VÁLASZOK ÉS KILÁTÁSOK

12. kötet

## A VÁLSÁG HATÁSA AZ EURÓPAI UNIÓ MŰKÖDÉSÉRE

*Szerkesztette*

Meisel Sándor

Budapest  
2009

Készült a VKI – ECOSTAT *A magyar gazdasági-társadalmi kitörési stratégia a bizonytalan globalizált világ kihívásai közepette és az EU-integráció által befolyásolt történelmi keresztúton* című kutatási projekt keretében.

ISBN 978-963-301-532-2 Ö  
ISBN 978-963-301-543-8

H-1014 Budapest, Országház u. 30.

✉ 1535 Budapest, Pf. 936.

☎ (36-1) 224-6760

🖨 (36-1) 224-6765

💻 [vki@vki.hu](mailto:vki@vki.hu)

[www.vki.hu](http://www.vki.hu)

## TARTALOMJEGYZÉK

ELŐSZÓ .....	5
A PÉNZÜGYI ÉS GAZDASÁGI VÁLSÁG HATÁSAI AZ UNIÓS INTÉZMÉNYEKRE ÉS DÖNTÉSHOZATALI MECHANIZMUSOKRA <i>Vida Krisztina</i> .....	7
A PÉNZÜGYI-GAZDASÁGI VÁLSÁG ÉS AZ EU KÖZÖS AGRÁRPOLITIKÁJA <i>Somai Miklós</i> .....	16
AZ EURÓPAI UNIÓ MUNKAERŐPIACA ÉS A VÁLSÁG <i>Artnér Annamária</i> .....	26
ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK ÉS VERSENYPOLITIKA AZ EURÓPAI UNIÓBAN A VÁLSÁG KÖZEPETTE <i>Meisel Sándor</i> .....	42
A LISSZABONI STRATÉGIA ÉS FOLYAMAT JELENE ÉS JÖVŐJE <i>Kőrösi István</i> .....	54
AZ EURÓZÓNA KIHÍVÁSAI A VÁLSÁG NYOMÁN KIALAKULT HELYZETBEN <i>Rácz Margit</i> .....	79
THE FINANCIAL CRISIS AND THE EU CLIMATE AGENDA <i>David Ellison</i> .....	94
A VILÁGGAZDASÁGI VÁLSÁG HATÁSA AZ EURÓPAI SZOMSZÉDSÁGPOLITIKÁRA <i>Ludvig Zsuzsa</i> .....	104
KÖTETLISTA.....	121



## ELŐSZÓ

A Miniszterelnöki Hivatal megbízásából és az ECOSTAT-tal együttműködve az MTA Világgazdasági Kutatóintézete (VKI) 2009 első felében átfogó kutatást folytatott a globális gazdasági és pénzügyi válság hatásairól és lehetséges következményeiről. Az ECOSTAT-tal való munkamegosztás keretében a VKI a globális és az európai fejleményekre összpontosított, és azt a nemzetközi környezetet és feltételrendszert igyekezett feltárni, amelyben a külgazdaságtól erőteljesen függő – és annak kétségtelen előnyeit az elmúlt két évtizedben hatékonyan kihasználó – magyar gazdaság elhelyezkedik. Csak ebben a keretben lehet ugyanis feltérképezni a hatások jellegét és intenzitását, valamint megalapozni a rendelkezésre álló mozgástérrel számoló, reális és fenntartható gazdaságpolitikát – mind a válságkezelés időszakában, mind pedig a válság utáni időszakra való felkészülést tekintve.

Vizsgálatunk négy alapvető területre terjedt ki.

- (a) Makrogazdasági elemzések (növekedés, kereskedelem, tőkeforgalom, munkaerőpiac, transznacionális vállalati viselkedés).
- (b) Kiválasztott gazdasági (és részben társadalmi) prioritások, amelyek a válság előtt is léteztek, de amelyek jelentőségét, új konfliktusmezőit a válság erősítette, illetve tárta fel (állam szerepe, jóléti rendszerek, kutatás-fejlesztés, környezetvédelem, fogyasztási szokások, továbbá nemzetközi vonatkozásban a pénzügyi rendszer átalakulása és az új regionalizmus térhódítása).
- (c) A világgazdaság vezető szereplőinek és meghatározó régióinak, valamint a Magyarország földrajzi környezetében elhelyezkedő országoknak kötött, ezért összehasonlíthatást lehetővé tevő struktúrában való vizsgálata, az alábbi szempontok szerint:
  - \* Mi jellemezte az adott országot/régiót a válság előtt?
  - \* Hogyan érintette a válság?
  - \* Milyen válaszokat adott (ha adott) a válságra?
  - \* Milyen rövid és középtávú hatásai lehetnek a válságkezelő csomagoknak?
- (d) Tekintettel EU-tagságunkra, a válság (és a hosszabb távú belső folyamatok) hatása az EU közösségi politikáira.

A legfontosabb kutatási eredményeket a VKI külön sorozatban, a fentieknek megfelelő tematikus tagolásban bocsátja az érdeklődők rendelkezésére. A kutatás első fázisa 2009. június végén zárult, és az anyagok az addig elérhető információkra és kormányzati intézkedésekre, valamint statisztikai háttérre támaszkodnak. Tekintettel arra, hogy a válság közel sem ért véget, amit újabb és újabb mentő-megsegítő-élénkítő csomagok nyilvánossá válása is jelez, a kutatást tovább folytatjuk, és az újabb eredményekről be fogunk számolni. Erre nem utolsósorban azért van szükség, mert a racionális gazdaságpolitika már a válság időszakában megkezdte a tudatos felkészülést a válság utáni periódusra. Ennek során természetesen figyelembe veszi a válság és a válságkezelés közép- és hosszabb távú hatásait, de azt aényt is, hogy a nemzetközi válság által időlegesen háttérbe szorított, de valóban globális témák (mint a környezetvédelem, a nemzetközi intézmények jövőbeli szerepe, a globális foglalkoztatás, a demográfiai folyamatok, a növekvő jövedelemkülönbségek, a fejlesztési támogatás iránti igény nö-

vekedése stb.) a válság után újult erővel fognak a gazdaságpolitikai kutatások, viták és intézkedések homlokterébe kerülni.

Budapest, 2009. október

Inotai András

# A VÁLSÁG HATÁSAI AZ UNIÓS INTÉZMÉNYEKRE ÉS DÖNTÉSHOZATALI MECHANIZMUSOKRA

Vida Krisztina

## Bevezetés

A pénzügyi-gazdasági válság kontextusában az Európai Unió intézményei közül a maga hatáskörében mindegyik aktív volt. A jelen tanulmány a fő intézmények 2008 ősze és 2009 közepe között mutatott teljesítményét tárja fel és próbálja kiértékelni az Európai Bizottság honlapján található eseménynaptár és dokumentumtár alapján.<sup>1</sup>

Az *Európai Bizottság* részben a pénzügyi rendszer reformjára vonatkozó jogalkotást készítette elő, ellenőrizte a válságban megváltozott állami támogatási politikákat (és igyekezett minimalizálni ezek versenytorzító hatását), a gazdasági és monetáris unió (GMU) stabilitása érdekében túlzottdeficit-eljárások sorát indította meg, valamint elősegítette és támogatta a tagállamok egymás közötti, illetve a tagállamok és az EU-intézmények közötti egyeztetéseit a válság kezelésére irányuló összehangolt fellépés érdekében.<sup>2</sup> Ezen felül átfogó stratégiai jellegű anyagokat is megfogalmazott a válságkezeléssel kapcsolatban a tagállamok számára.

Az *Európai Tanács* szerepe a válságos időkben – ha lehet – még jobban felértékelődött, hiszen csak ezen a szinten születhetnek az alapvető stratégiai döntések. Ebből a szempontból nagyon fontos volt mind a 2008. októberi és decemberi, mind a 2009. márciusi és júniusi csúcsertekezlet, és ezek záródokumentumai. Szintén kardinális szerepet játszottak a G7 és G20 szintű egyeztetések, amelyekre az uniós mandátumot az Európai Tanácsok adták meg.

A miniszterek szintjén a kulcsszerep az *ECOFIN*-é, amelyen belül az eurócsoport külön is egyeztet (pl. a G7 vagy a G20 pénzügyminiszteri szintű találkozóin képviselendő uniós álláspontot ebben a körben készítik elő és fogadják el). Az ECOFIN legalább havi rendszerességgel ülésezett, és az elmúlt hónapok során hozott döntései szintén hozzájárultak a hatékonyabb válságkezelés érdekében tett erőfeszítésekhez.

Az *Európai Parlament* elsősorban az együttdöntési eljárás révén tudott bekapcsolódni a válságkezelésbe, illetve maga is kezdeményezte néhány fontos jogszabály kidolgozását a bizottságnál, amelyek 2009 tavaszára döntést is eredményeztek (pl. a tőkeemegfelelési irányelv a bankok jobb kockázatkezelése érdekében, a fizetőképességi irányelv a biztosítótársaságokra

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/focuson/focuson13254\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/focuson/focuson13254_en.htm) Letöltve: 2009. március 27.

<sup>2</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/618&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> Letöltve: 2009. március 27.



vonatkozóan, valamint a hitelminősítő intézetek nagyobb átláthatóságát és függetlenségét célzó szabályozás).<sup>3</sup>

Az *Európai Központi Bank* szerepe az euróhoz kapcsolódó monetáris politikán keresztül nyilvánult meg, ami fokozatos és jelentős: 2,5 százalékról 1,5, majd 1 százalékra, tehát történelmi mélységbe levitt kamatsökkentést jelentett. (Az EKB-val párhuzamosan egyébként több euróövezeten kívüli uniós központi bank is kamatsökkentésbe kezdett a hitelválság enyhítése érdekében. Ennek intézményi összehangolása azonban felemás volt, mert több (új) tagállam jegybankja az amúgy is magas kamatszint mellett további kamatemelés mellett döntött; az adatok alapján 2009-ben két számjegyű kamatszintet három ország is elért: Lettország, Litvánia és Magyarország.)<sup>4</sup>

Végül, a konzultatív testületek (*EGSZB, Régiók Bizottsága*) szerepe a vizsgált nyolc hónapban a „szokásos” volt: csupán vitafórumként szolgáltak (a bizottság elnöke vagy gazdasági és pénzügyi biztosa több alkalommal is beszédet mondott előttük), ugyanakkor ők is adtak ki tanácsadó anyagokat a válságkezeléssel kapcsolatban.

Jelen tanulmány az említett intézmények közül az Európai Bizottságra, az ECOFIN-ra, valamint az Európai Tanácsra koncentrálna. Bár a döntéshozatal minden intézmény közös részvételét igényli, az említett intézmények elkülönített vizsgálata abból a szempontból lehet érdekes, hogy az adott intézmény mennyire volt aktív és innovatív a válságra adott reakcióiban.

## 1) Európai Bizottság

### 1.1. Jogalkotás elindítása

A 2008 őszen kirobbant globális pénzügyi válságra az Európai Bizottság igyekezett azonnal reagálni, és az azóta eltelt időben folyamatosan aktív volt. A testület (az Európai Parlament sürgetésére) már október 1-jén betérjesztette javaslatát a bankok tőke megfelelési előírásainak felülvizsgálatáról. A pénzügyi iránti bizalom helyreállítása érdekében a bizottság olyan új szabályok bevezetését javasolta, amelyek egy bizonyos limit fölött korlátoznák a hitelkihelyezést. A javaslat továbbá nagyobb rálátást biztosított a nemzeti felügyeleti szerveknek a pénzügyi intézetek nemzetközi tevékenységére is.<sup>5</sup>

Október 15-én a bizottság a betétesek érdekében is fellépett, javasolva a korábbi 20 ezer eurós garancialimit 100 ezerre emelését a tagállamokban,<sup>6</sup> utalva az Európai Tanács korábbi kötelezettségvállalására, amelynek életbe léptetését sürgette (amely döntés a tanács és az EP egyetértését követően decemberben meg is született). November 12-én továbbá a bizottság betérjesztette javaslatát a hitelminősítő intézetek nyilvántartásba vételére, illetve működésére és elszámoltathatóságára vonatkozó szigorú kritériumok kidolgozásáról, valamint az ilyen intézetek ellenőrzéséről.<sup>7</sup> Erről 2009 tavaszán egyeztek meg a döntéshozók.

2009 elején az Európai Bizottság konzultációs és javaslattevő munkája a pénzügyi működés felügyeletére és ellenőrzésére összpontosított. Jogszabályjavaslatai egyebek mellett az értékpapírpiacra, valamint a banki és biztosítási szektorra, s ezek átláthatóbb és biztonságosabb

<sup>3</sup> [http://www.europarl.europa.eu/news/public/story\\_page/042-55556-131-05-20-907-20090511STO55554-2009-11-05-2009/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/042-55556-131-05-20-907-20090511STO55554-2009-11-05-2009/default_en.htm) Letöltve: 2009. március 27.

<sup>4</sup> <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teimf050&plugin=1> Letöltve: 2009. március 27.

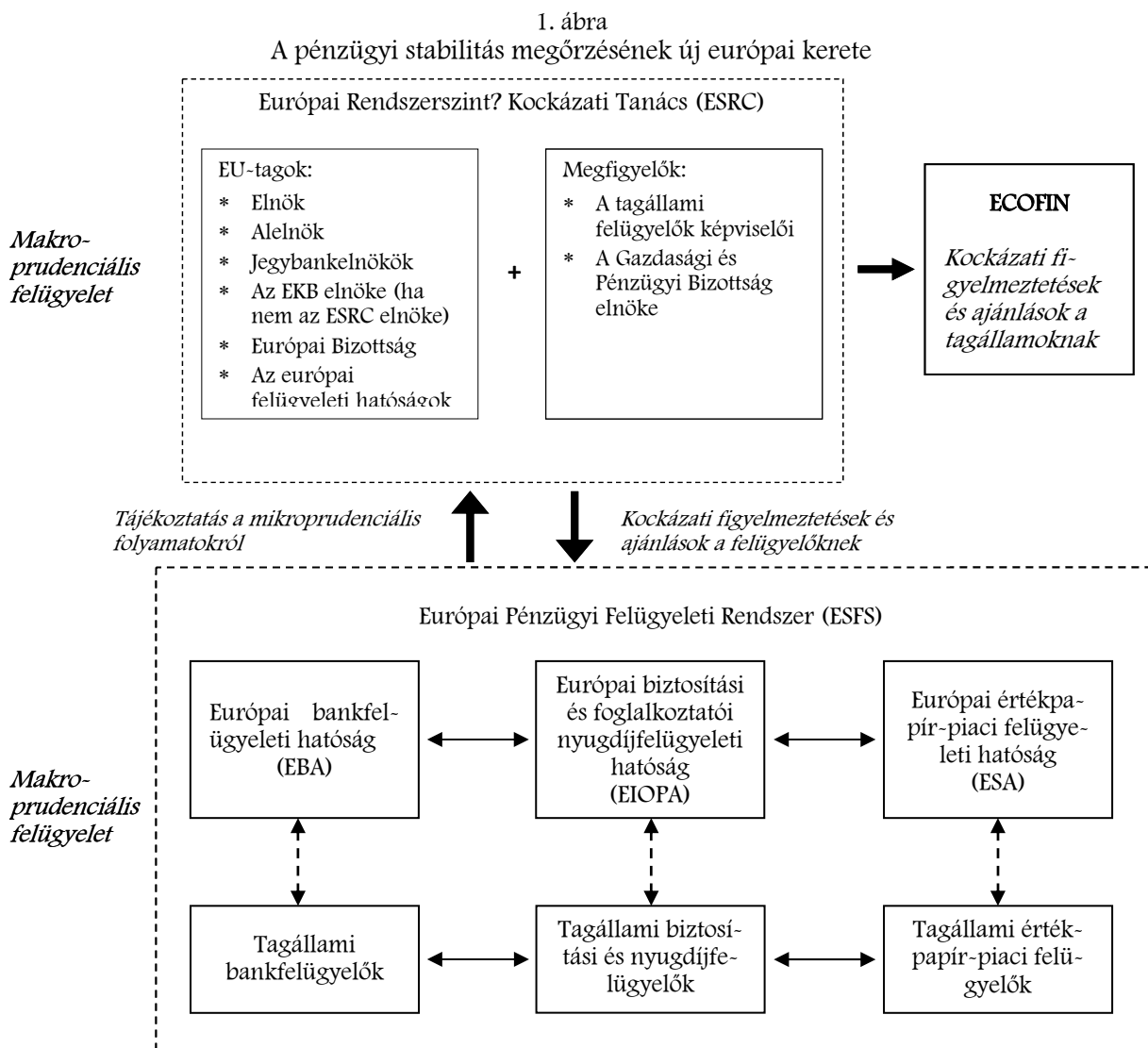
<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/thematic\\_articles/article13203\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/thematic_articles/article13203_en.htm) Letöltve: 2009. március 30.

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/guarantee/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm) Letöltve: 2009. március 30.

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/securities/agencies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/securities/agencies/index_en.htm) Letöltve: 2009. március 30.

működésére vonatkoztak.<sup>8</sup> Ezzel párhuzamosan a bizottság kilátásba helyezte azon uniós és nemzeti szintű intézmények, testületek pénzügyi támogatását, amelyek az ellenőrzésben, valamint az auditálási szabályok kialakításában vesznek részt.<sup>9</sup>

2009. május végén a bizottság az uniós mikro- és makroprudenciális pénzügyi felügyelet átfogó tervéről adott ki közleményt,<sup>10</sup> amelynek lényegét az alábbi ábrában foglalta össze.



*Forrás:* Európai Bizottság.

2009. július elején a bizottság a származékos piacok stabil és biztonságos működésére<sup>11</sup> koncentrált, majd július 13-án előterjesztette a bankok szabályozásának további módosítását (különös tekintettel a kockázatvállalásra és a banki javadalmazásokra).<sup>12</sup> Július 22-én a bi-

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/committees/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/committees/index_en.htm) Letöltve: 2009. április 20.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Európai Bizottság: Európai pénzügyi felügyelet. Brüsszel, 27.5.2009, COM(2009) 252 végleges

<sup>11</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0332:EN:NOT> Letöltve: 2009. július 14.

<sup>12</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009PC0362:EN:HTML> Letöltve: 2009. július 14.

zottság javaslatot tett az uniós alapok felhasználásának, a kohéziós politika irányításának egyszerűsítésére,<sup>13</sup> szintén a válságra való tekintettel.

## 1.2. Ellenőrzési funkciók

2008. október közepétől az Európai Bizottság átmenetileg áldását adta a tagállamokban megkezdett bank- és vállalatfinanszírozásra, hivatkozással arra, hogy az EU szigorú versenyszabályai válsághelyzetekben nagyobb engedelményeket is lehetővé tesznek. Ezzel együtt olyan iránymutatásokat adott ki,<sup>14</sup> amelyek betartásával, valamint a bizottság folyamatos ellenőrzésével a versenytorzítás csökkenthető/kiküszöbölhető, miközben a testület hangsúlyozta a kis- és középvállalatokat támogató intézkedések fontosságát is. Az állami támogatásokra vonatkozó új iránymutatások kategóriájában 2008 vége előtt a bankok állami újratőkésítése volt napirenden,<sup>15</sup> ezt követte 2009 februárjában a pénzügyi szektorban felhalmozott problémás eszközök kezelése,<sup>16</sup> majd július végén a bankoknak nyújtható szerkezetátalakítási támogatás.<sup>17</sup>

2009 elején már világossá vált ugyanakkor, hogy a bankkonszolidációk és a pénzügyi ösztönzők óriási állami túlköltekezéssel, az államháztartási egyensúlyok megbomlásával járnak. 2009 első felében az Európai Bizottság túlzottdeficit-eljárást indított Franciaország, Írország, Spanyolország és Görögország, valamint Lettország, Litvánia, Lengyelország, Románia és Málta ellen, míg az Egyesült Királyság ellen tovább folytatta a 2008 júliusában megkezdett eljárást.<sup>18</sup> Június végén a bizottság megállapította, hogy Ausztria, Belgium, Szlovénia és Szlovákia mutatói is romlottak (a sor később további tagállamokkal bővült), Magyarország esetében pedig a javuló trendek figyelembevételével a hiány lefaragásának határidejét 2011-re hosszabbította.<sup>19</sup>

## 1.3. Stratégiai és elemző anyagok

2008. október elején Barroso elnök kezdeményezésére, és Jacques de Larosière, volt IMF-igazgató vezetésével létrejött egy „magas szintű csoport”, amelynek fő feladata annak kidolgozása volt, hogyan lehetne a globálisan működő pénzintézetek elsősorban nemzeti keretek között ellenőrzött tevékenységét hatékonyabban felügyelni európai, illetve globális szinten.<sup>20</sup>

Október végén az Európai Bizottság közzétette ajánlását a válság utáni – EU-szinten koordinált – talpra állásról. Ebben az anyagban<sup>21</sup> a bizottság elsősorban egy új, uniós szabályok által működtetett pénzügyi rendszerre, illetve a gazdasági fellendülés zálogaként új munkahelyek teremtésére koncentrált. Eközben a bizottság részéről egyre borúlátóbb előrejelzések láttak nap-

<sup>13</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1175&format=HTML&aged=0&language=HU&guiLanguage=en> Letöltve: 2009. július 27.

<sup>14</sup> [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/horizontal.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/horizontal.html) (Letöltve: 2009. március 30.)

<sup>15</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1901&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> Letöltve: 2009. március 30.

<sup>16</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/322&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> Letöltve: 2009. március 30.

<sup>17</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1180&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> Letöltve: 2009. július 27.

<sup>18</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/thematic\\_articles/article14582\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/thematic_articles/article14582_en.htm) Letöltve: 2009. július 27.

<sup>19</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/thematic\\_articles/article15413\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/thematic_articles/article15413_en.htm) Letöltve: 2009. július 27.

<sup>20</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/focuson/focuson14662\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/focuson/focuson14662_en.htm) Letöltve: 2009. március 30.

<sup>21</sup> [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/president/pdf/press\\_20081029\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/press_20081029_en.pdf) Letöltve: 2009. március 30.

világot, és az intézmény a pénzügyi válság EU-szintű kezelése mellett egyre inkább a reálgazdasági válság uniós szinten összehangolt kezelésének a szükségességét is hangsúlyozta.

November 26-án a bizottság elfogadta és a decemberi Európai Tanács számára ajánlotta át-fogó Európai gazdasági felemelkedési tervét (European Economic Recovery Plan, EERP), amelynek lényege a tagállami fiskális ösztönzők összehangolása és ezen belül az unió (korlátozott) pénzügyi szerepvállalása volt.<sup>22</sup>

Az Európai Bizottság 2009 januárjában tovább rontotta előrejelzéseit, ugyanakkor már azt is előrevetítette, hogy a recesszió még az év vége előtt megállhat, és ezt követően megindulhat a növekedés.<sup>23</sup> Ennek feltétele, hogy a megerősített pénzpiacokon ismét lesz hitelkinálat, amelyet monetáris politikai könnyítés, valamint a tagállamok által következetesen végigvitt élénkítő intézkedések kísérnek. A bizottság azonban azt is aláhúzta, hogy amint helyreáll a gazdasági növekedés, a tagállamoknak kötelezettséget kell vállalniuk az államháztartási egyensúlyok helyreállítására is.

Február 25-én az Európai Bizottság arra hívta fel a figyelmet, hogy minden tagállamban le kellene írni/el kellene különíteni a „mérgezett papírokat”, és mielőbb meg kell tisztítani a banki egyenlegeket, a pénzügyi rendszer iránti bizalom helyreállítása érdekében. Ezzel kapcsolatosan különböző technikákat ajánlott a tagállamok figyelmébe, beleértve az amerikaihoz hasonló „rossz bankok” felállítását is, amelyekbe át lehetne csoportosítani a problémás kintlévőségeket.<sup>24</sup>

Február végén a Larosière-csoport megtette javaslatát a határokon átnyúló pénzügyi tranzakciók felügyeletére vonatkozóan. A jelentés<sup>25</sup> az unió szintje mellett a teljes körű nemzetközi felügyeletet is sürgette, amelyet az IMF-re és a Pénzügyi Stabilitási Fórumra (FSF) bízna, továbbá ellenőrök globális testületeit hívná életre minél előbb. A fő cél a vonatkozó nemzetközi szabályok lehető legnagyobb konvergenciájának elérése, valamint a legjobb gyakorlatok beazonosítása lenne.

Szintén február végén (elsősorban a nagy tagállamok nyomására) került a bizottság figyelmének középpontjába az európai autóipar helyzetének elemzése, és a válságból való kilábalás támogatása.<sup>26</sup> Az anyag hangsúlyozza, hogy a szektor talpra állásához szükséges bevonni a szakszervezeteket is az ún. „Cars21” folyamat jegyében.

Március 4-én a bizottság a közelgő Európai Tanács számára aláhúzta: erőteljes üzenetet kell küldeni a polgároknak, az üzleti élet szereplőinek, és a nemzetközi közösségnek, hogy van kiút a válságból.<sup>27</sup> Emellett április elején az Európai Bizottság az EU-költségvetés „válsághoz igazítását” is felvette a viták napirendjére,<sup>28</sup> majd április végén az adók nagyobb átláthatóságát és fair adóversenyt sürgetett mind az unión belül, mind azon kívül.<sup>29</sup> A május 14-15-én megrendezett Brüsszeli gazdasági fórumot megnyitó J. Almunia biztos már egyértelműen retorikát is váltott, és kifejezetten a válság utáni időkről beszélt.<sup>30</sup>

<sup>22</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication13504\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13504_en.pdf) Letöltve: 2009. március 30.

<sup>23</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/thematic\\_articles/article13727\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/thematic_articles/article13727_en.htm) Letöltve: 2009. március 30.

<sup>24</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/322> Letöltve: 2009. március 30.

<sup>25</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication14529\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14529_en.pdf) Letöltve: 2009. március 30.

<sup>26</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0104:EN:NOT> Letöltve: 2009. március 30.

<sup>27</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/351&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> Letöltve: 2009. március 30.

<sup>28</sup> [http://ec.europa.eu/budget/library/documents/sound\\_fin\\_management/management\\_systems/sec\\_2009\\_477\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/documents/sound_fin_management/management_systems/sec_2009_477_en.pdf) Letöltve: 2009. április 21.

<sup>29</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0201:EN:NOT> Letöltve: 2009. május 4.

<sup>30</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/247&format=HTML&aged=0&language=EN> Letöltve: 2009. május 29.

Miután a bizottság június elején megjelentette a „Közös elkötelezettség a foglalkoztatásért”<sup>31</sup> című, a munkahelyek megőrzésére és újak teremtésére irányuló javaslatcsomagját, a hónap végén kiadta 300 oldalas, „Public Finances in EMU” című tanulmányát,<sup>32</sup> amelyben elemezte a világban lezajlott korábbi válságok tanulságait, valamint a 27 EU-tagállam mozgásterét a jelenlegi válság leküzdésében. Az anyag fő üzenete, hogy a pénzügyi szektorra vonatkozó szabályozás gyors, átfogó és határozott reformja, valamint a gazdaság ösztönzésére irányuló kormányzati beavatkozás következetes leállítása (kilépési stratégia) együttesen korlátok között tarthatja a válság költségeit. A magas állami válságmenedzselési kiadások, valamint az alacsony növekedési ütemek ugyanakkor az államadóssági ráták meredek emelkedéséhez vezetnek.

## 2) ECOFIN

2008. október 7-i találkozójukon<sup>33</sup> az ECOFIN tagjai elsősorban a pénzügyi szektor szabályozásáról tárgyaltak, ezen belül az uniós biztosítási szabályok revideálásáról, az áfa-csalások elleni küzdelemről és a felügyelet lehetőségéről, valamint az áfa általános csökkentésének lehetőségéről, amely vitát a jövedéki adókkal kibővítve a november 4-i találkozón is folytatták.<sup>34</sup> Az eurócsoporton belüli egyeztetések továbbá hozzájárultak ahhoz, hogy október 10-én a világ hét legnagyobb ipari államának pénzügyminiszterei és jegybankelnökei meghirdették a pénzügyi stabilizációra, a likviditás növelésére és a gazdasági talpraállásra vonatkozó cselekvési tervüket, valamint hangsúlyozták elkötelezettségüket a G7-szinten való szoros együttműködésre.

November 19-én sor került az uniós szolidaritás első kézzel fogható megnyilvánulására: a korábbi ECOFIN-döntés értelmében ezen a napon az MNB elnöke, a magyar pénzügyminiszter, valamint J. Almunia biztos aláírták azt a memorandumot, amelynek alapján Magyarország pénzügyi helyzetének kiigazításához 6,5 milliárd eurós támogatást kapott az Európai Uniótól,<sup>35</sup> amelyből az első 2 milliárdot már 2008 vége előtt rendelkezésre bocsátották. Az ECOFIN döntése értelmében január 26-án a másik igen súlyos helyzetben lévő tagállam, Lettország<sup>36</sup> is aláírhatta azt a memorandumot, amelynek alapján Riga készenléti hitelre lett jogosult 3,1 milliárd euró értékben. Továbbá március 25-én az ECOFIN, a soros elnök és az Európai Bizottság közös közleményben biztosított a válság harmadik „áldozata”, Románia számára 5 milliárd euró értékű pénzügyi támogatást.<sup>37</sup>

A december 1–2-án megrendezett ECOFIN-tanács<sup>38</sup> a miniszterek megegyeztek arról, hogy a tagállamok a pénzügyi válságra EU-szinten koordinált választ fognak adni – ami már előre jelezte a bizottság által előterjesztett európai talpraállítási terv elfogadását a decemberi csúcson. Ezt követően 2009. február 9–10-én az ECOFIN keretében már a terv előrehaladásának megvitatása került sor (többek között a nemzeti mentőcsomagok és a rossz kintlévőségek sorsa is a napirenden volt).<sup>39</sup>

<sup>31</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0257:EN:NOT> Letöltve: 2009. július 7.

<sup>32</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication15390\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15390_en.pdf) Letöltve: 2009. július 7.

<sup>33</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/thematic\\_articles/article13219\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/thematic_articles/article13219_en.htm) Letöltve: 2009. március 30.

<sup>34</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/thematic\\_articles/article13355\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/thematic_articles/article13355_en.htm) Letöltve: 2009. március 30.

<sup>35</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/thematic\\_articles/article13488\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/thematic_articles/article13488_en.htm) Letöltve: 2009. március 30.

<sup>36</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/thematic\\_articles/article13872\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/thematic_articles/article13872_en.htm) Letöltve: 2009. március 30.

<sup>37</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/thematic\\_articles/article14634\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/thematic_articles/article14634_en.htm) Letöltve: 2009. március 30.

<sup>38</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/thematic\\_articles/article13516\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/thematic_articles/article13516_en.htm) Letöltve: 2009. április 8.

<sup>39</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/thematic\\_articles/article13925\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/thematic_articles/article13925_en.htm) Letöltve: 2009. március 30.



A tavaszi (március, április, május) ECOFIN (és eurócsoport) tanácskozáson a miniszterek többek között döntöttek az áfacsökkenés lehetőségéről bizonyos területeken, illetve megkezdtek a stabilitási és konvergenciaprogramok kiértékelését is. Kiemelkedik az április 3–4-i informális ECOFIN-találkozó, amelyen jelentős előrelépés történt a pénzügyi rendszer ellenőrzésének, illetve felügyeleti mechanizmusainak vonatkozásában (többek között a Larosiérecsoport ajánlásai alapján).<sup>40</sup> Az Európai Tanács májusi ülésén a jogalkotás mellett (hitelminősítők szabályozása, határon átnyúló fizetések, fizetőképesség tárgyában) döntés született arról is, hogy a pénzügyi problémákkal küzdő nem euróvezeti tagállamok számára 50 milliárd eurós készenléti hitelkeretet nyitnak meg.<sup>41</sup>

A június 9-i ECOFIN-találkozó fő témái között szerepelt a tagállamok pénzügyi és gazdasági helyzetének áttekintése, a nemzetközi számviteli szabályok reformja, adózási kérdések (pl. áfacsalások elleni küzdelem, megtakarítások megadóztatása), valamint a június 18–19-i csúcsértekezlet előkészítése. Ez utóbbi keretében prioritást élvezett a pénzügyi szolgáltatások európai felügyeletének megerősítése, a bankmentő csomagok, valamint az EERP kiértékelése.

Végül a július 7-i ECOFIN-ülésen a miniszterek már a csúcsértekezlet döntéseire, a svéd elnökség programjára, a G20 következő találkozójára, valamint a stabilitási és növekedési pakettum végrehajtására koncentráltak.

### 3) Európai Tanács

2008. október 12-én az euróövezet állam- és kormányfői rendkívüli csúcsértekezletükön konszenzussal fogadták el a pénzpiacok rendbehozatalára és a bizalom helyreállítására vonatkozó és konkrét (az együttműködést erősítő és a likviditás javítását célzó) intézkedések listáját tartalmazó nyilatkozatukat.<sup>42</sup>

Az október 15–16-i rendes Európai Tanácson a tagállamok elkötelezték magukat a pénzpiacok „rehabilitálására”, illetve erőteljesebb szabályozására és ellenőrzésére teendő lépések globális szintű összehangolása, valamint az adófizetők érdekeinek erőteljesebb védelme mellett. Döntöttek továbbá egy (a meglévő igazgatási struktúrákra épülő) pénzügyi válságcsoporthoz létrehozásáról is, amelynek feladata az információcsere, a kiértékelés és a figyelmeztetés. Az Európai Tanács ekkor már sürgette a már említett jogalkotást a hitelminősítő intézetekkel, a betétek biztonságával, valamint a számviteli szabályokkal kapcsolatban.<sup>43</sup>

A november 7-i brüsszeli informális Európai Tanácson a tagállamok egyhangúan kinyilvánították elkötelezettségüket a pénzügyi rendszer nemzetközi újraszabályozása, az átláthatóság és az elszámoltathatóság növelése, valamint az IMF megerősítése érdekében.<sup>44</sup> A tanácskozás közvetett eredménye az volt, hogy az állam- és kormányfők mandátumot fogalmaztak meg a november 15-i G20 csúcsértekezletére a négy nagy tagállam, valamint az EU képviselőiben a soros elnök és Barroso számára. (A novemberi G20-találkozón egyébként a világ 19 legnagyobb gazdasága, az EU, az ENSZ-főtitkár, az IMF főigazgatója, továbbá a Világbank, valamint a Pénzügyi Stabilitási Fórum elnökei végül egyöntetűen elfogadták azokat az alapelveket, amelyek mentén szerintük a globális pénzpiacokat meg kell reformálni.)

<sup>40</sup> <http://www.eu2009.cz/en/news-and-documents/news/ministers-and-governors-agree-on-principles-for-financial-supervision-reform-15504/> Letöltve: 2009. április 14.

<sup>41</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/thematic\\_articles/article15070\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/thematic_articles/article15070_en.htm) Letöltve: 2009. május 28.

<sup>42</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication13260\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13260_en.pdf) Letöltve: 2009. március 30.

<sup>43</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/08/4&format=HTML&aged=0&language=HU&guiLanguage=en> Letöltve: 2009. március 30.

<sup>44</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/HU/misc/103890.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/misc/103890.pdf) Letöltve: 2009. március 30.

Újabb fontos állomásnak tekinthető a 2008. december 11–12-i Európai Tanács, amelyen az állam- és kormányfők elfogadták a bizottság már említett, 200 milliárd eurós (az uniós GDP másfél százalékát kitevő) EERP-t. A gazdaságfejlesztési terv keretet adott a tagállamok és az uniós által teendő erőfeszítéseknek, tartalmazta azok összehangolását. A terv lényege, hogy elsősorban tagállami és kisebb részben uniós forrásokból beruházások induljanak meg az infrastruktúra, az autóipar, az építőipar vagy a környezetbarát technológiák terén. A fő cél a kereslet élénkítése, és ezáltal a munkahelyek megtartása.<sup>45</sup>

A március 1-jei informális Európai Tanácson Brüsszelben a tagállamok csupán abban egyeztek meg, hogy továbbra is egyeztetni kell a válság elleni lépéseket a pénzügyi stabilitás helyreállítása érdekében, valamint egységesen kell fellépni a nemzetközi vitákban.<sup>46</sup>

Nagy várakozás előzte meg a március 14-i, Horshami találkozót, amelyen a G20 pénzügyminiszterei és jegybankelnökei készítették elő az áprilisi csúcst. A tárgyalások eredményeként egyaránt hangsúlyt kapott a munkahelyteremtés, a keresletélénkítés, valamint a nemzetközi pénzügyi rendszer reformja, illetve az IMF finanszírozási képességeinek megerősítése is.

Ezt követően már bizakodóbb hangulatban zajlott a március 19–20-i Európai Tanács is, amelyen az állam- és kormányfők hangsúlyozták, hogy az EU gazdaságába pumpált összesen mintegy 400 milliárd euró értékű fiskális ösztönző csomag várhatóan meghozza a remélt eredményt, és fontos, hogy mindezt a tagállamok egyeztetett módon nyújtották. A pénzügyi szektor szabályozásának felgyorsításáról, valamint a G20-csúcson képviselendő uniós álláspontokról is sikerült megtalálni a konszenzust.<sup>47</sup>

Az április 2-i londoni G20-csúcstalálkozó kifejezetten sikerként értékelhető mind a globális folyamatok, mind az uniós szempontjából. Ahogyan Barroso elnök is kiemelte,<sup>48</sup> döntés született a növekedés és a munkahelyek prioritásként való kezelése, a pénzügyi rendszer megerősítése (az „árnyék pénzgazdaság” visszaszorítása), a globális méretű pénzügyi szektor szabályainak szigorítása, a protekcionizmus elvetése, a dohai folyamat folytatása, a kereskedelem szabadsága, valamint a zöld fejlődés mellett.

Egy hónappal később, május 7-én az aggasztóan növekvő munkanélküliségre válaszként a cseh elnökség külön foglalkoztatási csúcst hívott össze Prágába. A találkozó azonban egyáltalán nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, hiszen arra egy sor tagállam el sem ment. A cseh, illetve a rákövetkező svéd és spanyol elnökségek által levezényelt csúcson csupán egy 10 pontból álló, a foglalkoztatottságot és a mobilitást növelő terv látott napvilágot, azt ugyanakkor nem csupán a hiányzó állam- és kormányfők, de a tanácskozáson résztvevő szociális partnerek sem írták alá.<sup>49</sup>

A 2009. június 18–19-i Európai Tanács elnökségi következtetései<sup>50</sup> között előkelő helyet foglalt el a válságkezelés. Ezen belül a foglalkoztatás és növekedés helyreállítását követő kilépési stratégia, illetve a pénzügyi szolgáltatások szigorúbb szabályozása és felügyelete kapott nagy hangsúlyt.

<sup>45</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/HU/ec/104711.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/104711.pdf) Letöltve: 2009. március 30.

<sup>46</sup> <http://www.consilium.europa.eu/showFocus.aspx?id=1&focusId=352&lang=en> Letöltve: 2009. március 30.

<sup>47</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/106809.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/106809.pdf) Letöltve: 2009. március 30.

<sup>48</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/172&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> Letöltve: 2009. április 27.

<sup>49</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=507&furtherNews=yes> Letöltve: 2009. május 20.

<sup>50</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/HU/ec/108641.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/108641.pdf) Letöltve: 2009. június 30.

## 4) Összegzés és következtetések

A rövid elemzés fő tanulsága az alábbiakban foglalható össze. A kiindulópont természetesen az, hogy az Európai Unió nem egy állam, hanem olyan speciális államszövetség, amelyben az uniós intézményeknek a tagállamok által meghatározott, és a szerződésekben lefektetett – politikaterületenként változó intenzitású – hatáskörük van. Ezért csak korlátozottan kérhető számon az EU-n az egységes válságkezelés, nem beszélve arról, hogy maga a válság is eltérő állapotban találta a tagállamokat, amelyek eltérő módon és mértékben szenvedik meg ezt az időszakot.

Ez alapján a válság kontextusában elmondható, hogy a leghatékonyabb intézmény az Európai Központi Bank, amely saját, kizárólagos hatáskörben volt képes folyamatosan reagálni a válságra a monetáris politika eszközeivel. Ami a többi fő intézményt illeti, ezek nagyfokú hatékonyságot tudtak felmutatni olyan esetekben, amikor az uniós szabályozás eszközével lehet(ett) fellépni (az említett jogszabályok a tőkemegfelelésről vagy a betétgaranciákról stb.). Ugyanakkor az EU csak közepes hatékonysággal volt képes a keresletöztönzés beindítására és koordinálására (EERP), és alacsony hatékonysággal tudott fellépni a munkahelyek megőrzése érdekében, mert ezek a kompetenciák alapvetően nemzeti hatáskörben vannak.

A hatásköri eltéréseken túl problémát okoz az időtényező is. Az EU-ban egy jogszabály előterjesztése, megvitatása, elfogadása és hatályba lépése hosszú hónapokat, illetve éveket is igénybe vehet, ami jelentős lépéshátrányt okoz a jelenlegi válságban. Ugyanakkor az is tény, hogy a lassabban elfogadott jogszabályok kiérleltébbek lehetnek, többféle igényt és érdeket tudnak kompromisszumos formában megjeleníteni, és hosszú távon megelőzhetik a hasonló banki és hitelezési csődöket a jövőben.

A három részletesebben is áttekintett intézmény mindegyike aktív volt, és kölcsönösen pozitív volt a hatás az uniós intézmények és a nemzetközi fórumok között is. A konkrét döntéshozatali outputon kívül ugyanilyen fontosnak tekinthető, hogy az uniós fórumok elősegítették a válság leküzdésével kapcsolatos szemléletmód közelítését az EU-n belül, majd az azonos elvek kialakítását és képviselését a nemzetközi fórumokon. Annak ellenére, hogy a válságkezelés alapvetően nemzeti szinteken zajlik, az uniós lépések (szabályozás, pénzügyi támogatás, koordinált keresletöztönzés, a foglalkoztatás kitüntetett szerepe a legtöbb bizottsági és elnökségi anyagban stb.) európai szintű szolidaritásról és változó hatékonyságú, de aktív cselekvésről tanúskodtak.

\* \* \* \* \*



# A PÉNZÜGYI~GAZDASÁGI VÁLSÁG ÉS AZ EU KÖZÖS AGRÁRPOLITIKÁJA

*Somai Miklós*

Az amerikai jelzálogpiacról kiinduló pénzügyi válság, mely 2008 őszére globális méretű – a világ GDP-jének 90 százalékát adó 20 legfejlettebb országot egyszerre érintő – gazdasági válsággá terebélyesedett, több szempontból is jelentősen befolyásolja az európai közös agrárpolitika (KAP) működési feltételeit:

- \* először a piacok oldaláról, amennyiben a nyersanyagok (köztük az agrártermékek) iránti kereslet visszaesése véget vetett a magas és növekvő árak 2006 óta tartó időszakának;
- \* másodszer a jövedelmek oldaláról, amelyek jelentős csökkenése újból felértékeli a szektornak nyújtott támogatásokat, illetve azok farmjövedelem-stabilizáló szerepét;
- \* harmadszor az európai közös költségvetés és a nemzeti büdzsék oldaláról, melyeket alaposan „kiszáritanak” a bank- és egyéb iparágmentő akciók, illetve a különböző növekedést serkentő programok, s így módon a korábbinál kevesebb pénz maradhat agrárpolitikai célokra.

## 1) Előzmények

Nyugat-Európában az élelmiszerek reálára harminc évnyi csökkenés után vett ellentétes irányt 2006 és 2008 közepe között. A hirtelen áremelkedés – mely több alapvető cikket (pl. gabonát, növényi olajat, tejtermékeket és egyes húsokat) érintett – különböző tényezők együttes hatásának volt a következménye:

- \* megemlítendő a keresleti nyomás, melyben főleg néhány gyorsan fejlődő ország (pl. India, Kína) népesség- és/vagy gazdasági növekedése, illetve nagy tömegeinek gyors urbanizálódása (vagyis az állati termékek iránti növekvő kereslete) érhető tetten;
- \* az energiaárak 2005 utáni radikális emelkedése kétszeresen is visszahatott az élelmiszer-árakra:
  - o egyrészt az inputok (vegyszerek, műtrágya, gázolaj) megdrágulása (*1. ábra* a függelékben);
  - o másrészt a bioüzemanyagok (kukorica, cukor, növényi olajok stb.) iránti sokszor állami programokkal felfokozott kereslet révén;

- \* továbbá a pénzügyi változások: a dollár gyengülése, a megtakarítások egy részének agrártermékekbe történő (sokszor spekulációs célú) átáramlása;
- \* a világ élelmiszerkészleteinek (néhány fő termelő és exportáló régió klimatikus okok miatti 2005-ös és 2006-os terméskiesésével összefüggő) negyedszázados mélypontra való lecsökkenése;
- \* valamint néhány, a világpiac normális körülmények közötti ellátásában jelentős szerepet játszó ország (pl. India, Vietnám, Thaiföld és Kína által a rizsre, Kazahsztán által a búzára, Indonézia által a pálmaolajra, s végül Argentína által több termék esetében bevezetett) exportszűkítő intézkedései.

A fenti tényezők következtében az élelmiszerárak olyan magasságokba törtek, hogy a jelenlegben számos befolyásos és mértékadó elemző a korábbi több évtizedes reálár-csökkenési trend tartós megfordulását látta.

Ebben a történelmi pillanatban (egészen pontosan 2007 novemberében) állt elő az Európai Bizottság a közös agrárpolitika újabb, ha nem is reformnak nevezett, de az 1990-es évek óta immár negyedik, határozott változásokat hozó kiigazításának a tervezetével. Az ún. „egészségügyi állapotfelmérés” (angolul *Health Check*) dokumentum első, vitaindítónak szánt változatáról a tagállamokban fél éven keresztül széles körű társadalmi konzultációt folytattak, melynek nyomán a bizottság 2008. május 20-án megjelentette az immár végleges, jogszabály-módosításokra vonatkozó javaslatokban is testet öltő, változatot. A korábbi reformok folytatásaként értékelhető javaslat, a világpiac akkori és középtávon valószínűsíthető helyzete alapján tovább ment az állami beavatkozás (intervenció) visszaszorítása, a támogatások és a termelés (szinte) teljes szétválasztása és a kínálatkorlátozás leépülése által fémjelzett „ösvényen”, ami által lehetővé kívánta tenni, hogy a termelők egyre inkább a piac jelzései alapján hozzák meg gazdasági döntéseiket.

A piac önszabályozó erejébe vetett korlátlan hitnek vetett azután véget a 2008 őszén kiteljesedő, az 1929–1933-as depresszió óta nem látott méretű világgazdasági válság. Paradox módon, a franciák, miközben – a 2008 második felévére eső EU-elnökségük révén – szerencsés módon esélyt kaptak a sorstól, hogy jelentős hatással legyenek a KAP jövőjére (mert ekkor kellett véglegesíteni a *Health Check* dokumentumait), 2008 nyarának és őszeinek rendkívüli eseményei (a grúzai és a világgazdasági válság) miatt kénytelenek voltak energiájukat más területekre koncentrálni, és a KAP saját izlésük szerinti mélyreható átalakításáról lemondani. A válság körülményei között, a *Health Checkkel* kapcsolatban 2008. november 20-án tető alá hozott kompromisszum a kínálatszabályozás azonnali (GOF<sup>1</sup>-növények), illetve lépcsőzetes (tej) eltörlése mellett, többek között, a közvetlen támogatások vidékfejlesztési célokra történő további jelentős átcsoportosítását (*moduláció*) tartalmazta.<sup>2</sup> A francia EU-elnökség tehát nem tudta megakasztani azt a tendenciát, melynek elméleti bázisát adó gazdaságfilozófia szerint az európai mezőgazdaságnak a piachoz kell alkalmazkodnia, a piaci kereslet és kínálat alakulását kell követnie.

<sup>1</sup> GOF, gabona, olajosmag, fehérjetakarmány.

<sup>2</sup> A bizottság eredeti javaslatában szereplő plusz 8 (nagybirtokok esetén akár plusz 17) százalékos moduláció tervét a liberális gazdaságpolitikai beállítottságú tagországok közül az Egyesült Királyság és Dánia támogatta nyíltan. Ez az elképzelés azonban Francia-, Német- és Olaszország ellenállásán elbukott. A kötelező moduláció 2012-ig, az évi minimum 5.000 € támogatásban részesülő farmok esetén – az akkori 5 százalékon túlmenően – még így is további 5 (az évi 300 ezer €-nál jobban támogatott birtokoknál további 9) százalékkal nő (1. táblázat a függelékben). A tejkvóták 2009 és 2013 között évi egy százalékkal nőnek, 2014-től pedig megszűnnek. Olaszország 2009-ben egy lépcsőben növelheti a kvótáját, tekintettel arra, hogy még így sem képes sajtgyártását saját termelésű tejből kielégíteni. (EurActiv [web])

## 2) Agrárpiacok a pénzügyi-gazdasági válság szorításában

A világ agrárpiacain 2006 eleje óta tapasztalható áralakulás 2008 nyarán sorra ellentétes irányt vett az alapvető termékek (növényi olajok, olajos magvak, gabonafélék, tejtermékek, cukor) esetében. A húsok a többi alapvető termékénél kisebb áringadozást mutattak, ami abból adódik, hogy a termelés viszonylag kisebb hányada kerül a világpiacra. (2. és 3. ábra a függelékben)

A 2008 közepi hirtelen árcsökkenésben az alábbi konjunkturális tényezők játszottak meghatározó szerepet:

- \* az időjárásnak köszönhetően néhány meghatározó régióban újra átlagos, illetve az átlagosnál jobb termést takarítottak be;
- \* a korábbi évek magas árai miatt (pl. a gabonafélék és az olajos magvak esetében) a vetésterület is megnőtt;
- \* az ellátási problémák enyhültével az exportkorlátozást több országban föloldották;
- \* a pénzügyi válság eltüntette a túlzott likviditást a piacokról, s így a szektort érő spekulációs hatás is enyhült.<sup>3</sup>

A konjunkturális okok azonban önmagukban nem magyarázzák az élelmiszerárak ilyen jelentős mértékű visszaesését. A mélyebb okot nyilvánvalóan a világgazdasági recesszióban kell keresni, amely nem csupán közvetlenül, az élelmiszer-fogyasztás, -termelés és -kereskedelem hanyatlása révén, de az energiahordozók iránti igény csökkenésével és az energiaárak zuhanásával közvetve is hatott a bioenergia-termelésben szerepet játszó növények (gabona, cukor, olajos magvak), s rajtuk keresztül szinte valamennyi agrár-élelmiszeripari termék árviszonyaira.

Amennyiben megpróbáljuk a válság tanulságait összegezni, el kell ismernünk, hogy az élelmiszer-vertikum hihetetlenül nagy áringadozásokat képes produkálni. Talán nem véletlen, hogy a modernkori agrárpolitikai eszköztár éppen az 1929–1933-as válság nyomán alakult ki a legfejlettebb ipari országokban. Ezt az árvolatilitást, ha lehet, a GATT/WTO keretében folytatott kereskedelmi liberalizáció csak még inkább növeli, és ha a dohai forduló végre eredményre jut, akkor ez a hatás tovább erősödik majd. A szabadabb kereskedelem révén ugyanis a termelés egyre inkább a komparatív előnyökkel rendelkező térségekre koncentrálódik, s ha ott klimatikus vagy egyéb okok miatt jelentős termékingadozás mutatkozik, úgy – az ezen térségektől való függés okán – a világpiaci áralakulás még hektikusabb lesz.<sup>4</sup>

További tanulság, hogy amennyiben tartósan fennmarad az agrártermékek energetikai hasznosítása, úgy egyes termékek (pl. kukorica) áralakulására az energiapiaci trendeknek legalább akkora hatásuk lesz, mint az agrárpiaciaknak. Illetve, annyi bizonyos, hogy az energiaárak alulról megtámasztják ezen termékek árát. A függelék 4. és 5. ábráin is látható, mennyire együtt mozog a benzin és a kukorica ára. 2009 tavaszán az energetikai termékek ár-emelkedése máris húzza magával a kukorica- és szójaárakat. A rövid távú prognózisok szerint, ez az ár-emelkedés nem éri majd el a 2006–2008 közepe közötti szintet.

<sup>3</sup> Eközben az Obama-adminisztráció igyekszik megerősíteni a határidős árutőzsde állami felügyeletét. Sőt, az árutőzsde és az értéktőzsde felügyeleti szerveinek fúziója is felmerült, különös tekintettel a származtatott termékekkel (derivatívákkal) való kereskedelemre, illetve az abban rejlő veszélyekre. (Menafin [2009])

<sup>4</sup> Sajnos, a klímaváltozással foglalkozó kutatók előrejelzései is azt mutatják, hogy a jövőben egyre nagyobb termésingadozások várhatók.

### 3) Áringadozások és agrárpolitika

Az EU közös agrárpolitikája – mint általában a fejlett országok hasonló politikái – éppen az agrárpiacon áringadozások káros hatásainak minimalizálása érdekében jöttek létre. Ennek legfőbb eszközei az állami intervenció – vagyis amikor az állam garantálja, hogy válságos helyzetben, tartósan alacsony piaci árak időszakában, garantált minimáláron felvásárolja a termékeket –, valamint a kínálat valamilyen (például termelési kvótákkal vagy magas vámokkal történő) korlátozása.

A KAP legutóbbi kiigazítása, a *Health Check*, egy többlépcsős folyamat utolsó állomásaként, éppen az áringadozások ellen alkalmazott agrárpolitikai eszközöknek adja meg a kegyelem-döfést. Miközben nyilvánvaló, hogy a globalizált piacokra való egyre nagyobb nyitottság, a klímaváltozás és a vissza-visszatérő élelmiszerbotrányok tovább növelik az agrárpiacon áringadozások amplitúdóját, a *Health Check* – a kötelező ugar eltörlésével és a tejkvóták kifuttatásával – gyakorlatilag kiiktatja a rendszerből a kínálatkorlátozást, és minimálisra szűkíti az intervenció lehetőségét.<sup>5</sup>

Vannak ugyan új, fakultatív módon bevezethető kockázatmenedzselési eszközök – például a KAP ezentúl lehetőséget ad természeti katasztrófák esetére létrehozott terménybiztosítási rendszerek és állatbetegségek esetére létrehozott kockázati alapok támogatására –, ezen eszközök alkalmazása azonban jelentős tagállami kofinanszírozást igényel, ami a legtöbb ország költségvetésébe egyszerűen nem fér bele. Továbbá fennmaradt még néhány termék esetében a magántárolás (sertés, olíva) és az áru piacról való kivonásának (bor, zöldség-gyümölcs) lehetősége, ezek masszív alkalmazását azonban alaposan megkérdőjelezi, hogy a válság nyomán megritkultak és megdrágultak a rövid hitelek.

Tény, hogy az EU, a sorozatos KAP-reformok hatására, mára elveszítette azt a képességét, hogy a stratégiai (intervenció) készletek szükség szerinti növelése, illetve csökkentése révén hatékonyan beavatkozzon a piaci folyamatokba, érezhetően enyhítse az agrárpiacon áringadozás romboló hatását. Mindez különösen aggasztónak tűnik akkor, amikor egyes versenytársak agrárpolitikájában nyoma sincs hasonló lépéseknek. Az Egyesült Államok például – figyelemre sem méltatva az EU-nak és más WTO-tagországoknak a piactorzító agrártámogatások leépítése érdekében az utóbbi években tett erőfeszítéseit – 2008-as új agrártörvényével a korábbinál is magasabb szintre emelte, s a világtendenciával ellentétben egyre inkább súlyosan piac- és versenytörzítő irányba változtatta agrárszubszencióit.<sup>6</sup> Másrészt, Oroszország és Ukrajna olyan nyira híján van tárolókapacitásoknak, hogy az alacsony technológiai szint miatt az időjárásnak jelentősen kitett gabonatermelésük, egy jó termést hozó évben, könnyen eláraszthatja a közeli európai piacokat, tovább növelve az ottani áringadozás kockázatát.

### 4) Válság és pénzügyek

Korábbi válságok tapasztalata azt mutatja, hogy a visszaeséseknek komoly hatása van a termelői jövedelmekre, a termelői kapacitások kihasználtságára, és általában jelentős szerkezetát-

<sup>5</sup> A *Health Check* a vaj esetében 30 ezer, a sovány tejpornál 109 ezer, a lágybúzánál pedig 3 millió tonnában maximálja az évente intervencióra felajánlható mennyiséget. Az intervenció teljesen megszűnik a sertéshús, az árpa és a cirok vonatkozásában. (Európai Bizottság [web])

<sup>6</sup> United States GPO (web)

alakításokat indukálnak az élelmiszer-gazdasági vertikum különböző szintjein. Ma még nem látszik világosan, hogy mely termékpályát, milyen mélyen érinti a válság, ugyanakkor kibontakozni látszik egy olyan tendencia, mely szerint a fogyasztói kereslet a nagy márkáktól a „no name” termékek felé tolódik el, ami a birtokok és szövetkezetek további koncentrációját vetíti előre.

Ebben a helyzetben felértékelődik az az évi mintegy 40 milliárd eurónyi közvetlen támogatás, amelyet a termelők – bár bizonyos növény- és állategészségügyi, környezetvédelmi és állatjóléti előírások betartása esetén kaphatnak csak meg teljes egészében – lényegében feltételek nélkül, szabadon elkölthető. Ugyanakkor a válság csak még tovább nehezíti az egységes európai piacon belül a 2004-ben és később csatlakozott új tagországok termelőinek versenyhelyzetét. Az eddigi negatív diszkrimináció mellett – mely a közvetlen kifizetésekhez való, az EU-15-ök gazdáihoz képesti korlátozott hozzájutásban öltött testet – még a nemzeti kormányok nehéz költségvetési helyzete miatt is szenvedhetnek. Esély van rá, hogy a válság nyomán növekvő költségvetési deficittel szembesülő kormányok – főként az eurózóna egyelőre kívüli rekedt országokban – kénytelenek lesznek csökkenteni a közvetlen támogatáshoz járó kiegészítést, az ún. nemzeti *top-up*-ot.

*A „top-up” azt jelenti, hogy a közvetlen támogatások normál szintjének 30 százalékaival, de maximum az EU15-ökben érvényesülő aktuális szintig, az új tagországok kipótolhatják a gazdák jövedelmét. Ezt a lehetőséget Magyarország ez idáig körülbelül 20-25 százalékos szinten használta ki, amellyel – az FVM államtitkára szerint – előkelő helyen állunk az EU10-eken belül. Ez az arány azonban, a válság hatására, most lecsökken 13-15 százalékra. (Forrás: Máhr [2009])<sup>7</sup>*

A KAP pénzügyi rendszerének igazságtalan mivolta válság idején még szembetűnőbb. Talán ez az oka annak, hogy az agrárminiszterek 2009. júniusi brnói informális találkozásán, az EU agrárbiztosa – ha csak egy megválaszolatlan kérdés erejéig is, de – felvetette a közvetlen támogatások európai szintű kiegyenlítésének a lehetőségét.<sup>8</sup> Ma a támogatások mértékében az egyes tagországok között meglévő különbségeket az indokolja, hogy a közvetlen kifizetések hivatalosan a gazdáknak (az árgaranciák lecsökkentése miatt kieső) jövedelmeit pótolják. Márpedig ezen jövedelmek országoként és régióként eltérnek.

A 2003-as KAP-reform már lehetőséget teremtett arra, hogy a hektáronkénti támogatások odaítélésekor egyéni referenciák vagy regionális átlagok alapján járjanak el. A latin országok általában egyéni (történelmi) referenciákat alkalmaznak, Németország és Anglia pedig fokozatosan jut el odáig, hogy 2012/13 környékén már regionális alapon ossza el a támogatást. Ha megnézzük a bizottság *Health Checkkel* kapcsolatos ajánlásait, ott háromféle lehetőség is szerepel egy, a korábbinál nagyobb mértékben átalányalapú rendszerre való áttérésre: a történelmi modellt regionálissal lehetne fölváltani, illetve mind a történelmi, mind pedig a regionális modellen belül mód volna a támogatási szintek közelítésére (*flatter rate*). Racionálisan egy teljesen egységes (*flat rate*) modellnek is volna létjogosultsága – hiszen ha a szétválasztással megszűnik a kapcsolat a termelés és a támogatás között, sőt a támogatásért cserébe már termelni sem kell –, akkor milyen alapon kapna egyik gazda több támogatást, mint egy másik. Az *alap* egyelőre „köbe vésett” EU-jog, ami – mint már említettük – a termelők által az egyes országokban és régiókban elérhető jövedelemhez igazítja a támogatás mértékét. A támogatások esetleges EU-szintű egységesítésének hatását a 6-7. ábrák mutatják (lásd a függelékben).

\* \* \* \* \*

<sup>7</sup> A termelők ugyanakkor úgy érzik, nem kapnak több támogatást, mint 2004-ben. (AKI [2009])

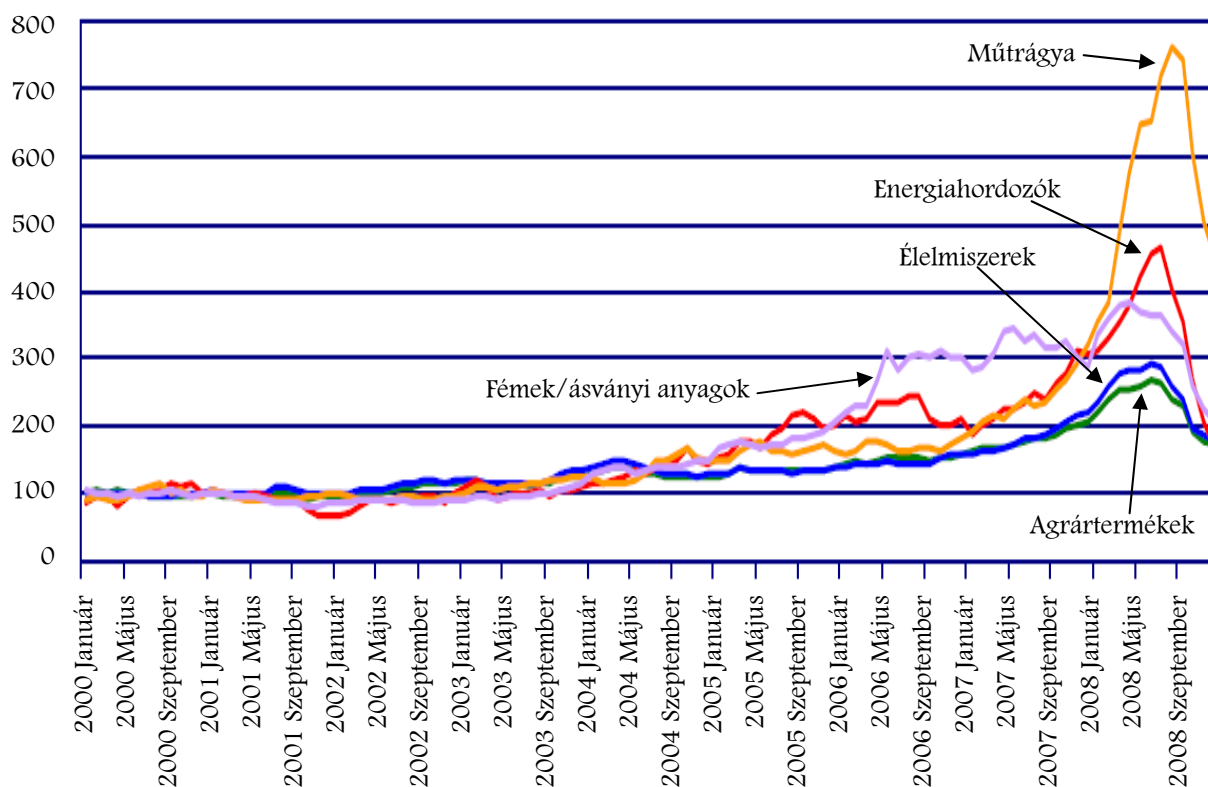
<sup>8</sup> Fischer Boel (2009)

## Referenciák

- AKI (2009): *Vita az állattenyésztés helyzetéről és jövőjéről az Agrárgazdasági Kutatóintézetben* 2009. április 20-án
- EURACTIV (web): *La France décroche un compromis sur l'avenir de l'agriculture européenne*, EurActiv 20 novembre 2008 <http://www.euractiv.com/fr/pac/france-dcroche-compromis-avenir-agriculture-europenne/article-177371> Letöltve: 2009. június 8.
- Európai Bizottság (web): *Health Check of the Common Agricultural Policy* [http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm) Letöltve: 2009. június 14.
- Európai Parlament (2009): *La PAC face a la crise*, Parlement Européen Direction Générale Politiques Internes de l'Unikon, Département Thématique B: Politiques structurelles e t de cohésion – Agriculture et développement rural IP/B/AGRI/NT/2009-02PE408.971 04/03/2009 <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=fr&file=25068> Letöltve: 2009. június 11.
- FAO (2009): *Food Price Indices, June 2009*, FAO: World Food Situation <http://www.fao.org/worldfoodsituation/FoodPricesIndex/en/> Letöltve: 2009. június 13.
- Fischer Boel, Mariann (2009): *What Future for Direct Payments? Informal Meeting in Brno, Czech Republic, 2 June 2009 2 Ministers* <http://www.google.hu/search?hl=hu&q=%22SPEECH%2F09%2F279+Mariann+Fischer+Boel+Member+of+the+European+Commission+responsible+for+Agriculture+and+Rural+Development+CAP+post+2013%3A+What+future+for+direct+payments%3F+Informal+Meeting+in+Brno+Brno%2C+Czech+Republic%2C+2+June+2009+2+Ministers%2C+%22&meta=&aq=f&oq> Letöltve: 2009. június 14.
- Haniotis, Tassos (2008): *The Common Agricultural Policy: Issues from the „Health Check” Debate*, IPC/GMF – Washington DC, 5 December 2008 <http://www.agritrade.org/events/documents/081205IPC-GMFDC.pdf> Letöltve: 2009. június 10.
- INDEXMUNDI (web): *Maize (corn) Monthly Price* <http://www.indexmundi.com/commodities/?commodity=corn&months=60> Letöltve: 2009. június 14.
- Máhr András (2009): *A magyar mezőgazdaság és a magyar élelmiszeripar helyzete és kilátásai*, az FVM államtitkárának előadása az Európa Klubban 2009. május 19-én
- MENAFN (web): *CFTC and SEC Merger Not Top Priority for Treasury*, Menafn MarketWatch.com, June 05, 2009 [http://www.menafn.com/qn\\_news\\_story.asp?StoryId=%7B54FF5EB5-1361-4627-B355-B003F1A265AB%7D](http://www.menafn.com/qn_news_story.asp?StoryId=%7B54FF5EB5-1361-4627-B355-B003F1A265AB%7D) Letöltve: 2009. június 13.
- United States GPO (web): *Food, Conservation, and Energy Act of 2008* [http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=110\\_cong\\_bills&docid=f:h2419enr.txt.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=110_cong_bills&docid=f:h2419enr.txt.pdf) Letöltve: 2009. június 14.
- ZAGAZ (web): *Les prix du carburants/Evolution des prix* <http://www.zagaz.com/stats.php> Letöltve: 2009. június 14.

## Függelék

I. ábra  
Egyes (mezőgazdasági és egyéb) nyersanyagok áralakulása  
(folyó áron)



Forrás: Európai Parlament (2009).

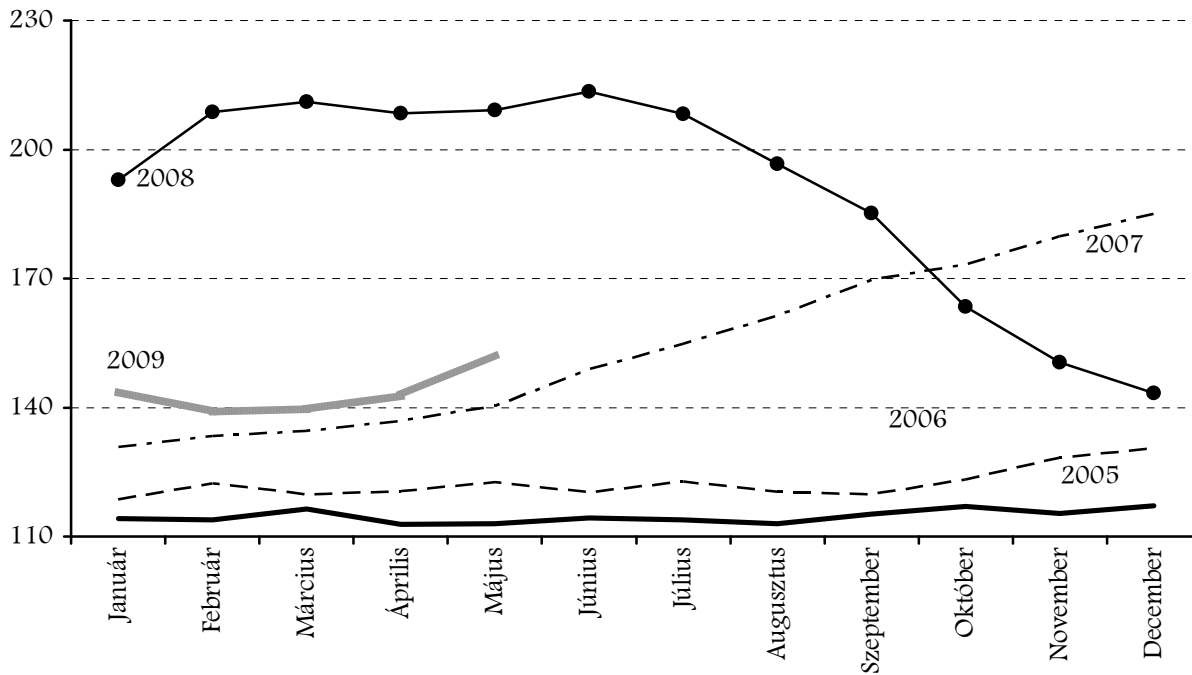
I. táblázat  
Modulációs kulcsok a különböző farmkategóriákban  
(százalék)

Közvetlen támogatás/farm/év (€)	2009	2010	2011	2012
< 5.000	0	0	0	0
5.000 – 300.000	7	8	9	10
> 300.000	11	12	13	14

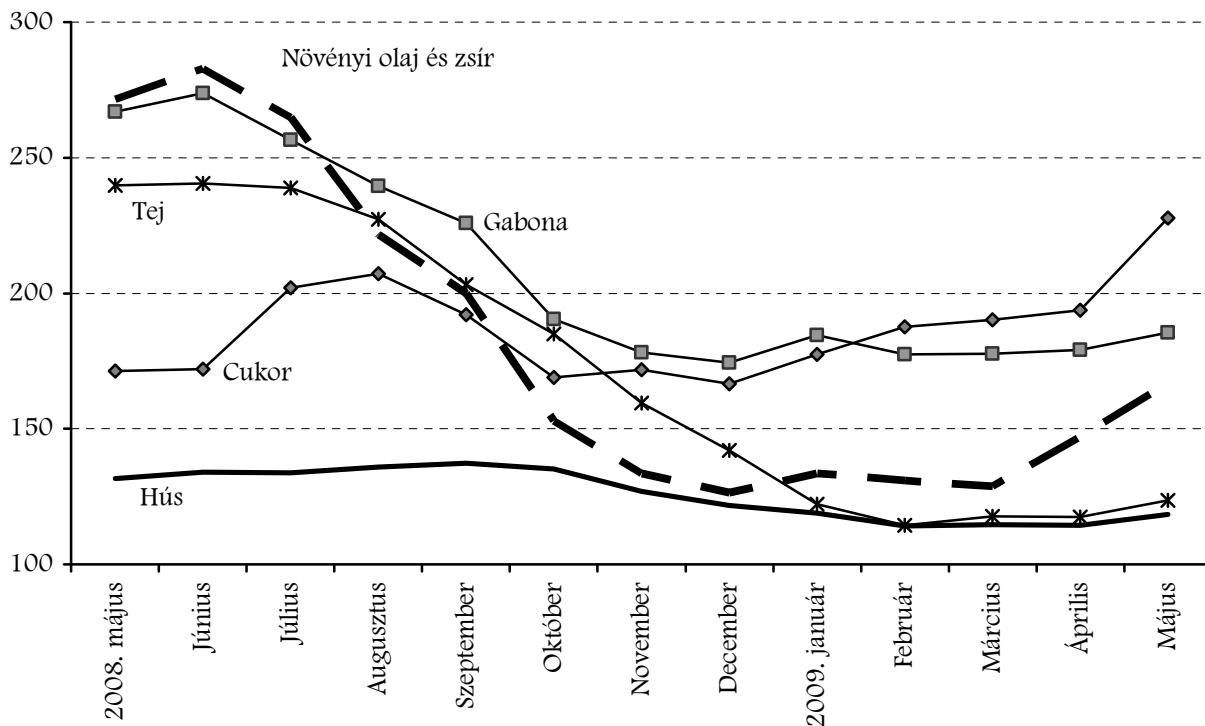
Forrás: Haniotis (2008).

2-3. ábra  
Élelmiszer-árindexek alakulása

Élelmiszerek árindexe  
2002-2004=100



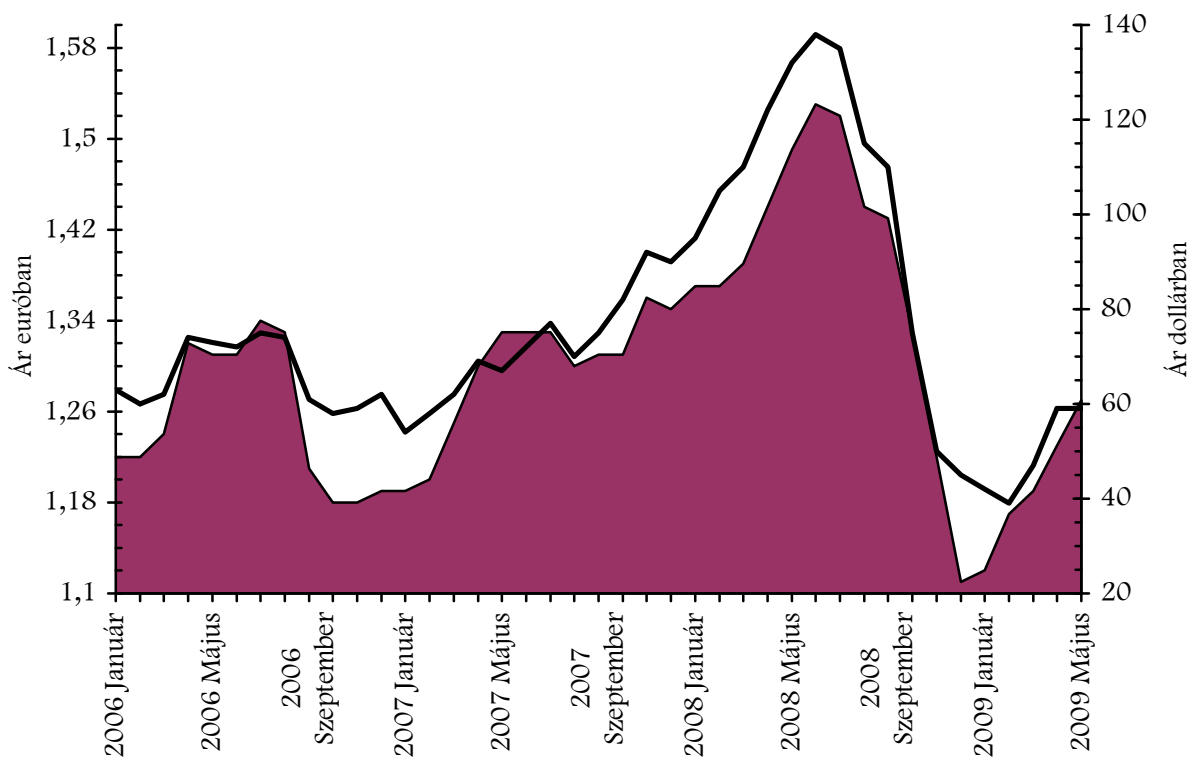
Élelmiszerek árindexe  
2002-2004=100



Forrás: FAO (2009).

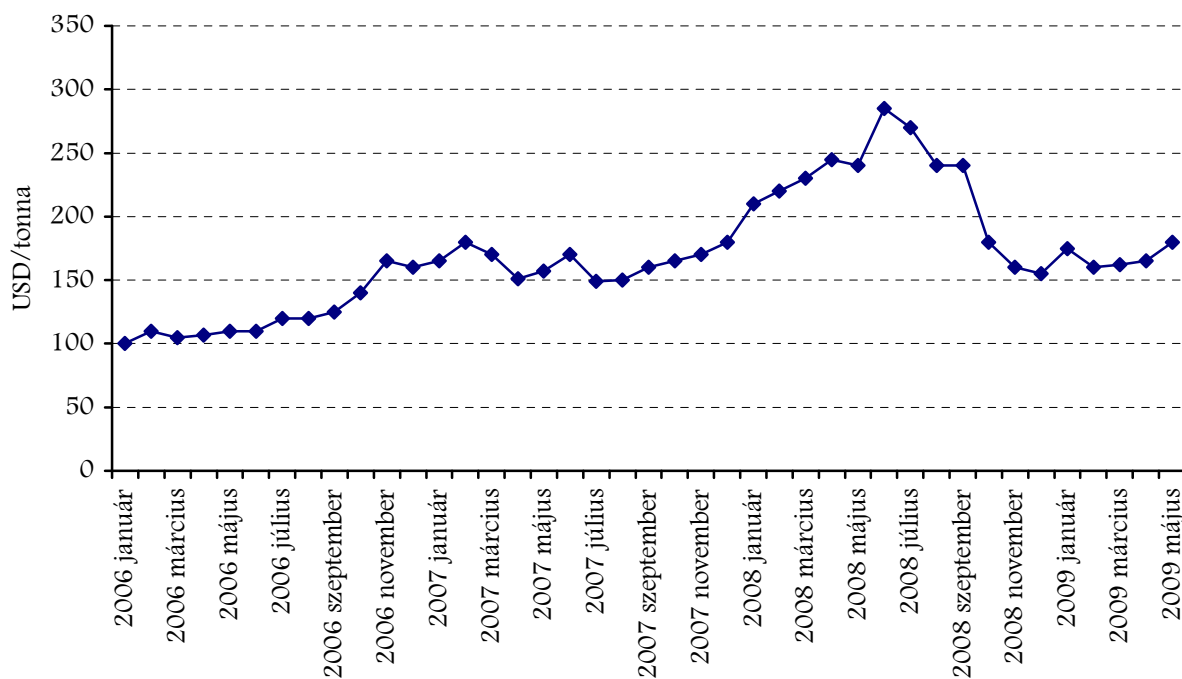


4. ábra  
A 95-ös benzin árának alakulása 2006. január és 2009. május között



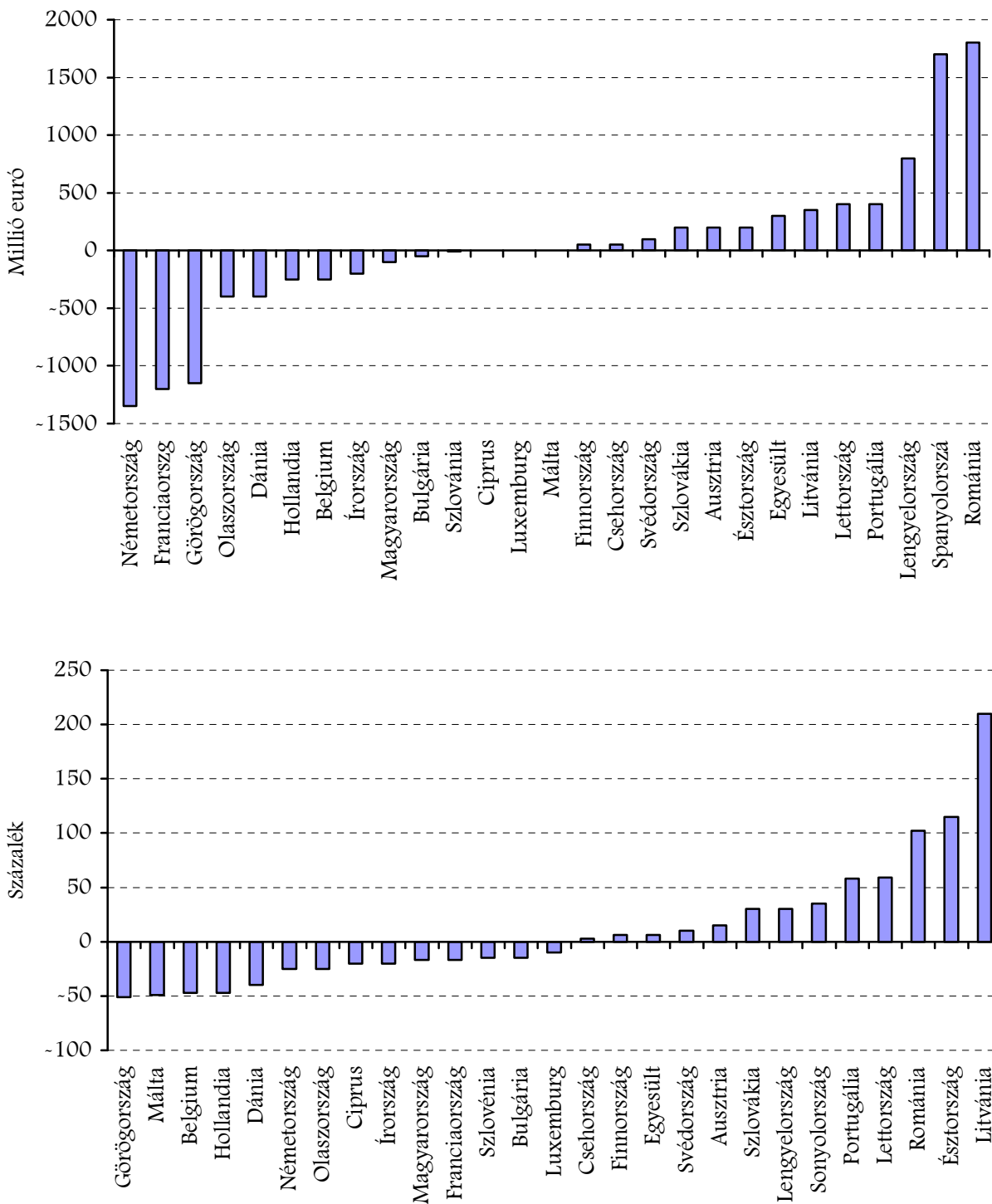
Forrás: Zagaz (web).

5. ábra  
A kukorica árának alakulása 2006. január és 2009. május között  
(FOB Mexikói-öböl)



Forrás: Indexamundi (web).

6-7. ábra  
 A közvetlen kifizetések esetleges EU-szintű egységesítésének várható hatása  
 a tagországok nettó pénzügyi pozíciójára  
 (millió euró és százalék)



Forrás: Haniotis (2008).

# AZ EURÓPAI UNIÓ MUNKAERŐPIACA ÉS A VÁLSÁG\*

Artner Annamária

## 1) Az európai munkaerőpiac állapota a válság előtt

Az európai foglalkoztatási helyzet a válság előtt sem volt megnyugtató. Az ACNielsen nemzetközi piackutató cég internetes felmérést készített 2005 novemberében a munkavállalók tapasztalatairól. (ACNielsen 2006) Fontos megjegyezni, hogy az internethez hozzáférő, azt jól használni tudó mintáról van szó, amely a munkavállalók körében a jobb helyzetűeket jelenti, és nem, vagy alig tartalmazza a legképzetlenebb, legsérülékenyebb, legkiszolgáltatottabb munkavállalói csoportokat.

A 23500 fős minta alapján a munkaerő-piaci helyzet már évekkel ezelőtt is rossz viszonyokról árulkodott. A megkérdezettek negyedét érintette közvetlenül vagy családtagjain keresztül a munkanélküliség. Az európai átlag ugyanannyi, mint a globális (25 százalék). 2004 novembere és 2005 novembere között az összes megkérdezett 8 százaléka vált munkanélkülivé (az európaiak 9 százaléka), 17 (Európa esetében 16) százalékuk esetében pedig valamely családtagjukkal történt meg ugyanez.

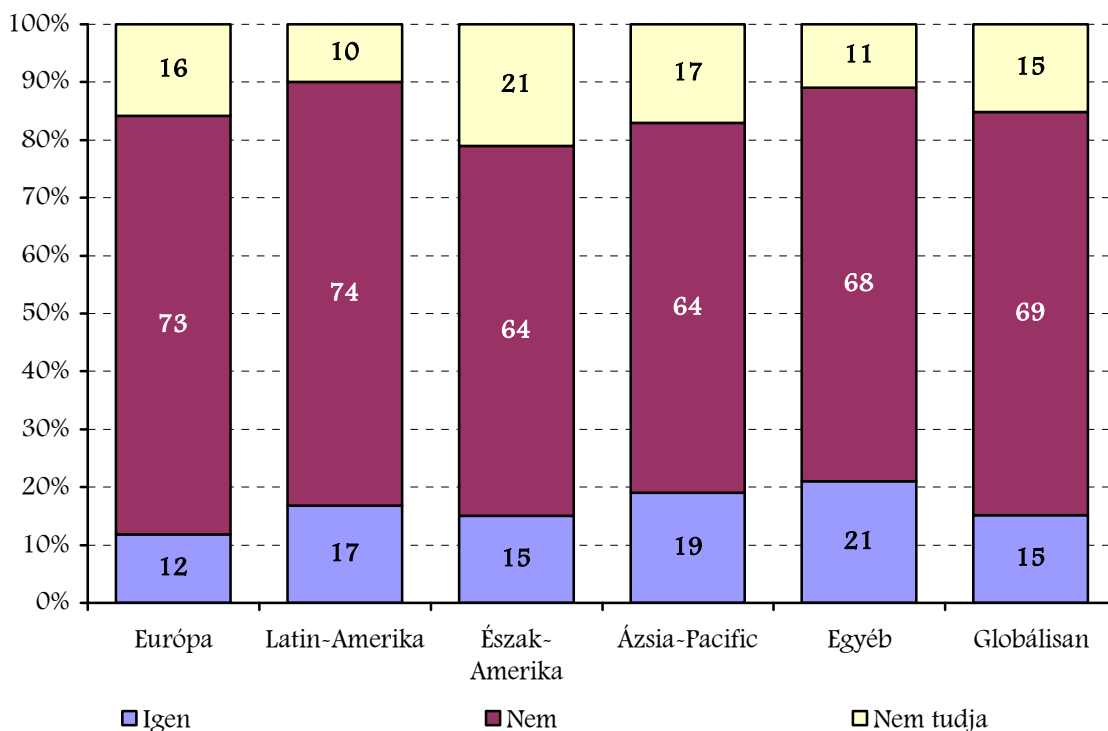
A munkavállalók a munkáltatók hozzájuk való viszonyának romlását is érzékelték. Globálisan az emberek 69 százaléka szerint a kormányok nem tesznek eleget foglalkoztatás növeléséért. Az európai válaszolók között ez az arány 73 százalék volt, és a régiók közül Európában voltak elégedettebbek a legkevesebben a kormányok ilyen irányú tevékenységével. (1. ábra)

A válaszolók 59 százaléka szerint munkaadóik 2005-ben kevésbé értékelték munkavállalóik lojalitását, mint korábban. Európában ez az arány 58 százalék. Az érték az Egyesült Királyság és Franciaország munkavállalói körében volt a legmagasabb (76-76 százalék) az egész mintában. (2. ábra) A megkérdezetteknek 54 százaléka nyilatkozott oda, hogy „éppen megfelelő” mennyiséget dolgozik, 34 százalékuk szerint viszont túl sokat. Európában ezek az arányok rendre 56 és 33 százalék voltak.

---

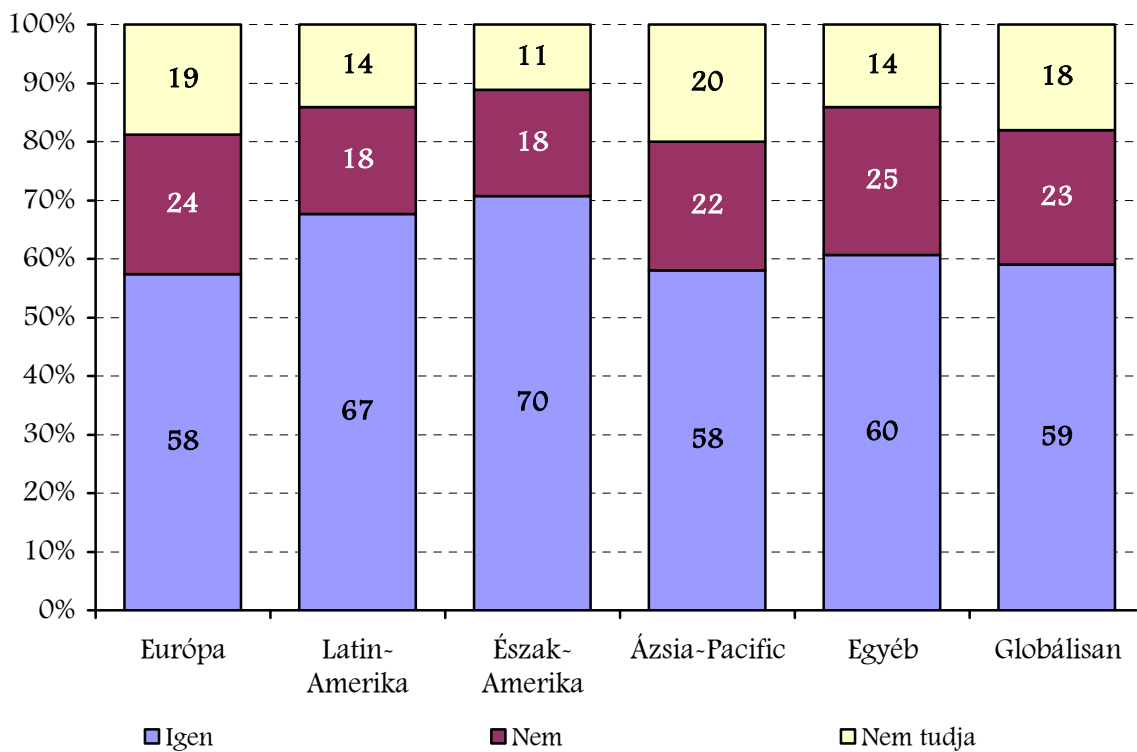
\* A tanulmány megjelent az Európai Tükör XIV. évf. 2009/10. számában.

1. ábra  
 Ön szerint a kormányok eleget tesznek a munkahelyek létrehozásáért?



Forrás: ACNielsen (2006).

2. ábra  
 Ön szerint foglalkoztatók kevésbé értékelik a foglalkoztatottak lojalitását most, mint régen?



Forrás: ACNielsen (2006).

Az ACNielsen egyes európai országokban a munkavállalók körében folyamatos, magas szintű „aggodalmat” tapasztalt:

- \* A német és a portugál munkavállalók 40 százaléka számolt be őket érintő elbocsátásokról.
- \* Portugáliában az emberek 80 százaléka szerint nem teszi eleget a kormány a munkanélküliség ellen, és 68 százalékuk vélte úgy, hogy a foglalkoztatók kisebb gondot fordítanak a munkaerő lojalítására, mint korábban.
- \* A franciák közel 46 százaléka volt bizonytalan munkája (annak megtartása) felől, és háromnegyedik volt elégedetlen a kormány foglalkoztatáspolitikájával.

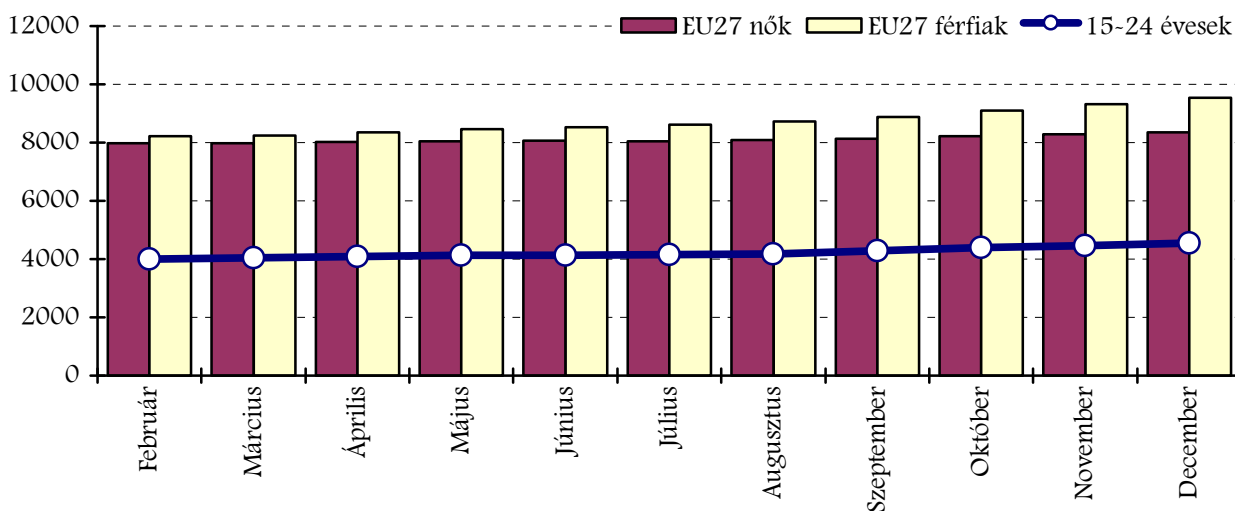
Az elégedettek közé tartoztak mindenekelőtt az skandináv országok, Írországgal, valamint Svájcjal együtt. Az összes ország közül Finnországban voltak a legtöbben elégedettek azzal a munkamennyiséggel, amit dolgozniuk kell. (ACNielsen 2006, MRW 2006)

Már a pénzügyi válság kirobbanása előtt is problémát jelentett a migráció, természetesen főleg azokban az országokban, ahol a bevándorló munkavállalók száma és aránya jelentős. Ezek egyike Franciaország, ahol 2007-ben a munkanélküliségi ráta a bevándorlók körében kétszer olyan magas (15,2 százalék) volt, mint az országos átlag. 361 ezer 15 éven felüli, többnyire szakképzetlen bevándorló keresett munkát hivatalosan. Franciaországban a képzettség nélkül is végezhető szolgáltatási ágazatok dolgozóinak egyötöde bevándorló. Azonban a kvalifikált immigránsok helyzete sem jobb, sőt relatív értelemben még rosszabb is. Az ő körükben a munkanélküliségi ráta nem kétszer, hanem háromszor akkora, mint a nemzeti átlag. Ennek oka egyfelől az, hogy a képzettségről szóló bizonyítványokat, okleveleket a francia hatóságok és vállalatok nem ismerik el, másrészt pedig az idegenekkel szembeni előítélet és hátrányos megkülönböztetés.

## 2) A válság munkaerő-piaci hatásai

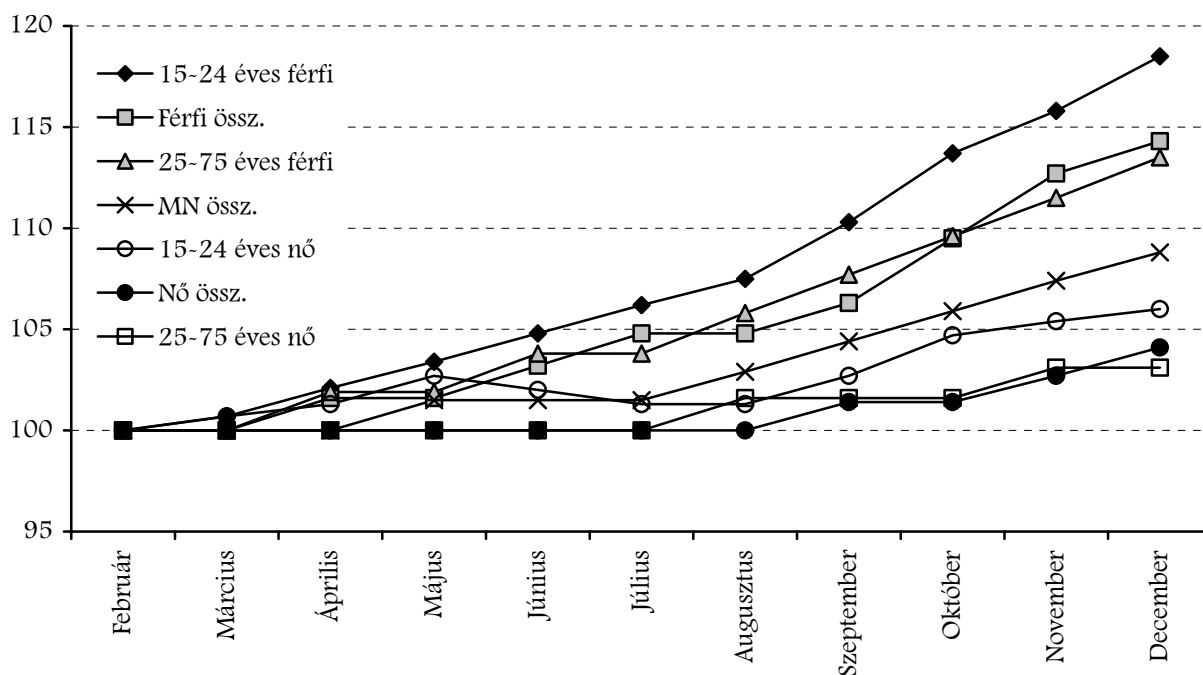
A válság hatására az EU-ban 2008 folyamán kétfélmillió munkahely szűnt meg, s ennek több mint fele Spanyolországban. A leggyorsabban a fiatal férfiak munkanélkülisége nőtt; a legkevésbé a nőké. A munkanélküliek számának és rátájának alakulásáról a 3. és 4. ábra tájékoztat.

3. ábra  
Az EU27 munkanélküliségének néhány jellemzője 2008. február – 2008. december  
(ezer fő)



Forrás: Eurostat.

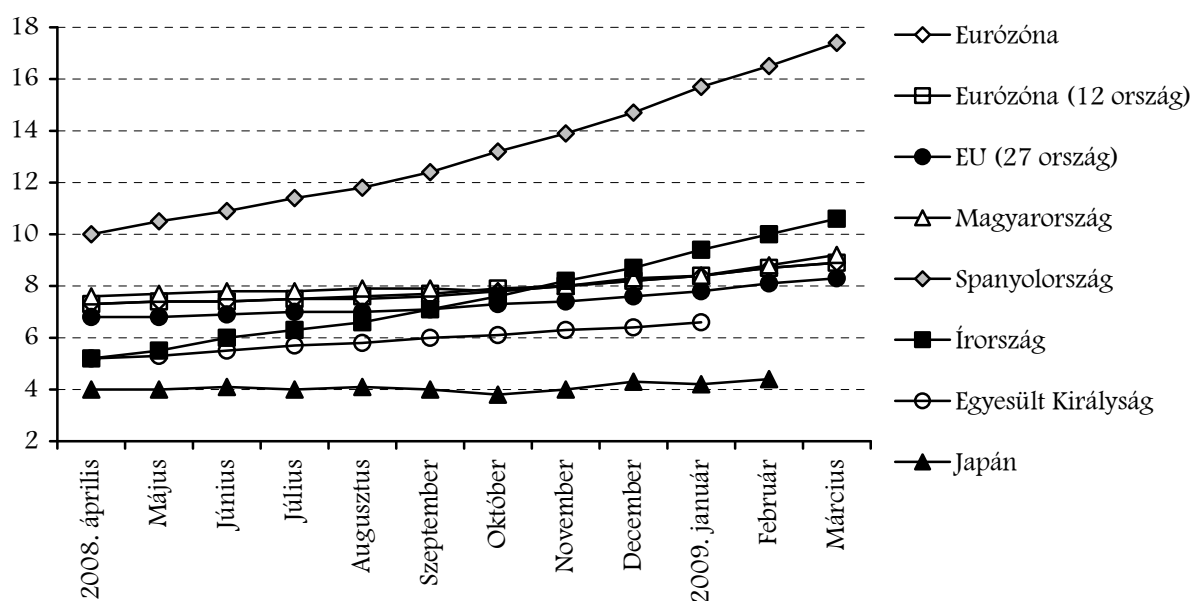
4. ábra  
A munkanélküliségi ráta változása nem és kor szerint EU27, 2008. február – 2008. december  
(2008. február = 100)



Forrás: Eurostat.

2009 elején az elbocsátások még gyorsabb ütemre váltottak. Az EU27 munkanélküliségi rátája a 2008 áprilisa és 2009 márciusa között eltelt 12 hónap alatt 6,8-ról 8,3 százalékra nőtt, meghaladva a 20 millió főt. A legmagasabb rátát 12 hónapja is és most is Spanyolország mutatta (rendre 10,0 és 17,4 százalék), a legalacsonyabbat Hollandia, ahol a ráta az egy év alatt végig 2,7-2,8 százalék volt. Magyarország az 5.-6. helyen szerepelt. (5. ábra)

5. ábra  
Az EU munkanélküliségi rátája 2008. április – 2009. március  
(százalék)



Forrás: Eurostat.

Az Európai Bizottság 2009. május elején az EU gazdasági visszaesését 2009-ben már 4 százalékra prognosztizálta, ezért 8 és félmillió munkahely megszűnésével számolt 2010 végéig, ami 2009-ben a munkanélküliségi ráta 2,5 százalékpontos, 2010-ben pedig további 1,5 százalékpontos növekedését jelenti. Így az EU27 rátája 2010-re 10,9, az eurozónáé 11,5 százalékra nőhet. (Xinhua 2009)

### 3) Az Európai Unió válasza a foglalkoztatási válságra

A foglalkoztatáspolitikát az Európai Unióban az amszterdami szerződés óta közös politika. 1998 óta a tagországokkal folytatott konzultációt követően az Európai Tanács 3 évre szóló irányvonalakat dolgoz ki, amelyek alapján az egyes tagországok végrehajtják a közös elképzeléseket. Mivel a gazdasági és a foglalkoztatási célok sok tekintetben ellentmondanak egymásnak, 2005 óta (a Wim Kok-jelentés hatására) ún. integrált irányvonalakat adnak ki, amelyek egyszerre tartalmazzák a gazdasági kohézió és növekedés, valamint a foglalkoztatás vezérelveit. A jelenlegi prioritásokat még a 2005-ös irányvonalak idején állapították meg. Ezek

- \* a foglalkoztatás növelése, a szociális ellátórendszer modernizálása,
- \* a munkavállalók és a vállalkozások alkalmazkodóképességének javítása és
- \* beruházás a humán tőkébe.

A fő prioritásokat a válság ellenére is érvényben tartották, mondván hogy azonnali akciókkal, de a továbbra is helyesnek ítélt irányvonalak közép- és hosszabb távú céljai mentén kell kezelni az újabb munkaerő-piaci gondokat. Az irányvonalak, amelyek szerint a tagországoknak foglalkoztatáspolitikájukat formálniuk kell a következők (Employment Guidelines):

- \* teljes foglalkoztatás, a munka minőségének javítása, szociális és területi kohézió erősítése,
- \* életciklushoz igazodó foglalkoztatás,
- \* befogadó munkaerőpiac,
- \* a munkaerő-keresletnek megfelelő kínálat,
- \* a foglalkoztatási biztonság és rugalmasság kombinálása („flexicurity”), a munkaerő-piaci szegmentáció csökkentése,
- \* foglalkoztatásbarát bérek és munkaerőköltségek,
- \* humántőke-beruházások,
- \* az oktatás-képzés hozzáigazítása az új kompetenciakövetelményekhez.

A válság hatására fellángoltak a viták az EU foglalkoztatáspolitikájával kapcsolatban, különösen, hogy 2009 márciusában az Obama-adminisztráció is felszólította az országokat a fokozottabb válsághárító lépésekre. Az EU-tagországok GDP-jük 3,3 százalékát szánták eddig a stabilizációra, de ha nemcsak a nemzeti, hanem az EU-szintű kiadásokat is beszámítjuk, az arány eléri az 5,5 százalékot (körülbelül 550 milliárd eurót).

Brüsszel (Jose Manuel Baroso bizottsági elnök) szerint a gondok növekedése ellenére a meglévő biztonsági háló elégséges, legalábbis „sokkal jobban működik”, mint a pénzügyi vagy a gazdasági szféra, és mint más országok, például az USA rendszere, mert automatikus „stabilizátorok” (társadalombiztosítási kifizetések) vannak benne.

Az EU vezetői úgy ítélik meg, hogy a lisszaboni stratégia ma is jó, hosszú távú növekedési stratégiát jelent, és egyben válasz a válságra. A 14 legnagyobb EU-gazdaságot vizsgáló legújabb monitoringjelentés szerint 6 tagország (Finnország, Görögország, Hollandia, Lengyelország, Spanyolország, Svédország) elérte volna a lisszaboni foglalkoztatási célokat, ha nem szól

közbe a válság. A legrosszabb teljesítményt Olaszország mutatta, és Írország esett vissza a legtöbbet. (Willis 2009)

Az Európai Bizottság mindenestre munkába fogott, tárgyalt a munkaadók és a munkavállalók (ETUC) képviselőivel is számos egyéb konzultációt folytattak a májusi foglalkoztatási csúcsot előkészítendő. Már ezeken a találkozókön kikristályosodott, hogy a rövidített munkaidő és a képzés lesz a munkaerő-piaci válságkezelés két fő pillére.

Ilyen előkészületek után 2009 áprilisában az EU speciális csúcsértekezletet tartott Prágában, amin a jelenlegi cseh elnök és az elkövetkező két periódusban elnöklő országok (Svédország és Spanyolország) képviselői (az ún. trojka), a bizottság, valamint a szociális partnerek vettek részt. A találkozó célja az volt, hogy konkrét ajánlásokat fogalmazzon meg a tanács júniusi üléséhez, melyről az EU foglalkoztatáspolitikai teendőiről döntenek a válságra való tekintettel. Az előkészületek súlyát mutatja, hogy mind Prágában, mind Stockholmban, mind Madridban tartottak előzetes szakbizottsági üléseket. A feladat nehézségét az jelenti, hogy egyszerre kívánják megóvni a válságban a munkahelyeket, védeni a legsérülékenyebb rétegeket, középpontba állítani az embereket („to put people at the recovery plans”), felhasználni a válságot arra, hogy javítsák a vállalkozói környezetet Európában, és még megoldani az előregedő társalom *versus* csökkenő munkaerő-állomány problémáját is. A tanácskozáson 5 elvet, 3 célt és 10 pontos akcióttervet fogalmaztak meg. (Employment summit... 2009)

Az öt elv a koordináció, a fenntarthatóság, a hosszú távú szemlélet, az erőforrások és az ellenőrzés szavakkal jellemezhető. Az elvek a következők:

1. Koordinált akcióra van szükség, a regionális protekciónizmust és nemzeti különutasságot is el kell kerülni.
2. Cél a „fenntartható fellendülés” („sustainable recovery”) elősegítése a strukturális reformok, a flexicurity (a foglalkoztatás rugalmasságát és biztonságát egyszerre biztosító megoldások), a szociális ellátórendszerek modernizálása révén.
3. Az EU hosszú távú céljainak (magas foglalkoztatási ráta, minőségi munka, költségvetési egyensúly), az egységes piacnak és az európai szociális modellnek való egyidejű megfelelés.
4. Minden nemzeti és közösségi forrás mobilizálása, a különböző területek (növekedés, foglalkoztatás stb.) stratégiáinak integrálása.
5. A lépések monitoringja, folyamatos hatékonyságvizsgálata, a legjobb gyakorlatok terjesztése, közös tanulási folyamat.

A három cél:

1. a munkahelymegőrzés és -teremtés,
2. a foglalkoztatás elősegítése különös tekintettel a fiatalokra és
3. a képzettség növelése, a munkaerő-keresletnek való megfelelés és mobilitás.

A megvalósítás konkrét lépéseit 7 nemzeti és 3 közösségi akciópontban foglalta össze a foglalkoztatási csúcsértekezlet:

Nemzeti szint:

1. Az egyes tagországoknak a lehető legtöbb munkahelyet meg kell őrizniük. Ennek érdekében alkalmazni kell a munkaidő-rövidítést, és a felszabaduló időt továbbképzésre kell kihasználni. Mindez a nemzeti költségvetésekből és az Európai Szociális Alapból (ESF) finanszírozható.

*Megjegyzés: A rövidebb munkaidő fizetéseszkökenéssel jár, ezt pótolják ki a nemzeti költségvetésből, illetve az ESF-ből úgy, hogy a dolgozókat a felszabaduló időben képzésen való részvételre kötelezik.*

2. Vállalkozásbarát környezet kialakításával ösztönözni kell a munkahelyteremtést (járulékos munkaerőköltségek csökkentése, a K+F és infrastruktúra támogatása, adminisztratív terhek csökkentése, jobb szabályozás, flexicurity stb.). A kis- és középvállalatokra (KKV) speciális figyelmet kell fordítani, például alkalmazottaik képzésének elősegítésével.

*Megjegyzés: A járulékos munkaerőköltségek kisebb-nagyobb mértékben, de mindenütt gondot okoznak a munkáltatóknak, hiszen a profitból való levonást jelentik. Ezek csökkentése a versenyképesség növelése révén elősegíti a foglalkoztatási célokat, viszont szűkíti a munkaerőáru újratermeléséhez*



szükséges kiadások fedezetét. Például úgy, hogy az egészségügyi-, nyugdíj- stb. alapok bevételeit csökkentve a beteg, idős munkaerő életfeltételeit rontják. Ezért ezek megkurtítása csak rövid távon mutatkozik hatásosnak, hosszabb távon társadalmi szempontból káros.

A KKV-k által foglalkoztatottak képzésének állami, közösségi támogatását nehezíti, hogy a KKV-k körében gyakoribb feketefoglalkoztatás (pl. Magyarországon) nem teszi lehetővé az ilyen segítség kihasználását (hiszen ehhez a vállalkozónak előbb be kellene jelentenie az alkalmazottait, aminek költségeit azonban sok KKV nem tudja kitermelni).

3. A tagországoknak javítaniuk kell foglalkoztatási szolgáltató rendszerükön: az aktív munkaerő-piaci eszközöket egyénre szabni, hogy a hosszú távú munkanélküliség és társadalmi kirekesztődést elkerüljék, különösen a 24 évesnél fiatalabbak elhelyezkedését segítve. Ehhez a munkanélkülivé válás első heteiben, hónapjaiban intenzív tanácsadás, képzés, munkahelykeresés szükséges.

4. A szociális partnerekkel megegyezve jelentősen növelni kell a „minőségi” gyakornoki, tanonci álláshelyeket már 2009 végéig.

*Megjegyzés: A gyakornoki állások többnyire ingyenesek, tehát a foglalkoztatóknak kedvezőek. A foglalkoztatás növekedését azonban csak akkor segítik elő, ha a továbbfoglalkoztatásban ösztönzőkkel, szerződésekkel érdekeltté tudják tenni a vállalatokat.*

5. A tagországok a bizottsággal együtt a munkaerő-kínálat növelésére és a befogadó munkaerőpiac kialakítására, a munkához jutás lehetőségeinek növelésére kell törekedjenek. Ide tartozik a munkára ösztönzés, a szociális ellátórendszerek modernizációja, de a csökkent munkaképességűek és a harmadik országbeliek integrálása is.

*Megjegyzés: A szociális ellátórendszerek modernizációja a munkára való ösztönzéssel összefüggésben a szolgáltatások kurtítását, a hozzájárulás feltételeinek szigorítását jelenti.*

6. Minden szinten intenzifikálni kell a szaktudás növelését szolgáló intézkedéseket, beleértve a csökkent munkaképességűekre, hátrányos helyzetűekre, iskolából kikerülő fiatalokra vonatkozó speciális törődést, elkerülendő hogy munkavállalásra nem alkalmas szakmák birtokában kerüljenek ki az iskolapadból.

*Megjegyzés: Az iskolarendszer és a termelés igényeinek összehangolása alapvető társadalmi szükséglet, de nagyon sok költséggel jár, ha mindkettőben a magánvállalati logika az uralkodó. Ebben az esetben ugyanis az előre tervezés és az eszerinti végrehajtás nem lehetséges. Ugyanakkor a piaci igények gyorsan változnak, tehát a munkaerőnek folyamatosan alkalmazkodnia kell az új elvárásokhoz. Ezért értékelődött fel a tisztán piaczgazdasági viszonyok között a „vállalatspecifikus” tudás, amit a munkaerő a foglalkoztatójától szerez meg, és ami ugyanakkor csökkenti tudásának konvertálhatóságát, a munkaerő mobilitását.*

7. A teljes munkaerő-mobilitás elősegíti, hogy a munkaerő-piaci kereslet és kínálat találkozzon. Ezt a célt szolgálja, ha a flexibilitást a munkajövedelem és a foglalkoztatás biztonságával ötvözik: legyen kifizetődő a mobilitás. („Make transition pay”) Erősíteni kell a kitelepített munkavállalókra vonatkozó direktíva alkalmazását (Posted Workers Directive).

*Megjegyzés: A mobilitáshoz nem elegendő az utazás költségeinek beépítése, ahhoz a lakhatás mobilitálására is szükség van. Ez sokkal jobban megoldható kiterjedt és karbantartott lakásbérleti rendszerrel, mint a lakások magántulajdona alapján. Magyarországon e tekintetben is nagy hátrány, hogy a lakások 86 százaléka magánkézben van, míg az EU15-ben 62, a 2004-ben csatlakozott másik 9 ország esetében 67 százalék ez az arány. A Posted Workers Directive szerint a más országokban működő cég magával viheti saját alkalmazottait a fogadó ország törvényes minimumfeltételei szerint (tehát legalább minimálbéren) foglalkoztatva őket. Ez a direktíva heves tiltakozásokat váltott ki (pl. a Lindsey-i olajfinomítóból induló sztrájkokat – BBC, 2009), mert a fogadó országban tartósítja a munkanélküliséget és leszorítja a béreket.*

Európai szint:

8. A bizottság, a tagállamok és a szociális partnerek együttes kezdeményezésére Európa-szerte meg kívánják határozni a munkalehetőségeket, a piac által igényelt szakmákat, és előre jelezni a jövőbeli igényeket. („New Skills for New Jobs”)

9. Egészen új kezdeményezés, hogy az Európai Szociális Alap, az Európai Regionális és Fejlesztési Alap, valamint az Európai Beruházási Bank pénzügyi forrásaira építve képzési és indulótőke-támogatások, adókedvezmények révén kívánják segíteni a munkanélkülieket és a fiatalokat saját vállalkozások indításában, tehát tulajdonképpen az önfoglalkoztatás fellendítésében.

*Ez a kezdeményezés európai uniós szinten új, tagországi szinten azonban nem. Az ún. szociális vagy „második” munkaerőpiac éppen ezen az elven működik kisebb-nagyobb kiterjedtségben a tagországokban. Ez azokat a munkahelyeket jelenti, amelyek állami támogatás nélkül nem jönnének létre. Az Employment Summit e fenti kezdeményezése is efelé mutat, azzal a reménnyel, hogy a megerősödött vállalkozások később támogatás nélkül is tudnak működni. A „szociális munkaerőpiac” is tartalmaz ilyen reményeket. A kezdeményezés tehát ennek a második munkaerőpiacnak a terjedését jelenti, ami kiválóan jelzi, hogy a piaci viszonyokban, a profítermelésben nincs elég potenciál az összes munkavállaló foglalkoztatásához.*

10. A tagországok, a bizottság és a szociális partnerek támaszkodva a válság szociális terheinek csökkentése céljából együtt tanulják a fentiekkel jellemzett új foglalkoztatáspolitikát, kicserélik tapasztalataikat, tervezik a jövőt, a meglévő törvényi keretekre, szektorális partnerségre.

Ezeknek a céloknak a megvalósítását a nemzeti és uniós kofinanszírozás mellett, az Európai Szociális Alap és a 2006-ban létrehívott évi 500 millió eurós kerettel rendelkező Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap teljes kihasználásával fogják fedezni.

#### 4) Migrációs trendek – és ami mögöttük rejlik

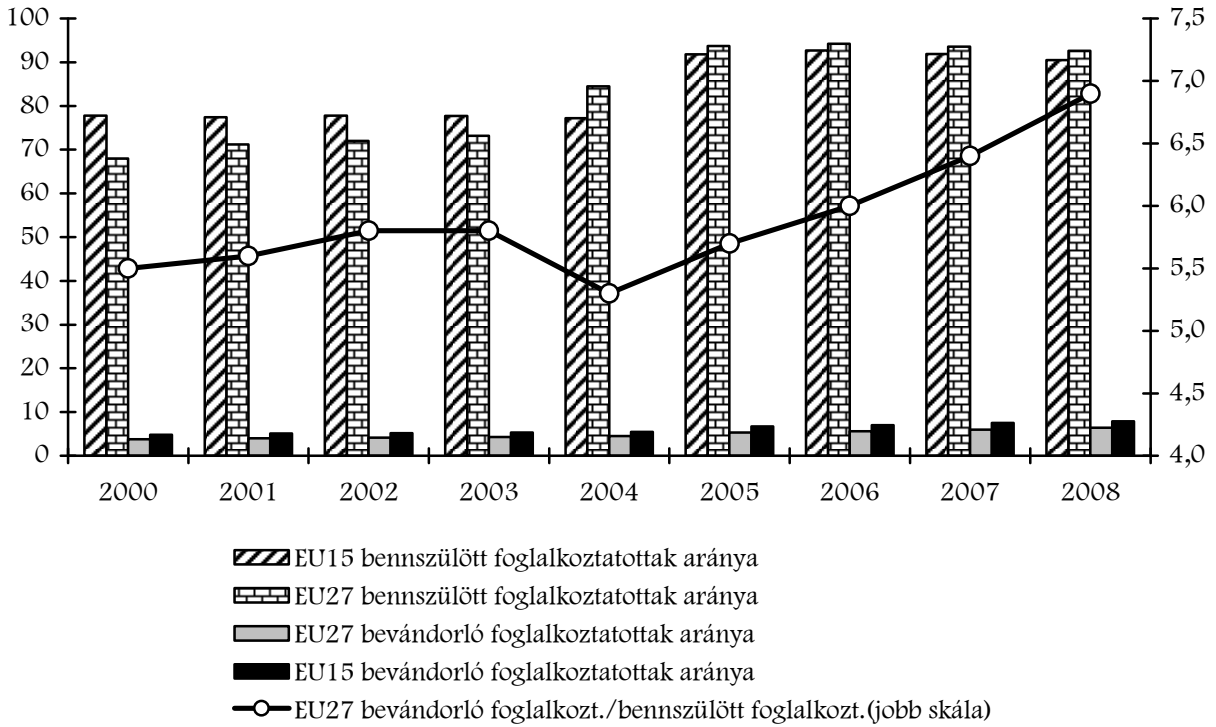
A bevándorlók évtizedeken keresztül jelentősen hozzájárultak Nyugat-Európa gazdagodásához. Európában 2008-ban 14,2 millió bevándorló foglalkoztatott volt, ami közel kétszerese a 2000-es szintnek. Évente egyre nő a bevándorlási egyenleg, 1997-ben még félmillió, mára 1,9-1,7 millió fővel több immigránst, mint emigránst könyvelhet el az unió. (Eurostat) A vándorlást az EU kibővülése lendítette fel: az EU-n belüli migráció 2000 után évi 10 százalékos körüli ütemben nőtt. 2008-ban az EU27-ben az összes foglalkoztatott 6,4 százaléka volt bevándorló, ami egyben a bennszülött foglalkoztatottak 6,9 százalékát jelenti. (6. ábra) Az ábrából az is jól látszik, hogy főleg a legfejlettebb 15 tagországba érkeznek a vendégmunkások, itt az arányok nagyobbak, 2008-ban a foglalkoztatottak 7,9 százaléka volt külföldi, és egyes szektorokban még nagyobb a súlyuk. Bár ezek az arányok az elmúlt 8 évben 4-5 százalékos szintről dinamikus emelkedéssel érték el mai nagyságukat, a bevándorlók aránya még mindig viszonylag csekélynek mondható az Európai Unió munkaerőpiacának egészét tekintve.

2006-ra vonatkozóan állnak rendelkezésre részletesebb adatok. Ezek szerint a bevándorlók 40 százaléka uniós állampolgár. Az unión belül Lengyelország és Románia a legnagyobb kibocsátó, Spanyolország, az NSZK és az Egyesült Királyság a legnagyobb befogadók. 2006-ban a bevándorlók fele 29 évesnél fiatalabb volt, és az EU-n kívülről érkezők fiatalabbak, mint az EU-n belüliek. A bevándorlók között több a férfi, mint a nő, és a nők fiatalabbak a férfiaknál.

Írországból és Spanyolországból a lakosság közel egynegyede, Franciaországból, Hollandiából és az Egyesült Királyságból a lakosságnak egytizede más országban született. (Az USA-ban és Ausztráliában még ennél is nagyobb, megközelítőleg egyhated a bevándorlók aránya.)

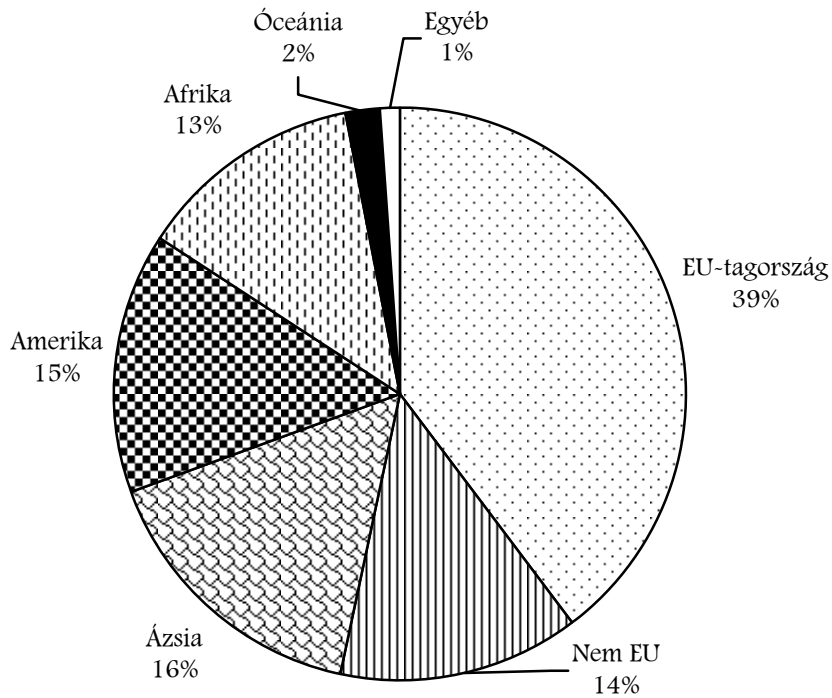
Az Európai Uniót kívülről származó bevándorlók körülbelül egyenlő arányban oszlanak meg az egyéb európai országok, Ázsia, Amerika és Afrika között. (7. ábra) Ha országoként nézzük, úgy Marokkóból érkeztek a legtöbben.

6. ábra  
A bevándorlók aránya foglalkoztatottak között az EU-ban, 2000–2008  
(százalék)



Forrás: Eurostat.

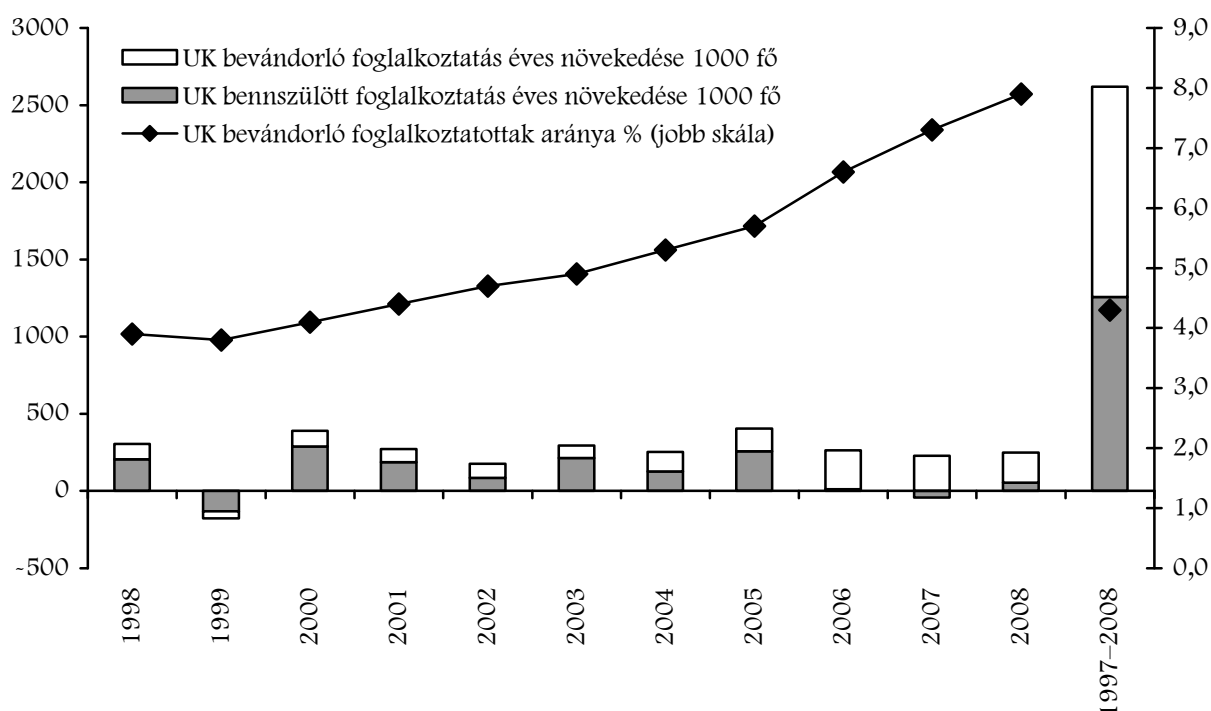
7. ábra  
Az EU27 bevándorlói a származási ország szerint



Forrás: Eurostat.

Az Egyesült Királyságban a bevándorlók száma 1997 és 2007 között 1,3 millióval nőtt (8. ábra). Ugyanezen idő alatt a betöltött munkahelyek száma 1,7 millióval emelkedett. De ebből mindössze 310 ezer jutott az Egyesült Királyságban születettekre, azaz a növekmény 80 százalékát a bevándorlók „föltölték le” (Slack 2007). (Az ONS és az EUROSTAT adatai szerint a bevándorlók száma nettó 1,859 millióval nőtt az említett 10 év alatt, a foglalkoztatás 2,4 millióval, és ez utóbbiból 49 százalékkal részesedtek a bevándorlók.) 2004 és 2006 között a munkabéremelkedés üteme évi 5-ről 3,1 százalékra csökkent. (Slack 2007) Mindebből le lehet vonni azt a következtetést – és többnyire ezt vonják le, például David Blanchflower az amerikai Dartmouth College és a Research Associate at the National Bureau of Economic Research professzorát (Slack 2007) –, hogy a béreket a bevándorlás fogja vissza.

8. ábra  
A bevándorlók aránya a foglalkoztatásban az Egyesült Királyságban, 1998–2008  
(ezer fő és százalék)



Forrás: Eurostat.

Ezzel a következtetéssel sok hiba van, például az, hogy a közgazdasági elemzés alapszabályainak próbáját sem állja ki. Hiszen például a béremelkedésre vonatkozó adat egy átlag, amely nem mutatja meg, mely munkavállalói csoportokban, milyen mértékű bérváltozásokra került sor. Például köztudott, hogy a bevándorlókat általában az alacsonyabb fizetési kategóriájú, kisebb szakértelmet igénylő területeken alkalmazzák, így lehetséges, sőt igen valószínű, hogy a bevándorlók fokozott alkalmazása önmagában csökkenti a bérek, a bérnövekedés átlagát, mivel nagyobb súllyal kerülnek bele az alacsonyabb bérkategóriák. Ettől a született brit állampolgárok bérei akár jóval az átlag felett, sőt a megelőző időszak átlaga felett nőhetnek. További probléma az eltérő időintervallumok használata a bevándorlók számára és a béremelkedések ütemére vonatkozóan.

Az ilyen módon születő következtetések szolgáltatják a táptalajt a romló gazdasági körülmények között feleledő xenofób, idegengyűlölő, rasszista stb. nézetekhez, amiket aztán ilyen „tudományos” alapokon nem is lehet cáfolni.

Am még ezeknek a fent említett hiányosságoknak a kiküszöbölésével sem oldanánk meg minden problémát. A legnagyobb probléma az, hogy a dolgok egyidejűsége nem jelenti a köz-

tük lévő korrelációt. A társadalmi jelenségek mögött húzódó közös okot a felületes elemzés gyakran azonosítja a jelenségek közti oksági viszonyal. A migráció esetében is két, egyidejűleg érvényesülő következményről (nevezetesen a bevándorlás növekedéséről és a bérek – növekedési ütemének – csökkenéséről) van szó, amelyeknek közös oka van. Ez pedig a globális tőkeelgőz. Egyszerűen megérthető ez, ha feltételezzük, hogy egyszeriben minden bevándorlót hazaküldünk, újakat nem engedünk az országba. Akkor vajon a bérek emelkedni kezdenek? Talán rövid távon igen, mert megszűnik a munkanélküliség, sőt talán munkaerőhiány keletkezik. De mi történik ekkor a termelésben? A világpiacon versenyképesség imperatívuszának engedve a vállalatok külföldre, a külföldi vállalatok más telephelyre költöznek, közelebb az olcsó munkaerőhöz. Ez megnöveli az országban a munkanélküliséget és a bérek ismét elindulnak lefelé. Arra a szintre, ahol a bevándorlók kitiltása előtt volt. Csakhogy most már az alacsonyabb bérkategóriájú foglalkozási ágakat is a bennszülött lakosság tölti be, a teljes bércsökkenést nekik kellene elszenvedniük. A bevándorlók alacsonyabb bérért való alkalmazása (felszolgálóként, londinerként, kórházi kiségitőként stb.) a kvalifikáltabb munkahelyek béreinek csak kisebb mértékű csökkenését teszi szükségessé a profittermelés szempontjából. Ugyanis a bevándorlók alkalmazása leszorítja az egységnyi munkaerőköltség átlagát a fejlettebb országokban is, tehát kedvezőbbé teszi az ottani működőtőke-beruházásokat, mint bevándorlók nélkül lennének. Ezáltal tehát a bevándorlók munkahelyeket őriznek meg a bennszülött lakosság számára.

A kapitalizmus a verseny társadalma. Nemcsak az áruk, tőkék, de a munkavállalók között is verseny dül. Ebben a versenyben az árnak (a teljesítményhez mért árnak) döntő szerepe van. Ezért azonos munkakörökben lehet bérleszorító hatása a bevándorlóknak, de nem mint bevándorlóknak, hanem mint a piacon olcsóbb árút kínáló eladóknak. Az utóbbi években a jövedelmek, bérek számottevően polarizálódtak az egyes országokon belül is. Az átlagos bérszínvonal változása tehát nem sokat árul el a munkapiacról (ahogy az egy főre eső GDP sem elegendő információ egy társadalom jólétéről).

A béreket tehát nem a bevándorlók szorítják le, hanem a piaci viszonyok: nevezetesen a vállalatok profitabilitásért (világpiacon versenyképességért) folytatott harca, amely mindig az alacsonyabb egységköltséget preferálja. Ez a törekvés érvényesül akár bevándorlókkal, akár azok nélkül. Mint fentebb láttuk, velük kevésbé érzi meg a fejlett ország munkavállaló tömege ezt a bérleszorító hatást, mint nélkülük.

A verseny tehát egyben a munkaerőpiacok között folyó verseny is, aminek önmagában bérleszorító hatása van. Példa erre a Siemens és a Daimler-Chrysler esete 2004-ben, mikor mindkét cég be akarta zárni németországi üzemét, amitől csak az mentette meg (ideiglenesen) az ottani munkásokat, hogy heti 5 óra ingyenmunkát (tehát 14 százalékos órabércsökkenést!) ajánlottak fel foglalkoztatóiknak.

A munkahelyek csökkenésével a válság kielezi a munkát keresők közti versenyt. A bevándorlók általában kevésbé védettek szociális ellátásokkal és kisebbek – ha egyáltalán vannak – megtakarításaikkal, ezért nekik feltétlenül dolgozni kell a megélhetéshez. Így válság idején még olcsóbban kínálják munkaerejüket, amiből arra lehet következtetni, hogy kielezik az árversenyt a munkapiacon. Ám ezzel csak ugyanúgy járnak el, mint minden hozzájuk hasonló helyzetben lévő (akár bennszülött) munkavállaló, ráadásul hatásuk igen kicsi, figyelembe véve alacsony munkaerő-piaci részesedésüket. Még ennek a minimális hatásnak is ellenvethető azonban, hogy a bevándorlók által betöltött munkakörök szűnnek meg elsőként a válság idején, tehát ők esnek ki először a versenyből, s töltenek be egyben kontraciklikus szerepet. (Ez történik most a lengyel, román munkavállalókkal. 2008-ban több százezer lengyel veszítette el munkahelyét csak az Egyesült Királyságban, akik, különösen hogy időközben a zloty megerősödött, nagy számban fognak hazatérni (VOA 2009).

A válság idején felcsapó idegengyűlölet tovább rontja a bevándorlók alkupozícióját a munkaerőpiacra, ami még inkább leszoríthatja bérüket, még kedvezőbbé teheti az adott országbeli működőtőke-beruházást, tehát – ha úgy tetszik – végső soron munkahelyeket menthet meg az átlagos bérszínvonal leszorítása árán.

## 5) A válság hatása a migrációra

A bevándorló munkavállalóknak az a része, amelyik egy-egy szektor piaci igényeihez igazodva jön és megy, többnyire alacsonyabb képzettségű és gyakran feketén dolgozik. Ők többnyire nem, vagy csak kismértékben jogosultak szociális támogatásra, és a válság elsősorban az ő munkaerő-piaci, jövedelmi helyzetüket rendíti meg, ami rombolja gazdasági-társadalmi integrációs lehetőségeiket és képességeiket. (Papademetriou *et al.*, 2009)

Válságos időkben a közvélemény a bevándorlók ellen fordul, és ezt a politika is kihasználja, illetve gerjeszti. Közkeletű vélemények közé tartozik ilyenkor, hogy a külföldiek elveszik a munkahelyeket, és megterhelik a szociális kasszát, amire pedig a fogadó ország állampolgárainak több jogos igényük és szükségük lenne. Függetlenül attól, hogy ezek az elképzelések igazak-e (többnyire nem) széteső társadalmakban, nehéz és bizonytalan gazdasági helyzetben olyan erővé válnak, amely tovább rombolja a kohéziót, és nem csak etnikai alapon. E nézetek megosztják a fogadó ország mégoly „egységes” etnikumát is. Mindez nehezen kvantifikálható mértékben, de szükségszerűen rombolja az adott ország növekedési, fejlődési potenciálját.

Ha a válság elhúzódó és mély lesz, akkor ezek a tendenciák – egyéb társadalomellenes kikeresztő nézetekkel együtt – felerősödnek, és komoly hatótényezővé válnak, a szélsőjobboldali, fasisztoid eszmék megerősödését eredményezik szerte Európában (mint a múlt század 20-as éveiben, majd a nagy válság alatt és után). Különösen a történelmileg perifériás, függő helyzetű, önálló nagypolgárságot, az abban rejlő anyagi és kulturális erőt felmutatni nem tudó új kelet-európai tagországok körében, de nem kevésbé a többféle társadalmi törésvonalat felmutató fejlett országokban is, mint Hollandia, Németország, Olaszország vagy Franciaország.

## 6) Az európai migráció várható trendjei

Több faktortól függ, hogy a válság lelassítja vagy megnöveli a munkavállalási célú bevándorlást. Függ a fogadó ország munkaerő-piaci helyzetétől és attól, hogy ez hogyan viszonyul a bevándorló hazájának körülményeihez. Függ a bevándorló intencióitól, hogy munkavállalási céllal vagy egyéb okból érkezett-e, hogy tartósan kíván az országban maradni, vagy csak ideiglenesen keres ott boldogulást, függ a fogadó ország bevándorlási politikájától, például a bevándorlási kvótáktól, hogy kötelezővé teszi-e a bejelentett munkahelyet az engedély kiadásakor, hogy milyen hosszan kell várakozni a bevándorlási engedélyre stb. (Papademetriou *et al.*, 2009, pp. 2–3.)

A bevándorlók különböző kategóriái szerint a következő folyamatok valószínűsíthetők.

- \* *A családi és személyes okból bevándorlókat* érinti legkevésbé a gazdasági visszaesés, hiszen nekik, még ha vállalnak is munkát, nem a gazdasági indokok a legfontosabbak. Az ilyen bevándorlókra ráadásul a tartós letelepedés vágya a jellemző. Ezért az ő kivándorlásuk a legkevésbé valószínű.
- \* *A magasán képzett, gazdasági okokból, munkavállalási céllal bevándorlók* általában fiatalok, függetlenek, viszonylag jól keresnek. Ezért mobilabbak, könnyebben haza tudnak utazni. Ugyanakkor éppen mobilitásuk, képzettségük, nyelvismeretük segítheti őket abban, hogy a fogadó ország gazdasági bajai idején is találjanak munkát, esetleg egy másik szektorban. A képzett munkaerő gyakran a konjunktúrának kevésbé kitett szektorokban he-

lyezkedik el. Például Norvégiában, Dániában, Svédországban és az Egyesült Királyságban a bevándorlók több mint 15 százaléka dolgozik a szociális és egészségügyi szférában.

- \* A *kevésbé képzett bevándorlók* éppen azokban a szakmákban találnak munkahelyre, amelyeket a válság a leginkább érint. Ilyen az építőipar, a feldolgozóipar. Görögországban bevándorlók közel 30, Spanyolországban közel 20 százaléka dolgozott ezekben a szektorokban 2005–2006 folyamán. A bányászat, feldolgozóipar és energiaszektor a bevándorlók 29 százalékát alkalmazta Németországban, 23 százalékát Olaszországban. Az alacsony képzettségűek maradása mellett azonban recesszió idején is sok érv szól. Például, hogy a kibocsátó országban sem jobbak elhelyezkedési esélyeik, vagy hogy tartanak tőle, ha hazatérnek, később nem (vagy csak nehezen) jöhetnek vissza, Sőt, alacsony fizetésükből esetenként még a hazautazás költségeit sem tudják fedezni (pl. Latin-Amerikába vagy Ázsiába). Hasonló a helyzet az illegális bevándorlókkal is.

Mindez megvilágítja miért olyan kicsi a sikere a bevándorlók hazautazását ösztönző programoknak, mint amelyet például a spanyol kormány kezdett 2008 novemberében. E szerint munkanélküli-segélyre (hazautazási támogatásra) tarthatnak igényt azok, akik megígérik, hogy legalább 3 évig nem térnek vissza Spanyolországba. A támogatásra körülbelül 100 ezer bevándorló munkanélküli lenne jogosult, de az első hónapokban csak 1400-an éltek vele. (Chaos 2009)

Az alacsony képzettségűek, illegális bevándorlók esetében tehát a visszavándorlás nem, vagy csak kismértékben valószínű, a bevándorlás azonban – már csak a fogadó országok szigorúbb politikája miatt is – a válság idején minden bizonnyal jelentősen csökkenni fog.

- \* A *tanulási célú bevándorlást* a válság idején csökkenő megtakarítások fogják vissza. A tanulni vágyók Kínából és Indiából érkeznek a legnagyobb számban a fő fogadó országokba, így az USA mellett az Egyesült Királyságba, az NSZK-ba vagy Franciaországba. Itt a válság hatása úgy jelentkezik, hogy a 2008 őszi pénzügyi krach mindkét ázsiai országban sok megtakarítást értéktelenített el. Az 1997–98-as ázsiai válság után is számottevően visszaesett az Európába és Amerikába áramló diákmobilitás, és a helyzet most hasonló.
- \* Az *EU-n belüli migráció* meghatározó eleme a kelet-európai új tagországokból (főleg Lengyelországból, Romániából) egyes fejlett nyugat-európai országokba (pl. Írország, Egyesült Királyság, Svédország) való áramlás. Ez a migráció elsősorban munkavállalási célzatú, nincs adminisztratív akadály (a vendégmunkások bármikor érkehetnek, és bármikor távozhatnak), a kivándorlás tervezett ideje ezért rendszerint viszonylag rövid, a bérekhez képest a közlekedési költségek viszonylag alacsonyak. Ez azzal jár, hogy ez a migráció gyorsan reagál a piaci változásokra mind pro, mind kontra: csökkenő munkalehetőség idején nagy a visszaáramlás, de amint ismét fellendül a kereslet, megugrik a bevándorlás is. A Kelet-Európából Nyugat-Európába áramló munkavállalási célú migrációnak az is sajátja, hogy a vándorlók igényesek a szociális biztonsággal szemben, ami a távolabbi országokból (más kontinens fejlődő régióiból) érkezőkre kevésbé jellemző. Példa erre, hogy egy felmérés tanúsága szerint a 2007-ben az Egyesült Királyságban dolgozó lengyel munkavállalók 36 százaléka olyan munkahelyre ment, amiről egy korábban ott alkalmazott ismerőse révén szerzett tudomást.

A fogadó ország vízumügyintézése és gazdasági helyzete a másik migrációt befolyásoló tényezőcsoport. Minél többet kell várni a vízumra, annál kevésbé valószínű, hogy a gazdasági helyzet befolyásolja a munkavállalási célú bevándorlást. Európában viszonylag gyors az ügyintézés, így nagyobb jelentősége van a fogadó ország munkaerő-piaci helyzetének. Mivel azonban a hagyományos kibocsátó országokban is érződik a válság, az igazi kérdés az, hol jobbak a munkát kereső ember kilátásai. A kelet-európai munkavállalókra, mint említettük, jellemző a biztonság iránti igény, ezért rosszabb piaci helyzetben, amikor kevésbé lehet állást találni a formális szektorban, valószínűleg inkább elhalasztják indulásukat. Ugyanakkor várható, hogy a már kint lévők nem sietik el hazatérésüket. Összességében tehát a fogadó országok részéről érkező hatások a beáramlás lelassulása irányába hatnak.

A válság elhúzódónak és mélynek ígérkezik. Ezért, bár a migráció hagyományos okai nem múlnak el, az áramlásra az elmúlt éveket jellemző növekvő tendencia valószínűleg hosszabb időre megtörik. Ennek okai a következők:

- \* A fellendülés valószínűleg új szerkezetben, a korábitól eltérő, magasabb képzettséget igénylő ágazatok révén indul majd meg, s a kevésbé kvalifikált munkák iránt csak később és kisebb igény jelentkezése várható.
- \* A bevándorlást leginkább a bevándorlók egymásnak adott munkaerő-piaci információi serkentik. Ha azonban a bevándorlók körében is megnő és tartóssá válik a munkanélküliség, elenyésznek a foglalkoztatókhoz fűződő kapcsolatok, és így az informális munkaközvetítés visszaesik.

## 7) A válság hatása a bevándorlókra

Tanulmányok kimutatták, hogy a bevándorlók munkanélkülisége sokkal inkább igazodik az üzleti ciklusokhoz, mint a bennszülötteké. Spanyolországban például a bevándorlók 34 százaléka végez alacsony szakértelmet igénylő munkáját, míg a született spanyolok közül csak 11,5 százalék. A recesszió beköszönte után pedig a bevándorlókat bocsátották el először: 2008-ban az ő munkanélküliségi rátájuk szökött fel először, majd az év egészében 50 százalékkal haladta meg a bennszülöttekét. (Duran 2008). A bevándorlók egy része, főleg az illegális bevándorlók, nem számíthatnak a szociális ellátórendszerek juttatásaira sem, ezért, ha hazatérni nem tudnak, vagy nem akarnak, a mély szegénységbe csúszás veszélye fenyegeti őket. Ez a veszély kifejezettebb az USA-ba érkező latin (főleg mexikói) állampolgárok esetében, de Európában sem ismeretlen probléma. Spanyolország például nem ad munkanélküli-segélyt vagy egyéb társadalombiztosítási szolgáltatást a bevándorlók bizonyos kategóriáinak, az Egyesült Királyságban pedig a kelet-európai tagországból érkező bevándorlók nem kaphatnak munkanélküli-segélyt. (Papademetriou *et al.*, 2009)

A legnagyobb befogadó országokból (Egyesült Királyság, Írország, Spanyolország) jelentős visszaáramlás várható, de csak azoknak a bevándorlói csoportoknak a köréből, melyek számára a hazatérés nem jelent problémát (tehát elsősorban európai munkavállalók). Az elkövetkező időkben a bevándorlási politika felelőssége megnő. Ugyanis a munka és ellátás nélkül maradó bevándorlók az erősödő szélsőjobboldali hangulatkeltés céltáblái. A bevándorlási kvóták szigorításával, az illegális bevándorlók számára a visszatérés lehetőségének megadásával abban az esetben, ha most hazatérnek, több belépésre jogosító vízum kiadásával, a permanens tartózkodási engedély feltételeinek lazításával (pl. az országban tartózkodáshoz szükséges idő megszakíthatósága) lehet a bevándorlás kontraciklikus szerepét erősíteni, vagyis a bevándorlókat haza- és szükség/lehetőség esetén visszatérésre serkenteni. (Papademetriou *et al.*, 2009, pp. 9–10.)

## 8) Összefoglalás

Az Európai Unió akut problémája a munkaerőpiac, mert az egy foglalkoztatottra jutó eltartottak száma már a válság előtt is nőtt. Ennek közvetlen oka részben a munkanélküliségben, részben a társadalom elöregedésében rejlik. A végső ok azonban nem ez, hanem a vállalati költséggazdálkodás, a profittermelés. Ugyanis emiatt foglalkoztatnak minél kevesebb embert minél intenzívebben, ahelyett, hogy minél több ember között osztanák el a termeléshez szük-



séges munkamennyiséget. Az Európai Unió munkaerőpiaca tehát válság nélkül sem lett volna helyreállítható, ráadásul a válság éppen a piaci (profittermelési) mechanizmusból következett, vagyis nem tekinthető külső tényezőnek.

Az unió az eddigi keretekben igyekszik megoldani a válság által elmélyített, de a globális kapitalizmus hatásmechanizmusából sarjadó munkaerő-piaci gondokat: nagy társadalmi költséggel, a profittermelésnek a közös (állami) bevételekből való juttatással (bevételekről való lemondással) próbálja fellendíteni a profitrátát, így a termelést. Ez a társadalmi béke, az „európai modell” fennmaradásának alapja. Ezt a modellt azonban a globalizáció kikezdte, fenntartása csak nagy áldozatok árán lehetséges. Ráadásul ezeket az áldozatokat is a munkavállalóktól kell kérni, hiszen a tőke adóztatása és minden, ami termelési költségeit növeli, a termelés visszafogásához vezet. Ebben a helyzetben a társadalmi változások iránti igény megnő, amit progresszív, de regresszív erők is kihasználhatnak.

Ha a korlátlan piaci verseny körülményei fennmaradnak, a jelenlegi válság lecsengésével sem fognak megnyugtató módon megoldódni az unió foglalkoztatási gondjai. A gazdasági fellendülés enyhíthet ugyan rajtuk, de a tartósabb foglalkoztatásnövekedéshez a konjunktúra-viszonyok (a profitráta) helyreállítása szükséges. A profitráta helyreállítása a termelőalapok (technika) megújítását igényli. Kérdés, mely ágazat(ok) vezetésével fog ez bekövetkezni. A nagy válság után a megújulást a hadiipar (a II. világháború) hozta meg, a roosevelti New Deal minden próbálkozása és részsikere ellenére. Remélhetőleg most békésebb iparok állnak a fellendülés élére. Ilyenek lehetnek a biotechnológiai vagy a környezeti iparok.

Mindezek alapján az Európai Unió foglalkoztatáspolitikájából leginkább a munkaerő képzése, átképzése mutat a lehetséges jövőbeli fellendülés igényeinek irányába. Amíg azonban nem látszik, milyen új technológiai paradigma fogja azt vezetni, addig a képzés is (akár vállalati, akár állami) a sötétben tapogatózik.

A migráció a jelenlegi körülmények között társadalmi feszültségek forrása, a fellendülésben azonban a bevándorlók a tőke számára kedvező (olcsó) munkaerő-tartalék szerepét játszhatják.

\* \* \* \* \*

## Referenciák

- ACNielsen (2006): Consumers and Employment: a Global Report. ACNielsen March 2006, Australia [http://dk.nielsen.com/news/Download/Global\\_EmploymentReport\\_March\\_06b.pdf](http://dk.nielsen.com/news/Download/Global_EmploymentReport_March_06b.pdf)
- BBC (2009): Mass Walkout over Foreign Labour. 28 January 2009 <http://news.bbc.co.uk/1/hi/england/humber/7855752.stm>
- Chaos, Captain (2009): Government Says 1,400 Immigrants Have Applied for Repatriation. 20 January, 2009 <http://www.costatropicalnews.com/spanish-news/government-says-1400-immigrants-have-applied-for-repatriation/>
- Duran, Jessica (2008): Economic Downturn Impacts Most on Migrant Workers. Eurofound 16 October, 2008 <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/2008/09/ES08090791.htm>
- Employment Guidelines. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=108&langId=en>
- Employment Summit, 7 May 2009, Main Messages. [www.eu2009.cz/scripts/file.php?id=44993&down=yes](http://www.eu2009.cz/scripts/file.php?id=44993&down=yes)

- EU Employment Summit Agrees on Ways to Tackle Rising Unemployment. European Commission 07/05/2009  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=507&furtherNews=yes>
- Eurostat Online <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>
- Herm, Anna (2008): Recent Migration Trends: Citizens of EU27 Member States Become Ever More Mobile while EU Remains Attractive to Non-EU Citizens. Statistics in focus, 98/2008 [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-08-098/EN/KS-SF-08-098-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-098/EN/KS-SF-08-098-EN.PDF)
- Information Note from Vice-President Wallström to the Commission Communicating the Constitution: 10 Concrete Actions by the Commission. [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/wallstrom/pdf/communicating\\_constitution\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/wallstrom/pdf/communicating_constitution_en.pdf)
- MRW (2006): Unemployment Crisis Worsening in Western Europe. 4 April 2006. Market Research World. [http://www.marketresearchworld.net/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1275](http://www.marketresearchworld.net/index.php?option=com_content&task=view&id=1275)
- ONS: Office for National Statistics of United Kingdom. Online Statistics <http://www.statistics.gov.uk/STATBASE/Product.asp?vlnk=15053>
- Papademetriou, Demetrios G. – Sumption, Madaleine – Sommerville, Will (2009): Migration and the Economic Downturn: What to Expect in the European Union. Transatlantic Council on Migration. Migration Policy Institute, Washington, January, 2009 [http://www.migrationpolicy.org/transatlantic/EU\\_Recession\\_backgrounder.pdf](http://www.migrationpolicy.org/transatlantic/EU_Recession_backgrounder.pdf)
- Slack, James (2007): Immigrant Influx from Eastern Europe is Driving Down Wages, Bank Expert Warns. 26 október 2007, MailOnline <http://www.dailymail.co.uk/news/article-490033/Immigrant-influx-Eastern-Europe-driving-wages-Bank-expert-warns.html>
- VOA (2009): Polish Migrant Workers Leave Britain in Droves, VOA News, 31 March 2009, <http://www.turkishweekly.net/news/69548/-polish-migrant-workers-leave-britain-in-droves.html>
- Willis, Andrew (2009): Crisis Intensifies Debate on EU Employment Strategy. EU Observer. 12.03.2009 <http://euobserver.com/9/27768>
- Xinhua (2009): Eurogroup Chief Warns of Social Crisis over Unemployment. May 05, 2009, Peoples Daily Online. <http://big5.people.com.cn/gate/big5/english.people.com.cn/90001/90778/90858/90865/6651346.html>

# ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK ÉS VERSENYPOLITIKA AZ EURÓPAI UNIÓBAN A VÁLSÁG KÖZEPETTE

*Meisel Sándor*

## Bevezetés

A globális pénzügyi válság és annak elkerülhetetlen kiterjedése az Európai Unió tagállamainak pénzügyi rendszerére és egész gazdaságára, a visszaesés léptéke, mértéke és a majdani kilábalás várható időtartama az elmúlt néhány évtizedben nem tapasztalható reagálást váltott ki a tagállamok kormányai részéről. Az első hónapokban megtett nemzeti lépések, annak veszélye, hogy a tagállami mentőakciók óhatatlanul káros tovaryűrűző hatással járnak más uniós országok gazdaságára, reagálásra készítette az unió intézményeit, és különleges helyzetet teremtett az intézmények közül is elsősorban az Európai Bizottság számára.

A nemzeti akciók a kezdetektől fogva feszegették a kialakult közös politikák adta lehetőségek kereteit, ami elméletileg azzal fenyegetett, hogy megkérdőjeleződnek az EU évek során kialakított együttműködési sémái, szabályozási gyakorlata, végső soron az elért vívmányai. Ennek katasztrofális hatása lenne, lehetett volna az unió egészére, hiszen ezek a kezdetekben főleg *ad hoc* nemzeti lépések, ezek elburjánzása az egységes belsőpiac-működést fenyegették, szétzilálhatták volna az egységes piachoz legszorosabban kapcsolódó, a belső piacot a legközvetlenebb módon kiszolgáló, annak működését biztosító közös politikák, főleg a versenypolitika elveit és gyakorlatát. A 2008-as év első felében a közösségi elvek, érdekek és jogrend öreként funkcionáló Európai Bizottság nem egyszer felhívta a figyelmet az egységes belső piacot fenyegető esetleges veszélyekre, e döntően verbális figyelemfelhívással párhuzamosan megpróbálta a hagyományos versenypolitikai és egyéb eszközök adta lehetőségekkel orvosolni a kialakult helyzetet. A válság elmélyülésével és a tagállami fellépések sokaságával szemben 2008 őszére ez már nem bizonyult elégségesnek. A múlt év utolsó és 2009 első hónapjaiban az Európai Tanács állásfoglalásaival összhangban, azokból kiindulva az Európai Bizottság jóval aktívabb magatartást kezdett tanúsítani, az eseményeknek sokszor elébe is menve kitégította a meglévő szabályozási keretek adta lehetőségeket. Ez elsősorban a közös versenypolitikára, azon belül is az állami támogatások kezelésére érvényes.

A tanulmány első része áttekinti a közös versenypolitika állami támogatásokra vonatkozó alapvető szabályainak működését a válság korai szakaszában, értékeli az ezek alkalmazásában rejlő lehetőségeket és bemutatja a válság kiterjedése előtt megtett intézkedéseket. A második rész részletesen sorra veszi a versenypolitika és az állami támogatások rugalmas és sokszor újszerű, a válság igényeihez és a kialakult tagállami gyakorlathoz igazodó alkalmazását szolgáló bizottsági lépéseket és dokumentumokat, valamint elemzi az ezek nyújtotta lehetőségeket,

és értékeli az elmúlt hónapok gyakorlatát. Az állami támogatási intézkedéseket, a válság által kiváltott fejleményeket először a pénzügyi szférában, majd a reálgazdaságban igyekeznek bemutatni a tanulmány.

## 1) Az előzmények

### 1.1. Történelmi tapasztalatok

Az Európai Közösség történetében nem egy megrázkódtatást, válságot kellett megélniük a tagállamoknak és a közösségi intézményeknek, még ha ezek súlyossága legtöbbször nem közelítette meg a jelenlegi válság hatásait. A mértékében a mai megrázkódtatáshoz leginkább fogható válságon a közösség az 1970-es évek közepétől kezdődő, nagyjából az 1980-as évtized közepéig tartó időszakban ment keresztül. A világgazdaság szerkezeti és földrajzi átrendeződése és a tagállamok gazdaságának strukturális válsága hatására kibontakozott fejlemények az említett időszakban a maiakhoz mérhető állami beavatkozásokat, mentőakciókat hívtak életre. Ez a döntően passzív jellegű reagálás súlyos következményekkel járt az európai gazdaságra. Az amúgy sem működő, valójában csak a római szerződés lapjain létező közös piacon meglévő nemzeti protekcionista intézkedések felerősítették az európai térség piacainak szegmentáltságát. Az egymással koordinálatlanul, önkényesen, a nemzeti érdekeket szem előtt tartó, a közösségi szolidaritást nélkülöző tagállami támogatási intézkedések és mentőakciók sokszor keresztek egymást, nem voltak hatékonyak, a közösségi fellépés csak az események követésére volt alkalmas, az Európai Bizottság csak csekély mértékben volt ura a helyzetnek, befolyásolója pedig még kevésbé. E világgazdasági és belső szerkezeti válság kezelésének negatív tapasztalatai, végső soron eredménytelensége – hiszen az európai gazdaság versenyképességét és alkalmazkodását célzó lépések nem érték el a kívánt eredményt, a közösség világgazdasági lemaradása folytatódott – egy merőben újszerű, aktív reagálás megfogalmazásához vezettek. Ez volt az egységes belső piac programja, annak megvalósítása, pedig a meglévő korlátjai ellenére, az EU egyik legfontosabb meghatározó vívmányává vált. A mából nézve tehát az az alapvető következtetés adódik, hogy a közösségi szintű fellépés, az integráció mélyítése végső soron nemcsak a válságból való kilábalás célszerű eszköze, hanem az európai integrált térségben lényegében az egyetlen megoldásnak tartható.

### 1.2. A versenypolitikai keretek fő elemei a válság előtt

Az egységes belső piac megteremtésével párhuzamosan előtérbe került a közös versenypolitika szerepének, eszköztárának és működtetésének újragondolása és megerősítése. Ez máig befejezetlen folyamat, de eredményeképpen jelenleg már az 1970–1980-as évekhez képest összehasonlíthatatlanul megújult versenypolitikával, azon belül állami támogatási gyakorlattal rendelkezik az Európai Unió. Mégha paradoxonnak is tűnhet, a kialakult egységes piachoz kapcsolódó uniós versenypolitikai gyakorlat egyrészt jóval szigorúbb, mint ahogy az a római szerződésből annak idején következett, ugyanakkor sokkal összetettebb, rugalmasabb és kifinomultabb a korábbihoz képest.

Az elmúlt évek során, különösen a jelenlegi évtizedben az Európai Bizottság modernizálta a versenypolitika kiemelt területét képező állami támogatások szabályozását. Ennek legfontosabb motiváló tényezői többek között az egységes belső piac további mélyítése és kiterjesztése, a lisszaboni programhoz való hatékonyabb hozzájárulás, az innováció és kutatás-fejlesztés ösz-

tönzése, a környezetvédelem erősítése és energiahelyzet javítása, az uniós gazdaság alkalmazkodó képességének magasabb szintre emelése, a kis- és közepes vállalatok esélyeinek javítása. Mindez a bizottság által kialakított támogatási eszköztár gazdagodásával, célzottabb felhasználásával és egyszerűsítésével is együtt járt.

Az említett horizontális célok előtérbe kerülése és azok célzottabb, hatékonyabb kielégítés oda vezetett, hogy egyrészt a horizontális állami támogatások és az ágazati támogatások aránya az előbbiek javára tolódott el, még hozzá jelentősen. Míg az 1990-es évek közepén a támogatások nagyjából fele-fele arányban oszlottak meg a horizontális és az ágazati célok között, 2004-ben már 76/24 százalékos volt ez az arány, 2007-ben pedig a támogatások 80 százaléka volt horizontális jellegű. Másrészt érdekes megemlíteni, hogy ezzel párhuzamosan az 1980-as évek elejéhez képest 2007-ig – tehát a jelenlegi válságig! – az állami támogatások közösségi GDP-hez mért aránya folyamatosan csökkent. Bő huszonöt évvel ezelőtt a közösségi GDP 2 százalékat fordították állami támogatásokra, 2007-re, megint csak a válság előtti időpontig, ez az arány a GDP 0,5 százalékára csökkent. A jelenlegi válságot megelőző évek folyamán az állami támogatások mértéke 60 milliárd euró körül alakult.<sup>1</sup>

Az Európai Unió eddigi történetében, mint említettük, a támogatási prioritások átrendeződésével összefüggésben, jelentősen átalakult az állami támogatások rendelkezésre álló, legitim módon felhasználható eszköztára. Ezt érdemes részletesebben is áttekinteni, legalább is a legfontosabb elemeket, annál is inkább, mert a jelenlegi válság során is nagyban ezekre a sémákra támaszkodott és támaszkodik az állami támogatási gyakorlat.

Mint ismeretes az állami támogatások alapelveit a római szerződés fektette le, ezeket az EK-szerződés megtartotta, némileg kibővítve. A tanulmány témája szempontjából a szerződésbeli cikkelyek közül kettőre érdemes felhívni a figyelmet.

A jelenleg érvényes számozás szerinti *87. cikkely* – amely az állami támogatások tilalma alóli kivételekkel foglalkozik – egyik bekezdése, a *(3) (b)* a bizottságra ruhazza annak eldöntését, hogy a támogatás jogszerű-e, ha az *fontos, közös európai érdeket szolgáló program elősegítésére vagy egy tagállam gazdaságában fellépő súlyos nehézségek kezelésére szolgáló támogatás*. Ez a rendelkezés a legsúlyosabb válságok esetén ad nagyon nagy lehetőséget a tagállamoknak mentőakció célú támogatás nyújtására, természetesen a bizottság jóváhagyásával és ellenőrzésével. Meg kell jegyezni, hogy ezzel a nagyon súlyos és radikális eszközzel 1958 óta az unió alapvetően egyszer sem élt, illetve csak egyetlen rendkívüli esetben alkalmazták, mégpedig Görögország esetében az 1980-as években. Mint később látni fogjuk, a jelenlegi válság rákényszerítette az EU-t, hogy ehhez az eszközhöz is hozzányúljon.

A témánk szempontjából releváns másik rendelkezés a *87. cikkely (3) (c)* bekezdése, amely szintén a bizottság mérlegelésébe utalja az állami támogatás engedélyezést, akkor, ha az *bizonyos gazdasági tevékenységek vagy bizonyos gazdasági területek fejlődésének megkönnyítésére nyújtott támogatás, ahol ez nem érinti a közös érdekekbe ütközően hátrányosan a kereskedelmi viszonyokat*.

A jelenlegi válság kezelésében az EU nagyrészt e kettő rendelkezésre támaszkodik jogi alapként. Ugyanakkor, mint korábban utaltunk rá, a közös versenyjog és versenypolitikai szabályozás, azon belül természetesen az állami támogatásokat érintő szabályrendszer az elmúlt évek során e szerződésbeli jogi alapokból kiindulva jelentősen továbbfejlődött az Európai Bíróság és különösképpen az Európai Bizottság tevékenysége által. Ezek közül célszerű megemlíteni a legfontosabb rendelkezéseket, amelyek a mai válságban is jelentősen kitérték az állami támogatási kereteket nyújtanak a helyzet kezelésére.

\* Az Európai Bizottság 2004-ben a 87. (3) (c) szabályozása alapján megfogalmazta az úgynevezett *megmentési és szerkezetátalakítási támogatás* lehetőségét. Ez a Community Guidelines on State Aid for Rescuing and Restructuring Firms in Difficulty, (R&R Guidelines).<sup>2</sup> Ennek értelmében a nehéz helyzetbe került vállalatoknak az állam bizonyos

<sup>1</sup> European Commission (2009d)

<sup>2</sup> European Commission (2004)

feltételek esetén nyújthat pénzügyi mentőövet. A megmentési és szerkezetátalakítási támogatás nyújtásának feltételei – annak rendkívüli versenytorzító volta miatt – szigorúak. A megmentési támogatást egyszeri esetben, átmeneti időszakra engedélyezik annak érdekében, hogy a bajba került cég rendezni tudja pénzügyi problémáit a szerkezetátalakítási vagy felszámolási terv elkészítéséig. Ilyen támogatás hitelgarancia vagy piaci kamattal terhelt kölcsön formájában adható. A cégnek vállalnia kell, hogy a támogatást követő hat hónapon belül bemutatja a szerkezetátalakítási vagy felszámolási tervét, vagy a kölcsönt teljes egészében visszafizeti. A szerkezetátalakítási támogatás csak megvalósítható szerkezetátalakítási terv megléte esetén nyújtható. A támogatásnak a szükséges minimumra kell korlátozódnia, és a vállalatnak a verseny indokolatlan torzításának elkerülése érdekében kompenzáló intézkedéseket kell hoznia, például kapacitáscsökkentést kell vállalnia. Emellett jelentős mértékben hozzá kell járulnia a költségekhez. További feltétel a szerkezetátalakítási terv végrehajtása, amelyet a bizottság folyamatosan ellenőriz.

- \* Az állami támogatásokra vonatkozó szabályozás továbbfejlesztést jelentette a válság kezdeti hónapjaiban, 2008 nyarán elfogadott *új csoportmentességi szabályozás*, az úgynevezett General Block Exemption Regulation (GBER).<sup>3</sup> Ez egységbe foglalta, összehangolta és kibővítette a korábban több rendeletben elhelyezett mentességi lehetőségeket, az állami támogatást különböző gazdasági szereplők részére engedélyező szabályokat. Ennek is a 87. (3) (c) a jogi alapja. E mentesség lényege, hogy a bizottság automatikusan jóváhagyja a kis- és közepes vállalatoknak nyújtott támogatást, az innovációt, regionális fejlesztést, képzést, a foglalkoztatás fenntartását, a környezetvédelmet szolgáló támogatást. A csoportmentességet transzparens módon, ágazati megkülönböztetés nélkül szükséges alkalmazni. Célzottjai elsősorban a kis- és középvállalatok. A válság során az államok tehát egy gyors és hatékony támogatási lehetőséget kaptak főleg olyan beszállítói pozícióban lévő cégek megsegítésére, amelyek vevői csökkentették a megrendeléseket, és ami veszélyeztette a foglalkoztatás fenntartását e cégeknél.
- \* A versenyjogi fejlődés eredményének tekinthető az úgynevezett *de minimis szabály* alkalmazásának kidolgozása és finomítása az elmúlt évek során.<sup>4</sup> Ez bizonyos kis összegű támogatást automatikusan lehetővé tesz a bajba került cégek javára. E szabály rugalmas alkalmazását lehetővé tevő jogkorszerűsítésnek köszönhetően az államok a válság kibontakozásakor már rendelkeztek ezzel a gyors reagálást szolgáló legális támogatási csatornával, amelyek címzettjei a dolog lényegéből következően elsősorban a kisvállalatok.
- \* A versenypolitikai újításokhoz tartozik a bizottság iránymutatása, amely lehetővé tette a *kockázati tőke beruházások állami támogatását*, elsősorban a kis- és közepes vállalatok számára, amely szabály szintén az említett 87. (3) (c) rendelkezésen nyugszik.<sup>5</sup> Ez is rendelkezésre állt tehát a tagállamokban a pénzügyi válság kibontakozásakor, hogy támogatást adjanak a cégeknek, megint csak főleg a kisebbeknek.

A teljesség igénye nélkül említett, a válságkezelésben meghatározó szerepet betöltő támogatások a horizontális és a legitim ágazati támogatási formák mellett tehát már a válság előtt is megnövelt mozgásteret voltak képesek nyújtani a tagállamok számára. Ezek közül mind egyiket alkalmazták is az elmúlt hónapokban. Nem állítható, hogy a versenypolitika eleve korlátozta volna a tagállamok mentőakcióit. A válság mélyülésével és elhúzódásával, de főleg a krízis kiterjedése a pénzügyi szféra és a reálgazdaság nagyvállalataira, aminek nyomán a tagállamok jelentősebb, nem csupán és elsősorban a KKV-szektorra kiterjedő válságkezelő akciókat voltak kénytelenek megfogalmazni, a rendelkezésre álló legális eszköztár szűknek és nem elegendőnek bizonyult. A tagállamok nyomás alá helyezték az Európai Bizottságot, hogy lépjen tovább a szabályozásban, mégpedig abban az irányban, amely alkalmas, hogy keretétül szolgáljon nagyszabású nemzeti mentőakciók és gazdaságélénkítő programok számára. Ha a bizottság nem lépett volna a versenypolitikai és támogatási szabályozás terén, ha nem vállalta

<sup>3</sup> European Commission (2008a)

<sup>4</sup> European Commission (2006b)

<sup>5</sup> European Commission (2006a)

volna a koordináló és mederben tartó szerepet, az a veszély fenyegetett, hogy a tagállamok „átlépnek” a bizottságon és a versenyjogon. Ennek beláthatatlanul súlyos következményei lettek volna.

### 1.3. Válságkezelő lépések 2008 őszéig

Amikor az amerikai pénzügyi válság első hatásai elérték az európai bankokat, 2007-ben, a hatásoknak leginkább kitett tagállamok, Németország (IKB, Sachsen LB., majd később WestLB. és Hypo Real Estate Holding) ) és az Egyesült Királyság (Northern Rock, majd Bear Stearns és Bradford and Bingley) kénytelenek voltak beavatkozni, megerősíteni az érintett bankok pozícióját, javítani likviditási helyzetüket. Ennek érdekében elsősorban a központi bankokon keresztül bocsátottak számukra pénzügyi támogatást. E gyors és nagyrészt *ad hoc* intézkedéseket az Európai Bizottságnál notifikálták. A bizottság ekkor az előbbieken említett sztenderd megmentési és szerkezetátalakítási támogatás sémáján (R&R Guidelines) belül értékelte a bejelentéseket és annak alapján járt el. Ekkor még nem lehetett érzékelni a pénzügyi válság méretét és tovaterjedésének nagyságát, nem volt egyértelmű az sem, milyen ütemben és kiterjedésben hat majd a pénzügyi válság a reálszférára.

A helyzet azonban, mint ismeretes, gyorsan változott, a pénzügyi és gazdasági krízis egyre fenntarthatatlanabbnak tűnt fel. A közleményekben, valamint a nem hivatalos, de később a kormányoktól is jövő vélekedésekben nem kis székszis fogalmazódott meg a közösségi fellépés gyorsaságát, hatékonyságát, a rendelkezésre álló eszközök elégséges voltát, továbbá az Európai Bizottság válságkezelő kapacitását és reagáló képességét illetően.

Az fenntartásokat hangoztató érvelésekben hangsúlyt kapott, hogy a kibontakozó nemzeti programok sok elemére nem létezik explicit közösségi szabályozás, az áttételes versenypolitikai szabályozás nem biztos, hogy alkalmas a problémák kezelésére. A válság által nem egyformán érintett, eltérő problémákra eltérő választ kereső tagállamok rendkívül sokszínű, a létező szabályozási sémákba nem igazán illeszthető eszközökhöz nyúlnak. Hangot kapott, hogy a bizottság munkája (nem kis mértékben a korábbi gyakorlat tapasztalataiból kiindulva) hosszadalmas, bonyolult, nem alkalmas a gyors reagálásra. Ezzel ellentétben viszont a tagállamok azonnali lépésekre kényszerülnek, de nemcsak kényszerülnek, hanem képesek is, ezért „nincs idejük bevárni” a lomhának tűnő bizottságot. Különösen a francia soros elnökség idején erősödött meg a kép az aktív és agilis tagállami vezetők és a viszonylag passzív Európai Bizottság viszonyáról. Végig jelen volt ugyanakkor, hol erősebben, hol gyöngébben, az érvelés, hogy egyetlen országra szóló megoldás áttételes negatív hatásai miatt nem lehet uniós megoldás. A soros elnökséget betöltő Franciaország elnökének merőben protekcionista, az egységes piaccal totálisan szembemenő megfogalmazásai csak tovább éltették és erősítették a protekcionizmus rémét. Ehhez járultak még a tagállamok közvéleményében megjelent hangok a külföldiek foglalkoztatását érintő, a nemzeti munkahelyek védelmét kizárólag nemzeti keretek között elképzelni tudó lakossági és érdekképviseleti demonstrációk. Többen figyelmeztettek, hogy az uniós keretekben feléledő és nem megfékezett protekcionizmus óhatatlanul nemzetközi, globális protekcionizmushoz vezet, így egy-egy tagállamnak esetleg a belső piacon és a szűkülő világkereskedelemben is szembe kell néznie e problémával.<sup>6</sup>

Azt nem lehet mondani, hogy – leglábbis verbális szinten – az Európai Bizottság ne felelt volna e szkeptikus és vészjósló fejleményekre. A belső piacért felelős bizottsági tag, Charlie McCreevy 2008 elején elhangzott kemény beszédében kiemelte, hogy a sikeres válságkezelés kizárólag az egységes belső piac talaján bontakozhat ki. Egységes piac nélkül a válság sokkal rosszabb lenne. Hangsúlyozta, hogy kulcskérdés a versenypolitika gyors és rugalmas alkalmazása. Elengedhetetlennek tartotta már akkor, hogy az unió képes legyen leszerelni mindem

<sup>6</sup> Gerard (2008)

tagállami törekvést, amely az egységes belső piac ellen hat.<sup>7</sup> A versenypolitikáért felelős biztos, Neelie Kroes 2008 folyamán minden beszédében kiemelte a versenypolitika koordináció jelentőségét. Egyértelműen elismerte a tagállamok állami támogatási lépéseinek szükségességét, de ezt koordináltan és transzparens módon lehet csak megtenni, szem előtt tartva, hogy a tagállami lépések a lehető legkisebb mértékben veszélyeztessék a versenyt.<sup>8</sup> Nem is mondhatott volna mást a nemzeti támogatásokról, hiszen a 2008 novemberében megfogalmazott közösségi szintű válságkezelő program (European Economic Recovery Plan<sup>9</sup>) is döntően a nemzeti támogatásokkal számol, azokra épül. A szkeptikus vélekedésekre válaszolva Neelie Kroes többször leszögezte, hogy az Európai Bizottság a válságkezelésben nem akadályként jelentkezik, hanem partnerként, aki a nagyobb aktivitásával, gyorsaságával és rugalmasságával hatékony koordinátor kíván lenni. Jelentősebb versenyjogi, az állami támogatásokat érintő bizottsági lépésekre 2008 utolsó hónapjaiig kellett várni.

## 2) A pénzügyi és gazdasági válság kezelése 2008 ősze után

A válság elmélyülésének folyamán, a sorra jelentkező tagállami válságkezelő törekvések és lépések koordinálása céljából, továbbá, hogy a kibontakozó nemzeti állami támogatási gyakorlatot mederben tartsa és pótlólagos lehetőségeket nyújtson ezek megvalósításához, valamint nem utolsósorban a rá nehezedő érzékelhető tagállami nyomás hatására az Európai Bizottság 2008 októbere és 2009 februárja között a tagállamokkal szorosan együttműködve fontos, az állami támogatások meglévő kereteit megváltoztató, azokon túlmutató dokumentumokat dolgozott ki. Ezek megszületése egyértelműen összefügg a válságkezeléssel, a versenypolitikai és azon belül az állami támogatásokra vonatkozó szabályozás továbbfejlesztését és kiigazítását, a válság követelményeinek való rugalmas megfeleltetését tükrözi. Az alábbi alfejezetek áttekintik először a pénzügyi szférát, majd a reálgazdaságot érintő új intézkedéseket.

### 2.1. A pénzügyi rendszert érintő intézkedések

Az Európai Tanács 2008 októberében megegyezett az európai bank- és pénzügyi rendszert érintő nemzeti mentőcsomagok szükségességéről, amelyek célja a szektor stabilitásának fenntartása, a normális működés fenntartása és a reálgazdaság hiteligényeit kiszolgáló pénzpiacok megerősítése volt. Ez alapján az Európai Bizottság kidolgozta a tagállami intézkedésekhez iránymutatóul szolgáló keretrendszert, amely alkalmasnak ígérkezett a verseny ésszerűtlen és szükségtelen torzításának elkerülésére.

Ezt az úgynevezett *bankokról szóló közleményt* (Communication on the application of State aid rules to measures taken in relation to financial institutions in the context of the current global financial crisis, rövid nevén *Banking Communication*)<sup>10</sup> 2008. október 13-án fogadták el. Ez arra az időpontra esett, amikor a tagállamok egymással versenyezve, sokszor egymásra licitálva próbálták elhárítani a pénzügyi válság okozta fenyegető likviditási problémákat. A bizottsági közlemény innovációja, hogy az EK-szerződés eddig lényegében még soha sem alkalmazott 87. (3) (b) bekezdését vette jogi alapul, vagyis egy tagállam gazdaságában fellépő súlyos nehézségek kezelésére hivatkozott. Ezzel precedens nélkül is elismerte, az álla-

<sup>7</sup> McGreevy (2008)

<sup>8</sup> Kroes (2008)

<sup>9</sup> European Commission (2008c)

<sup>10</sup> European Commission (2008b)



mi támogatás lehetőségének különleges körülményeit, lehetővé téve, hogy a tagállamok a korábbi *ad hoc* intézkedések után e helyzetre tekintettel átfogó, bankrendszerük egészét érintő támogatási sémát dolgozzanak ki és alkalmazzanak. Ugyanakkor, mivel piaci torzulásokat okozott volna, ha egy-egy tagállam nem az egész bankrendszert érintő, hanem kisebb bankokra kiterjedő támogatási sémát alkalmaz a kevésbé megengedő 87. (3) (c) alapján, és ezzel hátrányba kerül a súlyos nehézségekre hivatkozó generális sémát bevezető országokkal szemben, az előbb említett radikális és kivételes rendelkezést kiterjesztették a banktámogatások teljes körére. A bizottság ezzel egyidejűleg azonban hangsúlyozta, hogy ez az elv nem terjedhet ki automatikusan más szektorokra.

A bankokról szóló közlemény a támogatást elsősorban kezességvállalási, feltőkésítési vagy ezeket kombináló sémák szerint tartja kivitelezhetőnek. (A tagállamok által alkalmazott támogatási típusokat az 1. táblázat tartalmazza.) A közlemény leszögezi, hogy minden támogatási formának összhangban kell lennie azokkal a szabályokkal, amelyeket a közlemény explicit módon felsorol. Ezek a következők:

- \* diszkriminációmentesség,
- \* időbeli korlátozottság,
- \* a támogatás csak a feltétlen szükséges mértékű lehet, és nem hozhatja a támogatottat
- \* indokolatlan versenyelőnybe,
- \* az állami támogatást jelentő pénzügyi csomagban megfelelő mértékben a
- \* magánszektorban is részt kell venni,
- \* a támogatottnak megfelelő viselkedési normákat kell vállalnia, nem követhet
- \* agresszív és terjeszkedő magatartást a támogatásnak köszönhetően,
- \* a támogatást követnie kell a szerkezeti kiigazítást célzó lépéseknek, ezt ellenőrizni
- \* szükséges.

A közlemény elfogadása után a bizottság számos támogatási sémát hagyott jóvá, az 1. táblázat szerint. Azt érzékelve azonban, hogy több tagállam a likviditási szűkösség közepette, „óvatossági” megfontolásból akár túlzott feltőkésítést is alkalmazhat, az Európai Bizottság egy újabb közleményben részletesebb feltőkésítési útmutatást dolgozott ki.

A *feltőkésítési közleményt* (Recapitalisation of financial institutions in the current financial crisis: limitation of aid to the minimum necessary and safeguards against undue distortions of competition, röviden *Recapitalisation Communication*)<sup>11</sup> 2008. december 5-én fogadták el. Ez a közlemény kifejti a feltőkésítés technikai szabályait, mértékbeli követelményeit, alapelveként pedig az Európai Központi Bank 2008 novemberében kiadott ajánlásait idézi fel.

Mivel a válság során a tagállamok bankrendszere egyre erősebben szembesült a pénzügyi portfóliójának piaci értékvesztésével, és e probléma orvoslására újabb intézkedéseket helyeztek kilátásba, az Európai Bizottság 2009. február 25-én egy újabb szabályozási iránymutatás kibocsátásával válaszolt, „ment utána a helyzetnek”. Ez az úgynevezett *értékvesztett eszközökről szóló közlemény* (Communication on the Treatment of Impaired Assets in the Community banking sector, azaz *Impaired Assets Communication*).<sup>12</sup> A korábbi két közleményhez hasonlóan ez az útmutatás rögzíti e támogatási forma alapelveit (áttekinthetőség, hathónapos időtartam, arányosság, tehermegosztás stb.) és nyújtásának technikai szabályait (értékelési módszerek).

<sup>11</sup> European Commission (2009a)

<sup>12</sup> European Commission (2009c)

1. táblázat  
A tagállamok jóváhagyott állami támogatási intézkedései a pénzügyi válsággal összefüggésben

Tagállam	Kezességvállalási programok	Feltőkésítési programok	Különböző intézkedéseket vegyítő programok	Egyéb intézkedések	<i>Ad hoc</i> intézkedések a közelmúltban
Ausztria			X		
Belgium				X	
Bulgária					
Ciprus					
Csehország					
Dánia	X	X			
Egyesült Királyság	X		X		
Észtország					
Finnország	X				X
Franciaország	X	X			X
Görögország			X		
Hollandia	X				X
Írország	X				X
Lengyelország					
Lettország	X				X
Litvánia					
Luxemburg					X
Magyarország			X		
Málta					
Németország			X		X
Olaszország	X		X		
Portugália	X				X
Románia					
Spanyolország	X			X	
Svédország	X	X			X
Szlovákia					
Szlovénia	X	X			

*Forrás:* Commission of the European Communities, Stat Aid Scoreboard, Spring 2009 Update, COM(2009) 164.

*Megjegyzés:* bejelentett és jóváhagyott esetek, 2009. március 31-i állapot.

A hagyományos állami támogatási eszközök, de elsősorban a bankokról szóló 2008 októberi közlemény alapján, azzal összhangban megvalósított válságkezelő intézkedések eddigi teljes összege a pénzügyi szférában (csak ott!) megközelítőleg 3000 milliárd eurót tesz ki. Ebből a garancia- és kezességvállalási programokra 2300 milliárd, a feltőkésítési programokra közel 300 milliárd, az egyéni bankok és pénzügyintézetek javára végrehajtott *ad hoc* megmentési és szerkezetátalakítási programokra pedig megközelítőleg 400 milliárd euró jut.<sup>13</sup> Ha képet szeretnénk kapni a pénzügyi válság méretéről és az elhárítására elfogadott állami intézkedések nagyságáról, e számokat érdemes és tanulságos egybevetni a 2000-es évtized eddigi éveiben nyújtott évi közel 60 milliárd eurós állami támogatási összeggel, de akár a közös költségvetés nagyságával is. Az állami támogatások tényleges összértéke azonban ennél mégis lényegesen alacsonyabb lesz, különösen azért, mert az állami kezességvállalások állami támogatási eleme általában a garantált összegnek csupán egy kisebb hányadát teszi ki. A költségvetési reálkiadások azt csak abban az esetben tartalmazzák, ha az állami kezességvállalást ténylegesen igénybe vették.

<sup>13</sup> European Commission (2009d)

## 2.2. A reálgazdaságot érintő intézkedések

Amint várható és előrelátható volt, a pénzügyi válság 2008 utolsó hónapjaiban elérte a reálgazdaságot is. Ez megint reagálási kényszerhelyzetbe hozta az Európai Tanácsot és az Európai Bizottságot.

Az Európai Tanács a 2008 októberében meghozott, a pénzügyi szektor megsegítéséről szóló döntése után néhány héttel, november elején a reálgazdaságot érintő válságkezelő csomagterv szükségességéről állapodott meg. A tervet a bizottság állította össze, ez az úgynevezett *European Economic Recovery Plan*.<sup>14</sup> A válságkezelő elképzelések gazdaságélénkítő, a krízist elhárító és a hosszú távú gazdasági versenyképességet helyreállító intézkedéseket tartalmaztak, túlnyomó részben a tagállami támogatási forrásokra támaszkodva. A támogatási sémák formáit illetően ez a terv a hagyományos sémákra koncentrált, elsősorban a korábbiakban már említett, a 87. (3) (c) rendelkezésen alapuló, megmentési és szerkezetátalakítási formát helyezve a középpontba, kiegészítve a közös versenypolitika egyéb, a válság előtti modernizációja során kialakított támogatási lehetőségekkel.

A pénzügyi szektorhoz hasonlóan azonban a reálgazdaságban is hamarosan kiderült, hogy a sztenderd támogatási formák keretei szűkek, nem teszik lehetővé nagyobb szabású támogatási akciók, a legnagyobb vállalatokra és a gazdaság egészére is kiterjedő válságkezelő és gazdaságélénkítő programok végrehajtását. Ezért, amint 2008 őszén a pénzügyi szektorban tette, a bizottság 2008. december 17-én elfogadott közleményével, beidézte a 87. (3) (b) bekezdés súlyos válság esetén rendkívüli támogatást lehetővé tevő rendelkezését. Ezzel jogi alapot teremtett és utat nyitott az átfogó nemzeti támogatási sémák alkalmazásához a reálgazdaságban is. Ez az úgynevezett *ideiglenes keretrendszer* (Temporary Community framework for State aid measures to support access to finance in the current financial and economic crisis, röviden *Temporary Framework*).<sup>15</sup> Az ennek alapján bejelentett tagállami támogatási intézkedésekről a 2. táblázat ad képet.

A keretrendszer ideiglenes volta arra utal, hogy a kitágított támogatási lehetőséget az új szabályozás értelmében 2008. december 17-e és 2010. december 31-e között lehet kihasználni. A dokumentum értelmében az új szabályok célja, hogy megkönnyítsék a vállalatok pénzügyi eszközökhöz való hozzájutását a hitelszűke elhárítása által, valamint hogy hozzájáruljanak a vállalatok beruházási tevékenységének fenntartásához, különös tekintettel a jövőbeni fenntartható növekedést szolgáló beruházásokra.

A fenti célok érdekében a közlemény különleges, korábban nem létező, illetve kifejezetten tiltott támogatási eszközök alkalmazását teszi lehetővé. Ezek a következők:

- \* egyszeri, maximum 500 ezer eurós támogatás egy-egy vállalatnak,
- \* állami garanciavállalás csökkentett prémiummal,
- \* szubvencionált kamat formájában nyújtott támogatás minden típusú hitelhez,
- \* szubvencionált kölcsönök a közösségi szabványokon túlmenő, vagy azok előrehozott
- \* teljesítését elősegítő, úgynevezett „zöld termékek” előállítását célzó tevékenységhez.

A felsorolt új eszközökön kívül a bizottság keretrendszere

- \* átmeneti mentességet tesz lehetővé a kockázati tőke beruházások állami támogatását
- \* szabályozó korábbi rendelkezés alól, enyhíti annak mennyiségi limitjét, megemeli az
- \* állami hozzájárulásként adható összeg felső határát és csökkenti a magánszféra előírt

<sup>14</sup> European Commission (2008c)

<sup>15</sup> European Commission (2009b)

- \* kötelező társfinanszírozásának szintjét,
- \* egyszerűsíti az exporthitelezésről szóló korábbi rendelkezés előírásait és nagyobb állami részvételt tesz ideiglenesen lehetővé e téren.

Az ez év áprilisában kiadott, az állami támogatásokat összegző bizottsági mutatórendszer (State Aid Scoreboard – Spring 2009 Update)<sup>16</sup> szerint a tagállamok közül jó néhányan élnek a támogatási eszközöket rendkívüli módon kitágító bizottsági keretrendszer adta speciális lehetőségekkel. A 2. számú táblázat bemutatja, miként oszlanak meg tagállamokként az újonnan megnyitott támogatási formák. Az adatok, miként az előző alfejezetben bemutatott, a pénzügyi szférára vonatkozó tagállamok szerinti támogatási bejelentések, a reálszféra esetében is a 2000. március 31-ig kialakult helyzetről adnak képet. Azóta és várhatóan a jövőben is megfogalmazódnak, illetve előreláthatók újabb igények, amire 2010 végéig van egyelőre lehetőség. A lista folyamatosan bővílhet.

2. táblázat  
A tagállamok reálgazdaságra vonatkozó jóváhagyott állami támogatási intézkedések

Tagállam	500 ezer eurós támogatás	Garancia csökkentett prémiummal	Kedvezményes kamatú hitel	Kedvezményes hitel a „zöld termékekre”	Kockázati tőke támogatás	Exporthitel-intézkedések
Belgium		X				
Németország	X	X	X		X	
Spanyolország				X		
Franciaország	X	X	X	X	X	
Lettország	X					
Luxemburg	X	X				
Magyarország	X	X	X			
Ausztria	X				X	
Portugália	X					
Egyesült Királyság	X	X		X		

*Forrás:* Commission of the European Communities, Stat Aid Scoreboard, Spring 2009 Update, COM(2009) 164

*Megjegyzés:* bejelentett és jóváhagyott esetek, 2009. március 31-i állapot.

A gazdasági válság különlegesen erősen érinti a tagállamok járműiparát. Az ebben az ágazatban működő cégek támogatása érdekében az országok természetesen élhetnek az ideiglenes keretrendszer által megnyílt sémákkal. Emellett a bizottság 2009. február 25-én kiadott az autóiparra érvényes külön közleményt is.

Ebben kitér az ágazat speciális érintettségére, különleges problémáira. Fő üzenete, hogy a válsághárító eszközökön kívül proaktív lépések is szükségesek és alkalmazhatók egyrészt a keresleti oldalon a kereslet élénkítésével (például a fogyasztók támogatása a régi autók lecserélését célzó programokkal), másrészt a kínálati oldalon az ideiglenes keretrendszer és a korábbi hagyományos támogatási sémák alapján. Itt kell megemlíteni, hogy az Európai Bizottság egyértelműen és határozottan szembeszállt az ebben az ágazatban nagy erővel jelentkező (elsősorban francia) protekcionista törekvésekkel, hangsúlyozva, hogy a francia állam által nyújtott támogatás kilátásba helyezett diszkriminatív feltételei összeegyeztethetetlenek a közösségi versenyjoggal és az egységes belső piaccal.

<sup>16</sup> European Commission (2009d)

### 3) Következtetések

A fenti áttekintés alkalmat ad arra, hogy megfogalmazhassunk néhány következtetést arról a címben is szereplő kérdésről, hogy miként hatott a globális válság a közös versenypolitikára, azon belül az állami támogatási gyakorlatra, továbbá értékelhetjük azt a szerepet, amit e téren a versenypolitikáért felelős Európai Bizottság vállalt és látott el az elmúlt hónapokban.

- (1) Mint láttuk, a közös versenypolitika és az állami támogatások terén az elmúlt évek folyamán végrehajtott jelentős korszerűsítés eredményeképpen ez a szabályozási terület nem volt teljesen felkészületlen a rendkívüli helyzetek orvoslására. A modernizált versenypolitika „békeidőben” a korábbiakhoz képest jóval rugalmasabban tudta kezelni a támogatások ügyét. Erről tanúskodik a válság előtti időszak.
- (2) A globális válság kiteljesülésével azonban megszűnt a „békeidő”, mivel 2008 második felében nyilvánvalóvá vált, hogy a rendelkezésre álló sztenderd sémák már nem alkalmazhatók a szélsőségesen megfogalmazódó tagállami törekvések kezelésére. A bizottság hosszú hónapokon keresztül folytatott magatartása, a verbális figyelmeztetések rendszere és a kezdeti válságelhárító intézkedések után 2008 utolsó hónapjaiban képes volt „sebességet váltani” rugalmasan és innovatív módon fellépni.
- (3) Az a folyamat, amelynek még koránt sincs vége, a szabályozás és a szabályalkalmazás terén lényegében tanulási folyamatnak tekinthető, mind a bizottság, mind a tagállamok részéről.
- (4) Az állami támogatások terén az együttműködő partnerek eddig rugalmas alkalmazkodást tudtak tanúsítani. A tagállamok nyomására a bizottság egy eddig jogilag csak a szerződések szintjén meglévő, de nem felhasznált rendkívüli és radikális támogatási lehetőség előtt nyitotta meg az utat, 2008 őszétől képes volt gyorsan kialakítani e jogszabályi alap alkalmazásához szükséges végrehajtási intézkedéseket, kereteket és mechanizmusokat. Ezáltal rövid időszak folyamán nagy mértékben változott és gazdagodott az állami támogatásokra – és áttételesen a versenyjogra és a belső piacra – vonatkozó szabályozás.
- (5) Látni kell ugyanakkor, hogy az ideiglenes válságkezelő eszközként alkalmazott támogatási szabályozás, a rendkívüli intézkedések szellemükben és gyakorlatukban rövid távon az egységes belső piac további mélyítésével szemben hatnak. Ez a veszély különösen akkor súlyos, ha a specifikus lehetőségek általános gyakorlattá válnának és tartósan beépülnének a támogatáspolitikába. A jövőben, a válságból való kilábalás után erőteljesen szükséges lesz fellépni az olyan törekvésekkel szemben, amelyek más körülmények között is hivatkozási alapul igyekeznének feltüntetni a mostani sémákat. Ebben kulcsszerepe lesz az Európai Bizottságnak.
- (6) Eddig a tagállami támogatások döntő részben a cégek, intézmények, ágazatok megmentésére koncentrálnak. Később előtérbe kell kerülnie a szerkezetátalakításnak, ahol szükséges. Ma még nyitott kérdés ez utóbbi majdani eredménye. Ha a válság elmúltával a tagállamok csupán „fellélegeznek”, és nem fordítanak figyelmet a szerkezeti problémák orvoslására, az rendkívül negatív hatással jár az unió egészére. A hatalmas támogatás „kidobott pénznek” lesz tekinthető, ha a tagállamok és az unós intézmények szem előtt tévesztik a fenntartható fejlődési pályára való visszaállást, a versenyképességet növelő gazdaságfejlesztést. A támogatásokat a jövőben újból elsősorban e célok érdekében kell alkalmazni.
- (7) Az Európai Bizottság eddig képes volt koordinálni a tagállami támogatási fellépéseket. Már a válság során, utána pedig még inkább erőteljesen kell gyakorolnia a koordinálás mellett az ellenőrző funkcióját.

## Referenciák

- European Commission (2004): Community Guidelines on State Aid for Rescuing and Restructuring Firms in Difficulty, *Official Journal C* 244, 1 October 2004.
- European Commission (2006a): Guidelines on State Aid to Promote Risk Capital Investment in SMEs, *Official Journal C* 194, 18 August 2006.
- European Commission (2006b): Regulation 1998/2006, *Official Journal L* 379, 28 December 2006.
- European Commission (2008a): General Block Exemption Regulation, *Official Journal L* 214, 9 August 2008.
- European Commission (2008b): Communication on the Application of State Aid Rules to Measures Taken in Relation to Financial Institutions in the Context of the Current Global Financial Crisis, *Official Journal C* 270, 5 October 2008.
- European Commission (2008c): Communication from the Commission to the European Council, *A European Economic Recovery Plan*, COM(2008) 800 of 26 November 2008.
- European Commission (2009a): Communication on the Recapitalisation of Financial Institutions in the Current Financial Crisis: Limitation of the Aid to the Minimum Necessary and Safeguards against Undue Distortions of Competition, *Official Journal C* 10, 15 October 2009.
- European Commission (2009b): Temporary Community Framework for State aid Measures to Support Access to Finance in the Current Financial and Economic Crisis, *Official Journal C* 16, 22 January 2009.
- European Commission (2009c): Communication on the Treatment of Impaired Assets in the Community Banking Sector, *Official Journal C* 72, 26 March 2009.
- European Commission (2009d): Report from the Commission, *State Aid Scoreboard Spring 2009 Update*, Special edition on state interventions in the current financial and economic crisis, COM(2009) 164 of 8 March 2009.
- Europedia (2009): EU State Aid Policy in the Crisis Situation, <http://europedia.moussis.eu/discus/discus-1237227543-201573-7136.fkl> Letöltve: 2009. június 10.
- Gerard, Damien (2008): Managing the Financial Crisis in Europe: Why Competition Law is Part of the Solution, Not of the Problem, GCP The Online Magazine for Global Competition Policy, 15 December 2008, <http://www.globalcompetitionpolicy.org/index.php?id=1507&action=907> Letöltve: 2009. június 12.
- Kroes, Neelie (2008): *State Aid: Commissioner Kroes Briefs Economic and Finance Ministers on Financial Crisis Measures*, MEMO/08/757, 02 December 2008.
- McCreevy, Charlie (2008): *Address by Commissioner McCreevy at the EP Committee on Internal Market and Consumer Protection*, 22 January 2008, Speech/09/16.

# A LISSZABONI STRATÉGIA ÉS FOLYAMAT JELENE ÉS JÖVŐJE

Kőrösi István

## 1) A gazdasági fejlődés kulcskérdései a 21. század első évtizedében

Napjaink kulcskérdése az Európai Unióban, s benne Magyarországon is, miként lehetne egyszerre biztosítani a megfelelő gazdasági növekedést, a pénzügyi egyensúlyhiány csökkentését és a versenyképesség növelését, az európai szociális piacgazdaság elért jóléti színvonalának lehetőség szerinti megőrzése mellett. Rendkívül komplex elméleti, gazdaságstratégiai, gazdaságpolitikai és gyakorlati kérdésről van szó. Egyértelmű megoldási recept egyelőre nem található, de a gazdaság, a gazdaságpolitika és a politika szereplőinek e problémák együttes kezelésére kell (kellene) koncentrálniuk. *A 2008 nyarán, kora őszén kirobbant pénzügyi válság újra nyilvánvalóvá tette, hogy a reálgazdaság és a pénzügyi szféra spekulációs felfűvódása közötti szakadék elmélyülése drámai válsághoz vezet.* Jelenleg az országok a válságkezelés rövid távú feladataira koncentrálnak, ezért a lisszaboni folyamat fejlesztési, innovációs, beruházási, K+F-prioritásait egyelőre zárójelbe tették a gyakorlatban, mivel a tagországok túlnyomó része alig, vagy nem tudja azokat finanszírozni. Éppen a válság figyelmeztet azonban a jobb, fejlettebb, versenyképesebb gazdasági struktúra kialakítására, a humántőke-beruházások fontosságára, a válságérzékeny ágazatok helyett a jövőorientált, a válságban is biztos keresletet támaztó szegmensek bővítésére, az extraprofitot biztosító technológiai fölény kivívásának fontosságára a mindinkább éleződő versenyben.

Korunk alapvető világgazdasági folyamatai négy dimenzióban zajlanak. Ezek (1) a globalizáció, (2) az integráció, (3) a regionalizmus-szubregionalizmus felértékelődése és (4) az állam szerepének (különösen gazdasági szerepvállalásának) gyökeres átalakulása, átalakítása. Felértékelődik az aktív alkalmazkodás és annak minősége, eredményessége, a versenyképesség feltételrendszerének javítása. Jelenleg mind az állam, mind a piac működésében alapvető torzulások, deficitiek mutatkoznak, amelyek megszüntetéséhez tényleges szerkezeti reformokra van szükség. A 20. század nagyobbik részében a fejlődés kulcs tényezője a pénztőke és annak dologi tőkévé változtatása, azaz a beruházások voltak. Mindkét világháború után nyilvánvaló volt a tőkehiány, a dolláréhség. A tőkehiány mutatkozott a növekedés legfőbb akadályának, a legszűkösebb termelési tényezőnek, ezért ezt kellett a legjobban megfizetni, ami miatt megnőtt és magas maradt a tőketulajdonosok részesedése a megtermelt új értékből. Már az 1960-as évek közepétől kezdve a dollárhiányt egyre inkább nyilvánvaló dolláréhség és pénztőkebőség váltotta fel. A nemzetközi pénzügyi luftballon felfűvódása nyomán, a dollár értékvesztése és

az iránta való bizalom megrendülése okozta a Bretton Woods-i rendszer válságát, a rendszer pilléreinek összeomlását, majd több nemzetközi pénzügyi válságot.

A fejlett országokban a standard termékek piacának telítődése, a rentábilis beruházási lehetőségek többszöri visszaesése, a nettó profitráták csökkenése, az adó- és különösen a járulékkerhek növekedése negatív hatásokkal járt. A reálberuházások visszaesése, a munkanélküliség megugrása és egyre magasabb szintje a fejlett ipari országok jó részéből, így különösen a tőkében gazdag EU-országokból a működő tőke egyre nagyobb arányú kitelepítésére készítette. Növelte a problémákat, hogy a reálgazdaságban megvalósított beruházásokkal elérhető adózás utáni, nettó profitráta tartósan és lényegesen elmaradt a spekulatív tőkepiaci befektetések nagyobb kockázatú, de nagyobb hozammal kecsegtető eredményétől. 2008 őszének fejleményeiben ez is jól tükröződik. A kamatok és osztalékokat végső soron csak a reálgazdaságban megtermelt profitokból és jövedelmekből lehet (lehetne) fizetni, az utóbbiak nélkül a pénzügyi válságból kilábalni nem lehet.

A gazdasági fejlődés és a humántőke-állomány fejlesztése szempontjából korunkban négy sorsdöntő terület van: az egészségügy, az oktatás, az infrastruktúra és a környezetgazdálkodás. E négy terület fejlettsége és fejlődési tendenciái meghatározzák az országok sorsának, életminőségének, világszintű versenyképességének alakulását. Az egészségesen fejlődő országok e területekre koncentrálnak versenyelőnyeiket tovább növelhetik, míg az e területen átlag alatti fejlődést, sőt visszafejlődést produkáló országok hosszú távra reménytelen helyzetbe kerülnek. *E területek finanszírozását abszolút értékben is növelni kell, s relatív arányukat is meg kell emelni az országok költségvetésében. Ez a fejlődés és felzárkózás elengedhetetlen feltétele.*

A lisszaboni stratégia az Európai Unió versenyképességének növelését, az EU világszintű pozíciójának biztosítását, a tudásalapú gazdaság kiépítését, a globális piacokon való sikeres szereplést tűzte ki fő céljául. A lisszaboni folyamatnak e célrendszer megvalósítását kellene szolgálnia. E folyamat alakulását és problémáit mutatom be a tanulmányban.

## 2) A lisszaboni stratégia programja és célkitűzései

A 2000 márciusában elfogadott lisszaboni stratégia azt az ambiciózus célt tűzte ki, hogy az Európai Unió 2010-re váljék a „világ legversenyképesebb, tudásalapú gazdaságává a globális piacokon”. Ezen gyakran gazdaságpolitikai, politikai körökben és a médiákban az amerikai gazdaság utolérésének célját értik, de véleményem szerint nem azonos azzal önmagában, és nem is szűkíthető le rá. (Az eredeti koncepcióban az USA-val való összehasonlítás nem is szerepelt.) A fő versenyképességi cél eléréséhez Európa összes versenytársával számolni kell, különös tekintettel Japánra, Kínára, Indiára, a kis távol-keleti országokra, de más térségekre is.

2001-ben a lisszaboni stratégiát konkretizálták a lisszaboni programban és a célokat a fenntartható fejlődés követelményével bővítették. 2004-ben a Sapir- és a Kok-jelentés nyomán megkezdődött a lisszaboni folyamat felülvizsgálata. Előtérbe kerültek a program megvalósításának konkrét kérdései, köztük a finanszírozhatóság biztosítása. 2005-ben, a lisszaboni folyamat félidejében, értékelték az eddigi fejleményeket. A célkitűzések 2010-es céldátumát törölni kellett, nyilvánvaló megvalósíthatatlansága miatt. A stratégiát azonban fenntartották, négy új stratégiai területet jelöltek ki, 24 irányelvet fogadtak el és kitűzték a nemzeti felzárkózási akciótervek beillesztését a lisszaboni programba. *A négy stratégiai terület: 1. a tudás ki-terjesztése és az innováció, 2. az egységes belső piac tényleges megvalósítása, 3. új munkahelyek teremtése és új európai szociális modell kialakítása, 4. makrogazdasági stabilizációs politikák. A tudásalapú gazdaság megteremtésén alapuló versenyképesség javítása lehet Európa térszerkesztése csökkentésének, megfordításának egyedüli alapja.* Ez gyökeresen új, konzisztens gazdaságpolitikák kialakítását igényli az EU-országokban, amelyek képesek egyidejűleg bizto-



sítani a fenntartható fejlődést, az intézményrendszerek megújítását, a finanszírozhatóság biztosítását és a szociális piacgazdaság új, a 21. század követelményeinek megfelelő, életképes modelljét (modelljeit). A fejlesztési célok elérését döntően befolyásolja a világgazdasági és világgazdasági erőterek változása. (Ezek fő tényezőiről és folyamatairól Inotai 2007).

*A lisszaboni program fő céljai (1) a tudásalapú társadalom és gazdaság megteremtése, (2) a dinamikus gazdasági növekedés (a makrogazdasági teljesítmény javítása), (3) a világgazdasági, globális piacon a gazdasági versenyképesség biztosítása, (4) a gazdasági fejlődés környezeti szempontokat figyelembe vevő fenntarthatósága, (5) a szociális integráció, s ennek keretében a lehetőség szerinti teljes foglalkoztatottság és a szociális gondoskodás új európai modelljének kialakítása.*

A lisszaboni stratégia keretében közös célokat tűztek ki olyan, a jövőbeni fejlődést meghatározó területeken, amelyek korábban nem tartoztak az integrációs szabályozás körébe. Ezek a következők: oktatás, kutatás-fejlesztés, innováció, vállalkozások ösztönzése, munkaerőpiac, szociális biztonság. E téren nem nemzetek feletti szabályozást, hanem koordinált együttműködést tűztek ki célul.

*A lisszaboni stratégia nyomán megvalósítandó fejlesztés alapvető strukturális reformokat kíván: (1) a termék- és tőkepiacokon, (2) beruházások a tudásalapú gazdaságba, (3) a munkaerőpiac átalakítása, (4) környezetgazdálkodás, (5) szociálpolitika, szociális ellátórendszerek.* A fő stratégiai célok, a program kulcsterületei és a döntően szükséges reformok egymással összefüggenek, de egyidejű megvalósításuk nehéz, mivel a szűkös erőforrások miatt a fejlesztési prioritások meghatározásában gyakran jelentős ütközések, ellentmondások jelennek meg. Mind a programok konkretizálása, mind azok megvalósítása alapvetően nemzeti hatáskörben, a tagállamok saját, igen különböző gazdaságpolitikája és finanszírozása révén valósul meg. A finanszírozáshoz azonban az EU közösségi politikái, projektjei, K+F-keretprogramjai igen jelentősen hozzájárulnak.

### 3) Növekedés, pénzügyi egyensúlyhiány, versenyképesség és az emberi erőforrás szerepe

Korunk alapvető társadalmi-gazdasági gondjai összefüggő láncolatot alkotnak. A gazdasági fejlődés üteme, minősége, szerkezete, a drámaivá vált pénzügyi egyensúlyhiány kezelése, csökkentésének kilátásai, a versenyképesség alakulása, a világgazdasági térnyerés vagy térvésztes döntő mértékben függ az emberi erőforrás fejlettségétől, annak alakulásától.

*A demográfia – humánerőforrás-képzés – munkaerőpiac – jövedelemtermelő-képesség láncolatán keresztül eljutunk a gazdasági fejlődés kilátásainak és a pénzügyi egyensúlyhiányok hosszú távú kezelésének problémaköréhez.*

*A demográfiai folyamatok alakulása meghatározza a társadalom emberi erőforrását, annak korösszetételét.* A születések számának csökkenése miatt csökken a diáklétszám (előbb az általános iskolákban, nemsokára pedig a közép- és felsőoktatásban is). Az újonnan munkába lépők száma is zsugorodik, ez pedig csökkenti az emberi erőforrás kapacitását, rontja a fejlődés kilátásait.

Az *aktivitási ráta*, a munkavállalók száma a 15-64 éves népességhez viszonyítva Magyarországon jelenleg mindössze 56 százalék, ami a legalacsonyabb az Európai Unió tagállamai közül. A munkaerőpiac további hanyatlása, a munkanélküliség növekedése a válság következtében rontja a gazdaság jövedelemtermelő-képességét, így kevesebb jut az egyéneknek, családoknak, romlik a vállalatok helyzete, csökken a fogyasztás, beszűkül a piac, ezáltal kevesebb adó folyik be, ami tovább súlyosbítja az államháztartás helyzetét.

A *humán erőforrás* mennyisége, minősége, szerkezete és értékteremtő képessége meghatározza azt a bázist, amelyen a fenntartható fejlődési pálya kialakítható. Ehhez a humán tőke kulcsfontosságú, szükséges, de nem elégséges feltétel. Kombinálni kell a fejlett technológiával és az innovációk bevezetésével, alkalmazásával. Mindehhez az emberi erőforrás fejlesztését és hasznosítását középpontba állító társadalom- és gazdaságpolitikára, jól működő intézményrendszerre, megfelelő konzisztens jogrendszerre, s a törvények betartását kikényszerítő jogalkalmazásra és társadalmi ellenőrzésre van (lenni) szükség. A felsorolt tényezők értelmezéséhez néhány alapvető megjegyzést kell tenni. Az elemzésekben, stratégiákban, programokban gyakran együtt szerepel *a növekedés és a fejlődés*, sokszor szinonimaként. A statisztikák egyformán GDP-növekedést mutatnak, akár hasznos, akár káros következményekkel jár a termelés és a fogyasztás. Ilyen például, amikor a termelési érték növekedésénél nagyobb a környezetszennyezés vagy a meg nem újuló erőforrások elhasználása. Ma már az életminőséget és a környezeti hatásokat figyelembevevő, viszonylag jól tükröző mutatórendszerek léteznek, de rövid távon nehezen elkészíthetők és nemzetközi bontásban összehasonlíthatóan alig, vagy csak jelentős időbeni késéssel állnak rendelkezésre. A gazdasági stratégia szempontjából csak a fenntartható, életminőséget javító, környezetbarát fejlődést tekintjük valódi növekedésnek, az ennek ellentmondót rombolásnak.

A *pénzügyi egyensúlyhiányok* terén aggasztó az abszolút nagyságuk, arányuk a gazdaság jövedelemtermeléséhez képest és drámai növekedési ütemük. A reál és a pénzgazdaság rendkívüli mértékben elszakadt egymástól, a spekulációs pénzteremtés és -áramlás sokszorosa az áruk és a szolgáltatások termelésének és kereskedelmének. Az elsődleges dollárteremtés a világexport összes értékének körülbelül hatvanszorosa, a derivátumokkal együtt viszont 2008. évi becslések szerint már 140-szerese. Az adósságcsapda rendkívüli tehertétel. Ha az adósságteher gyorsabban nő, mint a nemzeti kibocsátás értéke, akkor az adósságspirál menthetetlenül folytatódik. A legutóbbi években Magyarországon folyamatosan ez a helyzet. Az adósságszolgálat, a törlesztés és a kamatok terhe Magyarországon az állami költségvetési kiadásoknak mintegy 30-32 százalékát teszi ki, így eleve csak 68-70 százalék marad az ország kiadásaira, a beruházásokra és a fogyasztásra. Az adósságteher több mint háromszorosa az oktatásra fordított összes kiadásnak, amit az általános iskolától az egyetemekig humántőke-képzésre költ az állam.

Súlyos válságtényező, hogy a kamatok több országban, köztük különösen Magyarországon magasabbak, mint a reálgazdaságban elért adózás utáni nyereséghányad. A felhalmozott hitelek utáni kamatokat és a törlesztő részleteket a vállalatoknak az adózás utáni nyereségből, a háztartásoknak pedig jövedelmükből kell (kellene) fizetni. Ha a kamat magasabb, mint a vállalatok profitrátája, akkor nem lehet, és nem szabad beruházásra hitelt felvenni, mert csődbe jut a vállalkozás. Ha a lakosság eladósodása gyorsabban nő, mint jövedelmei (bérek és juttatások), akkor csődbe jut az egyén, a család. Ezért a lakossági hitelek bővülésének alacsonyabbnak kell lennie, mint a lakossági jövedelmek növekedése. Jelenleg fordított a helyzet számos országban, különösen ismét Magyarországon. A pénzügyi egyensúlyhiányok megszorításokkal hosszabb távon kezelhetetlenek, ezért növekedésorientált gazdaságpolitikára, beruházás-ösztönzésre, új munkahelyteremtésre van szükség, amihez a kamatcsökkentés elengedhetetlen. Utóbbihoz viszont az inflációt kell lezorítani. Adókedvezményekkel új hazai munkahelyteremtő beruházások hozhatók létre, összességében több adótömeg folyik be. Ha az új beruházások elmaradnak, vagy a beruházások értéke csökken, magasabb adókulcsok esetén is kevesebb a vállalati termelése és nyereségadó-befizetése. A csökkenő lakossági fogyasztás mellett kisebb az áfabevétel. Ezért a gazdaság élénkítésének alfája és omegája a fejlesztés, a beruházásösztönzés, az egyensúlyhiányok csökkentése és a fogyasztás stabilizálása.

A *versenyképesség* meghatározó jelentőségű tényező a nemzetgazdaságok, a vállalatok és a munkavállalók sikeres szereplése szempontjából. A versenyképesség sokszor és különbözőképpen értelmezett kategória. „A versenyképesség fenntarthatóan magas tényezőjövédelmet jelent úgy, hogy a foglalkoztatottság is relatíve magas, kellő nyitottság, azaz nemzetközi verseny mellett” (Botos J. 2000). Más megfogalmazásban a versenyképesség azt tükrözi, hogy „ki képes a legjobb terméket előállítani, ki rendelkezik a világon a legjobban képzett és a legnagyobb tudású munkaerővel, ki vezeti a világranglistát a beruházásokban – a gépek és beren-

dezések, a kutatás-fejlesztés, az infrastruktúra terén, ki a legjobb szervező, kinek az intézményei – kormányzat, oktatás, üzleti élet – vezetik a világméretű hatékonyságlistát” (Thurow 1992, Csáki 2006). A versenyképesség egyik frappáns, tömör megfogalmazása Portertől származik: „A versenyképesség az a nemzetgazdasági mutató, amely azt fejezi ki, hogy egy nemzet milyen hatékonyan hasznosítja a rendelkezésére álló emberi, pénz és természeti tőkét” (Porter 1998, Csath 2008).

*A világgazdasági térnyerés – térvesztés* sok tényező együttes hatásának eredője. A világpiac értékítéletének véleményem szerint két kiváló indikátora: 1. a cserearányok alakulása azt jelzi, hogy a világpiac le- vagy felértékeli a nemzeti munkát, 2. a világexportban való részesedés növekedése vagy csökkenése közép és hosszú távon (kimutatható nemzetgazdaságokra, ágazatokra és termékekre is). Megjegyzendőnek tartom ugyanakkor, hogy például az energia-hordozók esetében ez a javulás és térnyerés bekövetkezhet a versenyképesség saját javítása nélkül is, a természeti erőforrások szűkössége, a kereslet ingadozása, illetve növekedése, az oligopol helyzetek kihasználása és a spekuláció következtében.

A lisszaboni folyamat középpontjában az Európai Unió versenyképességének javítása áll, ennek pedig a 21. században a humán erőforrás fejlesztése és hasznosítása, értékesülése a kulcsa. A humán erőforrás fogalmát és kapcsolatrendszerét még nehezebb és bonyolultabb feltérképezni és definiálni, mint sok más kulcstényezőt. Humán erőforrásnak az értékteremtő, társadalmat alkotó, egymással együttműködő emberek összességét tekintjük, akik etikusan, értékrendet képviselve, megfelelő tudással és képességekkel rendelkeznek és azt gazdasági és társadalmi tevékenységük során munkájukkal megfelelően hasznosítják. A társadalom humán tőkéjéhez tartozik a felhalmozódott tudás, évszázadok, évezredek öröksége, a kultúra és a civilizáció vívmányai, a know-how, a találmányok, szabadalmak, az innovációs képesség és annak hasznosítása. A társadalom humán tőkéje nem az egyéni tudás-tartalmak összege, hanem annak megsokszorozása. A humán tőke egyik fő jellegzetessége, hogy felhasználása során nem elhasználódik, hanem gyarapszik. Ezáltal *az emberi erőforrás fejlesztése a fenntartható fejlődés és foglalkoztatás kulcstényezője, a lisszaboni folyamat versenyképesség-javítási célja elérésének záloga.*

A lisszaboni folyamatról hamar kiderült, hogy megvalósítása a vártnál hosszabb, nehezebb és ellentmondásokkal terhelt. Ezért 2005-ben a felülvizsgálatok nyomán törölték a lisszaboni stratégia 2010-es céldátumát, új céldátumot nem is tűztek ki, és a versenyképesség erősítését folyamatos, hosszú távú feladatként jelölték meg. A lisszaboni stratégiának, Kok javaslatára nyomán, a „*Növekedés és munkahelyek*” („*Growth and Jobs*”) nevet adták, kifejezve, hogy a bonyolult célrendszerben e két fő tényezőre kell koncentrálni, ezektől várják az EU pozícióinak erősítését, világgazdasági versenyképességének javítását.

#### 4) Az emberi erőforrás – a fejlődés, a foglalkoztatás és az ellátó rendszerek kulcstényezője

Korunk sorskérdései között különösen szembeötlők a demográfiai problémák, az idősödés gazdasági hatásai és a nagy ellátórendszerek működési gondjai, különösen a nyugdíjrendszerek távlati stabilitásának és finanszírozhatóságának kérdésköre. Mindkettő döntően összefügg az emberi erőforrás alakulásával, annak szerepével, amely a foglalkoztatáson keresztül meghatározza a növekedést és a pénzügyi egyensúlyt, illetve annak hiányát és a finanszírozhatóságot.

A csökkenő születésszám miatt kevesebb fiatal nő fel, csökken a diáklétszám, kisebb az emberi erőforrás, azaz kevesebb munkavállaló lép a munkaerőpiacra, másrészt a várható élettartam növekedésével megnő a nyugdíjasok száma és aránya. A tartós munkanélküliség miatt nagy a segélyre szorulóknak száma és arányuk is magas, így tartósan romlik a keresők és eltartot-

tak aránya. Az egészségügyi és nyugdíjrendszer finanszírozhatósága növekvő problémákat vet fel.

Ebben a helyzetben a kiútkeresésben fontos az emberi erőforrás minősége, szerkezete és ezek alakulása, mivel ez a foglalkoztatás bázisa. A jobban képzett emberi erőforrás nagyobb humán tőkét képvisel, nagyobb a jövedelemtermelő-képessége és javítja a munkaerőpiac kilátásait, növekedhet a foglalkoztatottak száma és minősége. Nagyobb jövedelemből több jut (jutna!) az egyéni fogyasztásra és megtakarításokra, ugyanakkor a több befolyó adóból (szja+áfa) stabilizálni lehetne a költségvetést, illetve az egészségügyi és nyugdíjjárulék-befizetések növekedése esetén enyhíteni lehetne a nagy ellátó rendszerek pénzügyi egyensúlyhiányát. Ezzel kapcsolatban vizsgáljuk meg a lisszaboni stratégia; új nevén a „Növekedés és munkahelyek” („Growth and Jobs”) stratégia fő tényezőit és kilátásait, a humán tőke szerepét a növekedés és a foglalkoztatás szempontjából.

Az oktatás, képzés, szakképzés – humán tőke – foglalkoztatásbővítés – adó- és járulékbevételel-növekedés – pénzügyi egyensúlyhiányok csökkentése – az ellátó rendszerek stabilizálása szerves láncolatot alkot. A humántőke-fejlesztés és a foglalkoztatás bővítése az értékteremtés, jövedelemnövekedés és a befizetések növekedése révén javítja az egészségügyi és a nyugdíjrendszer fenntarthatóságát, finanszírozhatóságát. Ennek feltétlenül ésszerű, családbarát gazdaságpolitika egészébe kell illeszkednie.

A 2000–2008-as időszakban az EU-ban erősen ingadozott a gazdasági növekedés üteme. Néhány adat kiemelést érdemel. 2002–2003-ban az EU15-ökben a GDP növekedése 1,1-1,2 százalék volt, az EU27-ekben 1,2-1,3 százalék. 2004-ben gyorsult a növekedés, 2005-ben ismét lassulás következett be. 2006-2007-ben az EU15-ökben 2,7-2,8 százalékos, az EU27-ek átlagában 2,9-3,0 százalékos növekedés valósult meg. Az euróövezet országai a közös valuta nyújtotta stabilitási előnyök ellenére rendre lassúbb növekedést mutattak fel, mind az EU15-ök, mind az EU27-ek átlagánál.

A nagyméretű európai gazdaságok közül Németország és Olaszország növekedése volt a legalacsonyabb, de 2005 kivételével Franciaország is átlag alatti növekedést ért el. A nagy gazdaságok, különösen Németország és Franciaország átlag alatti növekedési üteme, belső felfevő piacaik lassú növekedése, gyakran stagnálása nem kedvezett azoknak az országoknak, amelyek exportjának nagy része oda irányul. Ennek ellenére 2006-ig a magyar export Németországba kiemelkedően jól fejlődött, amelynek fő tényezője a Magyarországon működő német vállalatok exportja volt. Nagy-Britannia a 2002–2004-es időszakban az EU-átlagnál jóval gyorsabb növekedést mutatott, utána viszont teljesítménye belesimult az EU-átlagba.

A foglalkoztatás mennyiségi, minőségi és strukturális mutatói az EU-országokban igen különbözőek és eltérően alakulnak. Összességében az EU a foglalkoztatás terén jelentős hátrányban van az USA-hoz és Japánhoz képest, de problémát jelent a foglalkoztatás szempontjából a fejlődő, előretörő országok, főleg Kína és Délkelet-Ázsia növekvő exportexpansziója Európába, az európai termékeket kiszorító verseny hatása. Európa – Botos Katalin kifejezésével élve – kettős szorításban van: az egyik oldalon az USA technológiai dominanciája, másik részről az alacsony bérű országok exportjának piaci térhódítása miatt. (Részletesen elemzi Botos 2007).

A foglalkoztatás növekedési üteme az EU-ban igen lassú volt a 2000–2007-es időszakban, a nettó új munkahelyteremtés kevés volt a munkanélküliség érdemi lefaragásához, noha a munkanélküliségi ráták valamelyest csökkentek. Néhány új tagállamban a legutóbbi években látványos foglalkoztatásbővítést hajtottak végre, ezáltal a munkanélküliségi ráta csaknem megfeleződött. (Például Lengyelországban és Szlovákiában.) A foglalkoztatás bővülése az EU15-ökben 2000-ben 2,2 százalék, 2001-ben 1,4 százalék volt, majd a 0,5-0,8 százalékos sávban mozgott. A 2006–2007. évi relatíve nagymértékű munkahelyteremtésnek a 2008-as válság vetett véget. Az EU27-ek átlagában számítva a foglalkoztatás bővítése a 2000–2004-es időszakban még elmaradt az EU15-öktől, 2005 és 2007 között már meghaladta azt. 2008-ban az új EU-tagállamokban is a válság nagymérvű elbocsátási hullámot váltott ki. Az euróövezetben a munkahelyteremtés 2000 és 2007 között lényegében párhuzamos volt az EU15-ökkel, azaz a nagyobb pénzügyi stabilitás, a közös monetáris politika nem rontotta, igaz, nem is javította a munkahelyteremtést.

Európában a foglalkoztatási ráta, a teljesített éves munkaórák száma és a termelékenység egy főre vetített éves növekedési üteme egyaránt lényegesen elmaradt az USA-tól és Japántól az elmúlt 20 évben. A foglalkoztatási ráta az évtized közepén az euróövezetben 69,9 százalék, az USA-ban 75,4 százalék, Japánban 72,2 százalék volt. A lisszaboni célkitűzések szerint el kellene érni a 70 százalékos foglalkoztatási rátát, amire egyelőre nincs kilátás. A foglalkoztatási ráta a skandináv országokban a legkedvezőbb, meghaladja a 70 százalékos elvárást. Az EU-tagországok közül Magyarországon a legalacsonyabb a foglalkoztatási ráta, mindössze 56 százalék, ami igen kedvezőtlen a gazdasági növekedés, a jövedelemtermelés szempontjából, a kieső adóbevételek és a munkanélküliség magas költségei nagymértékben rontják a költségvetés pozícióját. A válságból való kilábalás egyik kulcstényezője lenne az aktivitási ráta növelése, a munkanélküliség csökkentése jótékonyan hatna a növekedésre és a költségvetési bevételekre egyaránt.

A gazdasági teljesítmény, a GDP-növekedés és az éves szintű termelékenység szempontjából fontos az 1 évben teljesített munkaórák száma. E téren az EU27-ek jelentős hátrányban vannak az USA-hoz, és különösen Japánhoz képest. Az EU25-ök átlagában 1 évben 1570 órát dolgoznak, az USA-ban 1807 órát. (Az EU27-ek átlaga hiányzik.) Németországban és Franciaországban már korábban az EU átlagánál jóval nagyobb munkaidő-csökkentést valósítottak meg, így egy fő kevesebb, mint 1500 órát dolgozik évente. Ez Európa számára jelentős versenyhátrányt jelent, de nem az éves munkaidő növelése a járható út, hanem a foglalkoztatás kiterjesztése, az aktivitási ráta és az 1 munkaóra jutó termelékenység növelése, magasabb hozzáadott érték révén, ami részben technológiai fejlesztéssel, részben kvalifikáltabb munkaerővel növelhető. Ezzel ismét a humán tőke növelésének jelentőségéhez jutottunk el.

A lisszaboni 70 százalékos foglalkoztatási ráta célkitűzésének megvalósításához az EU25-ökre számítva 6 millió új munkahelyet kellene teremteni. (Romániára és Bulgáriára nincs adat). Ez a munkaerő-potenciálhoz képest nem túlságosan nagy, de a jelenlegi helyzetben, a válság nyomán egyelőre elérhetetlen.

A munkahelyteremtés egyszerre igéri a munkaerő-kínálat struktúrájának és szakképzettségének javítását, valamint a munkaerő-kereslet szerkezetével történő összehangolását, azaz a társadalmi és gazdasági igényekhez jobban igazodó humán erőforrásra van szükség. Ehhez kell igazítani az oktatás, képzés, szakképzés fejlesztését és struktúrájának alakítását. A képzési szerkezet súlyos torzulásainak kiküszöbölése sürgős feladat, de eredményessége hosszú távra kihatóan javíthatja a növekedés kilátásait. *A munkahelyteremtés ösztönzésének két fő útja: 1. rövid és középtávon a beruházások ösztönzése (megfelelő szerkezetben), 2. hosszú távon pedig az egyetlen sikeres foglalkoztatáspolitikai a jó oktatási, képzési, szakképzési politika.*

## 5) Modernizáció, beruházások és munkahelyek

A 20. század végén és az új évezred elején hosszú távra meghatározó jelentőségű változások mentek végbe a gazdasági növekedés, a beruházások, a piacbővítés és a foglalkoztatás összeüggésrendszerében. A beruházások fő indítékává a racionalizálás vált, mert könnyebb a termelékenységet, az egy főre jutó termelést létszámleépítéssel növelni, mint ugyanakkora piacbővítést elérni. Emiatt a beruházások jó része kedvező konjunktúra idején sem teremt új munkahelyeket, sőt az automatizáció és a komplex számítógépes rendszerek alkalmazása nyomán folytatódik az egyszerű munkát igénylő munkahelyek leépítése.

Az Európai Unió piaca az új EU10-ek 2004. évi, valamint Románia és Bulgária 2007. évi csatlakozásával több mint 490 millió főre növekedett. A keresők száma a népesség több mint 40 százalékát teszi ki. A munkanélküliségi ráta a régi EU-tagországok átlagában mintegy 8 százalék, de több új EU-országban ezt kiugróan meghaladja. Az új EU12-ekben az aktivitási ráta jóval alacsonyabb, mint a fejlett régi tagállamokban. A 2004-ben csatlakozott országok

közül Magyarországon a legalacsonyabb az aktivitás aránya; a 15–64 év közötti munkaképes lakosság alig 56 százaléka dolgozik a statisztika szerint. Ebből a szürke- és a feketemunka magas arányára lehet következtetni.

Az Európai Unió országaiban az integráció elmélyítése és a világgazdasági alkalmazkodás egyaránt a modernizációt és ezáltal a hosszabb távon versenyképes munkahelyek megteremtését, biztosítását igényli. Az Európai Unióban mindenütt alapproblémává vált, hogy az egyszerű, szakképzetlen munka drámai méretekben vált műszaki és költségekéből fölöslegessé, így az ilyen munkahelyek százezer számra szűnnek meg, de egyidejűleg csak nagyságrendileg kevesebb, de magasan szakképzett munkát igénylő, fejlett technológiát alkalmazó jövőorientált munkahely teremthető. Ezért tartós munkanélküliséggel kell szembenézni.

Mivel a műszaki fejlődés vívmányai, az új technológiák a beruházásokon, különösen a K+F-beruházásokon keresztül kerülnek be a termelési folyamatba, ezért a beruházási tevékenység minőségétől, a beruházások szerkezetétől és mennyiségétől alapvetően függ a modernizáció sikeressége. A másik fő meghatározó az emberi erőforrás, a munkaerő általános és szakképzettsége, színvonala, szerkezete, az e potenciál kiaknázásának sikerességére ható összes tényezővel együtt.

Az elmúlt másfél évtizedben a beruházások alakulása az EU-országokban igen összetett képet mutat, országonként eltérő sajátosságokkal. Azonos arányú beruházási ráta gyorsabb gazdasági növekedési ütem mellett gyorsabb beruházásbővítést tesz lehetővé, nagyobb gazdasági potenciál pedig nagyobb abszolút beruházási volument jelent. (Az EU-hoz képest az előbbi téren Japán, az utóbbit tekintve a legutóbbi ideig az USA rendelkezett számottevő előnnyel.)

Az állótóke-beruházások növekedési üteme azért fontos a modernizáció szempontjából, mert magasabb ütem mellett felgyorsul a tőkeállomány korszerűsödése, csökken a gépek átlagéletkora. Az összefüggés nem feltétlen és nem abszolút, mivel nem ad felvilágosítást arról, hogy mennyivel korszerűbb gépekkel történnek az új beruházások, s a gyors bővítés történhet fejletlenebb technikával is, különösen a versenytársakhoz viszonyítva. Hosszabb távon és tendenciájában ez az ütem mégis fontos felvilágosítást ad a műszaki fejlődés bázisáról. Az EU-országokban, a többi fejlett ipari országokhoz hasonlóan, az állótóke-beruházásokat egyre inkább modernizációs céllal hajtják végre, így a beruházásoktól nagymértékben függ a műszaki fejlesztés gyorsasága és kiterjedése.

Az új munkahelyek teremtése és a munkanélküliség kezelése terén az EU jóval kedvezőtlenebb helyzetben van az USA-nál és Japánnál. A gazdasági fejlődés szempontjából a nemzetközi versenypozíció miatt és a társadalmi stabilitás szempontjából egyaránt különösen fontos lenne az EU-ban a munkaerő-piaci helyzet javítása.

Az EU-országokban a foglalkoztatottak száma az elmúlt két évtizedben évi átlagban igen lassan; 0,5-1 százalék között nőtt. A két olajválság és a járulékos bérköltségek emelkedése nyomán a beruházások fő céljává a fajlagos költségmegtakarítás, az energiaköltség arányának csökkentése és az élő munka technikával történő helyettesítése vált. Ez a tendencia jelenleg is érvényes.

*Az EU a foglalkoztatás kiterjesztésében mind az USA-tól, mind Japántól elmaradt. A foglalkoztatás bővítésének mértéke országonként igen eltérő volt, az okok is igen sokfélék. Kiemelendő, hogy a sikeres struktúraváltás, a modernizáció, a kínálat megújítása és az exportnövekedés a foglalkoztatás hosszabb távú konszolidálásának is alapvető tényezője. (Ezt mutatják az ír, a finn és a spanyol tapasztalatok is.)*

A munkanélküliség problémája nem csak a két olajválságot követő recessziókban súlyosbított: az állástalanok aránya a válságok utáni fellendülések idején sem csökkent a korábbi szintre. Ennek fő magyarázata, hogy a munkahelymegtakarító beruházások a modernizáció során folytatódnak, a fellendülés és a munkahelyteremtés közötti összefüggés már nem a hagyományos értelemben érvényes, megváltozott a fejlődés jellege és a munkaerőpiac minősége is.

A munkanélküliség okai az EU-ban (is) három fő csoportba sorolhatók: 1. a piaci kereslet korlátai (a fizetőképesség és a telítettség problémái); 2. a rendelkezésre álló kapacitások korlá-

tai (e korlátok, ha van fizetőképes kereslet, beruházással megszüntethetők); 3. a munkaerő-struktúra korlátai (adott helyen és időben, megfelelő szakképzettséggel rendelkező szabad munkaerő nem vagy csak korlátozottan áll rendelkezésre). A munkanélküliség fő komponense strukturális, ezért csak a gazdaság és a munkaerőpiac szerkezeti gondjainak orvoslásával enyhíthető.

*A foglalkoztatás bővítéséhez szükség van növekedésre, de a növekedés önmagában nem biztosítja a munkanélküliségi probléma megoldását.* Az alacsony szakképzettségű, viszonylag kevés hozzáadott értéket termelő munka leértékelődése és tőkével való helyettesítése fellendülés idején is folytatódik, mert a fajlagos termelési költségek csökkentése ezt követeli meg. A növekedés és a foglalkoztatás kapcsolatát elemzők többsége csak mintegy 3 százalékos GDP-növekedés felett tartja lehetségesnek a foglalkoztatás nettó bővítését, a munkanélküliség csökkentését. A 2008–2009-es válságban újra kiéleződött a munkanélküliség problémája.

*A modernizáció hatása a munkaerő-piaci helyzetre kettős: felgyorsítja az alkalmazkodási folyamatot és annak kényszereit is a munkaerőpiacon (a nem rentábilis munkahelyeket felszámolják), de egyidejűleg tartós keresletet támaszt magasan szakképzett munkaerő iránt.* A modernizáció a fejlődés megalapozója, indukálja és a versenyképes munkahelyek teremtésének bázisa. Figyelembe véve azt az alapvető tendenciát, hogy a modernizáció tömegesen szünteti meg régi, elavult munkahelyeket, míg jóval kevesebb számban teremt versenyképes újakat, a legszerényebb nettó munkahelyteremtés is jelentős eredménynek számít.

A makrogazdasági problémák és korlátok közül a legsúlyosabb gondot az állami-közületi költségvetések folyó deficitje és adósságszolgálati terhei okozzák. A makroszintű pénzügyi egyensúlyhiányok miatt a legtöbb EU-országban a következő években napirenden marad az állami-közületi kiadások, megrendelések lefaragása, így *az állami szféra kevesebbet fordíthat beruházásokra, a modernizációt és a munkahelyteremtést is növekvő mértékben magánvállalatok valósítják meg.* A válság világossá tette, hogy az államnak részben a fejlesztést generáló kulcsterületekre kellene koncentrálnia szűkös beruházási erőforrásait, másrészt a humántőke-állomány, mint K+F-erőforrás és mint munkaerőbázis fejlesztésére érdemes összpontosítani.

## 6) Az innováció és a foglalkoztatás összefüggései

Az EU-beli munkaerőpiac fejlődési iránya minden korábbinál nagyobb mértékben a magas szakképzettségű, fejlett technológiát alkalmazó, a sajátos telephelyelőnyöket kiaknázó munkahelyteremtés. *A válság felgyorsította a közepes vagy átlag alatti technológiák, kapacitások és munkaerő leértékelődését.* A K+F azonban önmagában szükséges, de nem elégséges a fejlődéshez, mert a kutatási-fejlesztési ráfordítások az EU-ban az innovációs kiadásoknak csak egynegyedét teszik ki. A többi innovációs kiadásra még a K+F-kiadás háromszorosát kell fordítani, míg az innováció piaci eredményre vezet. A K+F-ráfordítások súlya az innovációs kiadásokon belül csökkent, a technológiafejlesztés és termelés-előkészítés súlya viszont nőtt.

Az innovációs beruházások élén a következő években (is) az adatfeldolgozás áll. Ezt követi a termelés automatizálása, új gyártási eljárások bevezetése, majd a meglévő termékek funkcióinak fejlesztése. A kommunikációs technika bevezetése, majd elterjesztése a cégen belüli és a vállalatok közti kommunikációs rendszerek kialakítását-továbbfejlesztését eredményezi. Az adatfeldolgozási, információs és kommunikációs technika integrációjától az EU műszaki-világpiaci pozíciójának erősödését remélik.

Az állami kutatási-fejlesztési politika csak az innovációs kockázatok kisebb részét fedezheti, ezért a fő feladat a vállalatokra hárul. A műszaki fejlesztési politika fő irányát az EU-ban elsősorban abban látják, hogy a műszaki-gazdasági fejlődés minél kedvezőbb keretfeltételeit biztosítsa, javítsa a gazdasági alanyok tudományos-műszaki információellátását, segítse elő koc-

kázatviselő képességük javulását, s a műszaki fejlődés és a piaci lehetőségek várható alakulásáról minél pontosabban orientáló képet nyújtson. Ezt egészíti ki a műszaki fejlesztés diffúzió-orientált ösztönzése, mely a projektumorientáció eszközével is él.

A gazdaságpolitikai elemzések az innovációs tevékenység gazdaságpolitikai keretfeltételei, klímája, környezete javításától várják az EU-országok műszaki fejlesztési pozíciójának, világpiacon versenyképességének erősítését. A műszaki fejlesztés eredményességének fokozásához az e tevékenységet szabályozó fiskális és versenypolitikától várnak ösztönzést.

A modernizáció és a foglalkoztatás részben a multinacionális nagyvállalatoktól függ, jó részt azonban regionális és helyi szinten dől el, mivel új munkahelyeket főleg a kis- és a középvállalatok teremtenek. E vállalatok az EU15-ökben a foglalkoztatottak mintegy 70 százalékának biztosítanak kenyeret. (Az új EU12-ekre nincs még összefoglaló adat.)

Az EU a modernizációhoz szükséges technológiák beszerzési forrásaként, kvázi egységes belső piaca révén pedig az export fő felvevőjeként szerepel az új EU12-ek cégei számára. Mind a termelési, mind az exportstruktúra alakításában domináns a régi EU15-ökből jövő működő tőke nyomán beáramló import, illetve az exportban a visszaszállítások jelentősége. A modernizáció szükségessége és a munkahelyek átalakításának kényszerei rendkívül felerősödtek az EU-tagság után.

Az új EU12-ekben, így Magyarországon is a munkaerő jórészenek minősége relatíve magas, a humán erőforrás viszonylag igen fejlett, hasznosítása viszont messze elmarad az EU átlagától és a konzisztens tudásalapú társadalom kiépítésétől, amelyet az egészségügy és az oktatás problémáinak kiéleződése tovább ront. Ezáltal messzebb kerülünk a tudásalapú társadalom kiépítésétől és a lisszaboni stratégia megvalósításától egyaránt. Aggasztó, hogy több rendszerváltó országban, így Magyarországon is az átalakulási válság igen nagy mértékben érintette a K+F-kiadásokat, részesedésük a GDP-hez és a költségvetéshez viszonyítva egyaránt drámaian zuhan. A lisszaboni stratégia a GDP-hez képest háromszázalékos K+F-kiadási arányt irányoz elő. Ezt csak a skandináv országok teljesítik túl, az EU átlaga 1,8 - 1,9 százalék és előrelépés nem mutatkozik. Ez az arány az USA-ban közel 3 százalék, Japánban pedig jóval több mint három százalék. Magyarországon a K+F-kiadások GDP-hez viszonyított aránya a külföldi tulajdonú vállalati ráfordítások beszámításával sem éri el az egy százalékot, ami drámai lemaradásunkat tovább tartósítja.

A lisszaboni stratégia megvalósításában, a versenyképesség növelésében fontos szerep jut a fiskális politikának, az adó- és járulékkerhek alakulásának. Magyarországon az adó- és járulékelvonások meghaladják a szlovák és a lengyel mértéket.

Az újonnan (2004-ben és 2007-ben) csatlakozott országokban a beruházásösztönző politikák nagymértékben a transznacionális és a külföldi vállalatok befektetéseit ösztönözték. Ez pozitív hatásokkal járt a külföldi működő tőke betelepülése szempontjából, ösztönözte a technológiai modernizációt, ugyanakkor a kis- és középvállalatok hátrányos helyzete fennmaradt, sőt lemaradásuk erősödött, tartós beszállítói integrálásuk (az ismert pozitív példák kivételével) elmaradt. A lisszaboni program megvalósítása átfogó, koncepciózus technológiai és struktúrafejlesztési programokat igényel. A gazdasági struktúrák átalakításának követelményrendszerében figyelembe kell venni a humán erőforrás fejlesztésének és hatékony hasznosításának prioritását, a munkahelyteremtés feltételrendszerét, a tartós, jövőorientált, rentábilis foglalkoztatás követelményeit és azt, hogy ezt csak a képzés, szakképzés, továbbképzés hatékony fejlesztése biztosíthatja. E fejlődésben az állami-közületi szerepvállalás és finanszírozás elengedhetetlen, mert a jövőorientált beruházásokat a közpénzek oktatásba és szakképzésbe irányuló allokációja nélkül nem lehet növelni.

A lisszaboni folyamat és stratégia központi elemekként kezeli a közigazgatás javítását, az egészségügy fejlesztését, az internethasználat előmozdítását és az infrastrukturális, különösen a közlekedési és kommunikációs hálózatok fejlesztését és kiemelt finanszírozását. Történelmi tapasztalatok szerint az ezeket kiemelten kezelő országok gyorsan fejlődtek és az élvonalba jutottak, az ezeket elhanyagolók hosszú távon lesüllyedtek. Tudásalapú társadalmat építeni csak egészségesebb és képzettebb népességgel lehet. A modernizációt és struktúrakorszerűsítést csak az emberi erőforrás fejlesztésére és jobb hasznosítására lehet építeni.



*A kutatás-fejlesztés, az innováció fejlesztése csak magas színvonalú felsőoktatás és tudományos képzés bázisán valósítható meg.* A K+F-kiadásokban növelni kellene a tőkeerős vállalatok részvételét, de úgy, hogy az egyetemi és kutatóintézeti alap kutatások ne sérüljenek, sőt megerősítést kapjanak. Az EU25-ök átlagában jelenleg 55 százalék a vállalatok részvétele a K+F-kiadásokban, de az új EU12-ben ez az arány jóval alacsonyabb. Az USA és Japán jóval nagyobb mértékben tudja bevonni vállalatait a kutatásba-fejlesztésbe. A lisszaboni stratégia mintegy kétharmados arányt tűz ki célul, amit igen ambiciózus célnak kell tartanunk. A matematikai, természettudományi és technológiai diplomával rendelkezők aránya a 21. század elején kevesebb mint négy százalék az EU15-ökben, az új EU10-ek az EU25-ök arányát 4,4 százalékra javítják, de a lisszaboni stratégia 15 százalékot tűz ki, ami a jelenlegi helyzet és tendenciák alapján egyelőre elérhetetlen cél.

A lisszaboni célok megvalósítása és a humán tőke fejlesztése a termelékenység és a foglalkoztatottság növelésének összeegyeztetését igényli. Az erőforrások allokációjában nyilvánvalóan javuló hatékonyságra van szükség. A termelékenység növelése technológiafejlesztést és nem az ugyanakkora termelés kevesebb munkaerővel való ellátását igényli. A versenyképesség növelése azt jelenti, hogy a piaci szereplők többet ruházzanak be termék és termelési folyamat innovációkba. A szolgáltatási piacokat feltétlenül fejleszteni kell, de a fejlődéshez nem elegendő a piacok megnyitása, sőt gyakran éppen a piachoz jutás feltételeit kell racionálisan szabályozni, azaz ésszerű, közérdekű versenyszabályozásra van szükség.

Az EU-ban növekszik a képzésben és a szakképzésben résztvevők száma és aránya, ami nagymértékben hat a gazdasági növekedésre, a termelékenységre és részben a foglalkoztatásra. Az átlagos közoktatási idő egy évvel történő meghosszabbítása folyamatosan a GDP 0,3-0,5 százalékos növekedését biztosíthatja. Az oktatásra fordított költségvetési kiadások aránya az EU-ban átlagosan körülbelül a GDP öt százalékát teszi ki, a költségvetésekben pedig mintegy 10-11 százalékkal szerepel. Ennél a világgazdaságban előretörő országok gyakran jóval magasabb arányt valósítottak meg.

A humántőke-állomány megfelelő hasznosítása, a lisszaboni versenyképességi célok elérése csak aktív munkaerő-piaci politika támogatásával biztosítható. Ehhez nyilvánvalóan intézményi reformokra van szükség. Finnország, Svédország és Dánia az aktív munkaerő-piaci politikát, a képzés-továbbképzés szerves rendszerét, a munkahely-közvetítést, a K+F-munkahelyek létesítését ötvözte. *A 2008–2009. évi válság a stagnáló, illetve recesszióba került országokban a munkanélküliség nagymérvű növekedésével jár, így a lisszaboni stratégia foglalkoztatásbővítési célja jelenleg megghiúsult.*

## 7) A kutatás-fejlesztés, a humán tőke, az innováció és a versenyképesség összefüggései

A gazdasági fejlődés meghatározó tényezői közül a 21. században egyre növekvő mértékben értékelődik fel a humán tőke, az oktatás-képzés, szakképzés és különösen a kutatás-fejlesztés és innováció szerepe. Megnőtt az innováció aránya a hozzáadott érték növelésében, a szabadalmak versenye, a legkiválóbb kutatók megszerzéséért folytatott verseny, a világméretű *brain drain*. E téren az USA volt és van a legjobb pozícióban, pénzügyi erőforrásai, kutatási potenciálja és rendelkezésére álló intézményei révén. Ugyanakkor Európa örökös vesztese e folyamatnak, hatalmas ráfordításokkal kiképzett tudósainak, vezető kutatóinak jó részét az USA szerzi meg, és hasznosítja, míg Európának ez súlyos pénzügyi veszteséget jelent.

A tudományos-műszaki fejlődés egyre gyorsul, s a vezető tudósokból, kutatókból és fejlesztőkből relatíve, sőt abszolút számban is az igényekhez képest nagy hiány mutatkozik.

A K+F-tevékenység minél jobb szervezése, a kutatástól az innovatív beruházásokig vezető út lerövidítése a gazdasági teljesítmény javulásának döntő tényezője. Az ezredforduló után ez

magyarázza Skandináviában, a Benelux országokban és Írországon a K+F jó hasznosulását, az innováció és a versenyképesség erősödését.

A K+F-tevékenység eredményességét meghatározó tényezők közül döntő fontosságú a kutatás-fejlesztésben dolgozók száma, képzettsége, kreativitása. A kutatók, mérnökök száma az EU-ban meghaladja az egymilliót. Az európai kutatók a felfedezések terén rendkívül jelentős teljesítményt nyújtanak.

A K+F területén az állam műszaki fejlesztést indukáló, keretfeltételeket teremtő, elsősorban közvetett ösztönzésen alapuló szerepvállalására helyeződött a hangsúly, a közvetlen állami ráfordítások szerepe főként a regionális támogatásokon és néhány nagy kockázatú projektműhöz nyújtott hozzájárulások, illetve speciális célú közületi projektművek (például környezetvédelem, vízgazdálkodás, hulladékmegsemmisítés, illetve újrafelhasználás) révén valósul meg.

Az innovációk alapvető dilemmája: emelkedő innovációs költségek és rövidebb piaci életciklusok. Az új termékek expanzív piaci életciklusának lerövidülése miatt a vállalatoknak egyre hamarabb kell elérniük ráfordításaik megtérülését. A fajlagos ráfordításigény emelkedése a tőkeerős nagyvállalatokat hozza jobb helyzetbe a technológiaigényes területeken, míg a kifejlesztett technikák szélesebb körű elterjedése a kis- és középcégek felzárkózási esélyét javítja.

Az innovációs beruházások élén az EU-ban a számítástechnika (információfeldolgozás) áll. Ezt követi a termelés automatizálása, új gyártási eljárások bevezetése, majd a meglévő termékek funkcióinak fejlesztése következnek a vállalati tervekben. Az adatfeldolgozási, információs és kommunikációs technika integrációjától az EU világpiaci pozíciójának erősödését remélik, ez a közepes cégek korábbi versenyhátrányait jelentősen mérsékli, egyes területeken megszünteti.

A jövőorientált műszaki fejlesztés egyre inkább együttműködést igényel az új technológiák kifejlesztői és felhasználói között. A kutatásintenzív fejlesztéseknél a fejlesztés idő- és ráfordításigénye kooperáció révén gyakran minden résztvevő számára nagymértékben lerövidíthető. Az egyes vállalatok tőkeereje és know-how-ja gyakran nem elegendő ahhoz, hogy úttörő projektumait egyedül valósítsák meg. A szerződéses hosszú távú műszaki fejlesztési kooperáció hordozói döntően a nagyvállalatok.

Az innovációt fékező akadályok és kockázat leküzdéséhez jelentős mértékben járul hozzá az EU műszaki fejlesztési politikája. Az adatok azt mutatják, hogy az EU-országok feldolgozóiparában a liberalizmust hirdető piacelvűség mellett is az innovációtámogatás mérete és hatóköre igen jelentős. A „közvetett, piackonform támogatás” hangoztatása mellett feltűnő a közvetlen projektumtámogatás magas aránya, ami arra utal, hogy a fejlesztési eszközök jó részét nem az „öntözőkanna”-elv szerint, vagyis mindenkinek egyformán juttatva, hanem a fejlesztési célt vizsgálva osztják szét. A műszaki haladás növekvő mértékben a magáncégek innovációs beruházásain alapul, de az alap kutatás, a kutatási-oktatási infrastruktúra finanszírozása, korszerűsítése döntően közületi (állami) eszközökkel történik.

Napjaink és a belátható jövő fő modernizálási csapásirányát az információs és kommunikációs technikai beruházások jelentik. Kiemelkedően magasak az információs technikára fordított beruházások az irodagépek és a számítástechnikai berendezések gyártásában, a bankoknál-hitelintézeteknél és a biztosításügyben. Megfigyelhető, hogy a problémákkal küzdő iparágak is egyre erőteljesebb informatikai beruházással igyekeznek úrrá lenni nehézségeiken.

Európa térvészése az elmúlt két évtizedben elsősorban azzal függött össze, hogy nem tudott az USA-belihez hasonlóan dinamikus, vonzó feltételeket biztosítani, sem a K+F, sem az innovációk gyors megvalósítása, s különösen nem a technológiai struktúraváltás területén. E területeken az USA és a multinacionálisok nemcsak nagyobb tőkeerejükkel, hanem stratégiai, tőke- és technológiaáramoltatási fölényükkel is teret hódított, míg Európa egyre inkább lemaradt.

A fejlődés útján a 21. században új technológiai váltópontokhoz érve nemcsak a fejlődés feltételei változnak meg, hanem új módon vetődnek fel a technológiai, versenyképességbeli felzárkózás, kitörés esélyei is.

A globalizmus elkerülhetetlen alkalmazkodási kényszere párosul az innovációbarát környezet, a társadalom- és gazdaságpolitika, a K+F és a magasan képzett munkaerő felértékelődésével, így mindazok az országok, térségek, amelyek képesek versenytársaiknál gyorsabban és hatékonyabban reagálni, kitörési pontot találhatnak és felemelkedhetnek. Mivel az említett tényezők döntően függenek a gazdaságpolitikától, K+F és technológiafejlesztési politikáktól, ezért a kis és hagyományos termelési tényezőkben nem bővelkedő országok előtt is új felemelkedési lehetőség nyílt. Az európai integráció mindinkább kinyílt, kinyíló áru-, tőke, szolgáltatási piacán a regionális politikák, K+F-vonzóképeség szerepe felértékelődik.

Mivel a képzés, szakképzés, K+F területén nemzeti politikákat és rendszereket találunk, az oktatási rendszer alapvetően mindenütt nemzeti keretű és dimenziójú, sőt tartalma, fejlettsége is országonként eltérő, ezért az európai országok között a hagyományos termelési tényezők, lehetőségek, feltételek közeledésével, a piacok növekvő egybeépülésével megnőtt a legnagyobb hatású versenytényező, a humán tőke és a technológiai, fejlesztési potenciál jelentősége. Így a nemzetközi versenyképesség javításának Magyarországon (is) rendkívüli jelentőségű tényezője, képes és hajlandó-e gazdaságpolitikájában, fejlesztéspolitikájában, prioritásmeghatározásában a humán tőke fejlesztésére koncentrálni.

*Az EU-országok K+F-politikái döntően nem a ráfordítások volumene és GDP-hez viszonyított aránya, hanem a K+F- és innovációbarát környezet megteremtése, a K+F-potenciál megszervezettsége, az innovációs lánc megléte és minősége terén különböznek egymástól.* A technológiai fejlődés eredményessége mindinkább a kapcsolódási viszonyoktól, a forward és backward kapcsolatok minőségétől, a K+F és a innováció diffúziójától függ.

Európa versenyképességének javítása több szűk keresztmetszet felszámolását igényli. Az információs és kommunikációs technológia (ICT) elterjedtsége és hasznosítása területén még nagy a lemaradás az USA-hoz képest. Ennek egyik része az ICT fizikai eszközeinek elterjedtségében mutatkozó hátrányból fakad (PC-sűrűség, elektronikus kereskedelem, hír- és távközlés), a másik, még lényegesebb része az emberi tényező nem kellő felkészültségéből, a gazdaságpolitikai merevségekből és a strukturális hátrányokból fakad. Ezért ezeket orvosolni kell.

A K+F-politikák és a műszaki fejlesztés eredményessége, a gazdaság innovatív képessége és a világpiaci versenypozíció közötti összefüggés az 1998–2008-as időszakban egyre szorosabbá vált az innovációs potenciál felértékelődése következtében. Az EU-országok különböző arányban költenek K+F-tevékenységre GDP-jükhöz mérten, a kutatás-fejlesztés eredményessége pedig méginkább eltérő.

Az Európai Unió műszaki fejlődése az elmúlt 20 évben számos szektorban elmaradt a globális versenyben az Egyesült Államok és Japán teljesítményétől. Európa lemaradását nem annyira az innovációs készség okozza, hiszen találmányok születnek bőven Nyugat-Európában, különösen a gépipar, a járműgyártás és a vegyipar területén, sokkal inkább a relatíve szűkebb K+F-ráfordítások, a K+F-szektorban foglalkoztatottak alacsonyabb aránya, a beruházások széttöredezettessége, az eltérő szabályozók, a szinergia hiánya, továbbá a kilencvenes évek első felének alacsony növekedése, illetve Európa keleti felének integrációs programja azok a tényezők, amelyek hozzájárultak az EU lemaradásához, és sok esetben függő helyzetbe hozták a térséget a nagy versenytársakkal szemben.

## 8) Felzárkózás és stabilizáció a lisszaboni stratégia tükrében

*A fenntartható és felzárkóztató fejlődés csak ésszerű növekedésre, szerkezeti modernizációra, egyidejű monetáris és fiskális stabilizációra és jó környezetgazdálkodásra épülhet. A pénzügyi stabilizáció ugyanakkor nem épülhet restriktóra, az előbbit csak tartós fejlődés bázisán lehet megvalósítani.* Az alacsony, de megfelelő reálkamatot nyújtó kamatpolitika a megtakarítások és a beruházások ésszerű összhangját biztosíthatja, a leértékelődés fékezése kordában tarthatja

az inflációt. Természetesen figyelembe kell venni az inflációs különbségek alakulását a partnerekhez képest. A termelékenység növekedése a versenyképesség-növelés és a reálbérnövelés megalapozását szolgálja. A lisszaboni stratégia fő céljai a következő területekre terjednek ki: reformok a versenyképesség növelésének előmozdítására, kutatás-fejlesztés, innováció, informatika és kommunikáció, foglalkoztatás és képzés, társadalmi kohézió, a fenntartható növekedés biztosítása és a természeti környezet védelme.

*A humán tőke fejlesztése és a lisszaboni stratégia megvalósítása szempontjából a modernizáció fő tényezőinek tekintendők (1) a fejlett technológiák átvétele és alkalmazása, (2) a globális innovációs folyamatokba történő bekapcsolódás, (3) a fejlesztési források biztosítása, (4) a tőkepiacok fejlettsége és működése, (5) a dinamikus felvevő piacok biztosítása és (6) a jól képzett és megfelelően motivált munkaerő.* Európában, elsősorban az EU-ban rendelkezésre áll a közép-európai országok modernizálásához szükséges technológia. A finanszírozás fontos tényező, de az EU GDP-jének 1,045 százalékához mérten korlátozott a fejlesztési támogatás, ezért a brüsszeli költségvetési transzferek igen fontos, de csak járulékos elemet jelenthetnek a közép- és kelet-európai országok felzárkózásához. Az EU nagy országainak felvevőpiacai jelenleg kevésbé dinamikusak, azaz lassan növekednek, sőt az EU importpiacán elsősorban Kína és a távol-keleti országok törnek előre.

A lisszaboni stratégia és a humán tőke megfelelő hasznosítása érdekében a következő területeken kell előrelépni: (a) a termék és tőkepiaci reformok előrehaladása, (b) a tudásalapú társadalomba és gazdaságba történő beruházások, (c) a munkaerő-piaci reformok a magasan képzett és termelékeny humán erőpotenciál megfelelő hasznosítására, (d) szociálpolitikai reformok a szociális piacgazdaság 21. századi életképes modelljének kialakítására, (e) a környezetgazdálkodás ésszerűbbé tétele, a hulladékok keletkezésének csökkentése és a megfelelő újrahasznosítás lényeges növelése szempontjából. Ugyanakkor nincsenek megfelelően kidolgozva a felsorolt alapszemponthoz köztük összefüggések, különösen a tényezők közötti kölcsönhatások és a finanszírozás kérdései. A foglalkoztatás az átlagos aktivitási ráta növelését igényli, különösen a nők és az 50 éven felüli munkavállalók körében. A kutatás-fejlesztés, az innováció fejlesztése csak magas színvonalú felsőoktatás és tudományos képzés bázisán valósítható meg. A K+F-kiadásokban növelni kellene a tőkeerős vállalatok részvételét, de úgy, hogy az egyetemi és kutatóintézeti alapvető kutatások ne sérüljenek, sőt megerősítést kapjanak. Az EU25-ök átlagában jelenleg 55 százalék a vállalatok részvétele a K+F-kiadásokban, de az új EU12-ben ez az arány jóval alacsonyabb. Az USA és Japán jóval nagyobb mértékben tudja bevonni vállalatait a kutatásba-fejlesztésbe. A lisszaboni stratégia mintegy kétharmados arányt tűz ki célul 2010-re, amit igen ambiciózus célnak kell tartanunk. A matematikai, természettudományi és technológiai diplomával rendelkezők aránya a 21. század elején kevesebb, mint négy százalék az EU15-ökben, az új EU10-ek az EU25-ök arányát 4,4 százalékra javítják, de a lisszaboni stratégia 2010-re 15 százalékot tűz ki, ami a jelenlegi helyzet és tendenciák alapján elérhetetlen cél. A lisszaboni stratégia célkitűzései a gazdasági reform megvalósítását az ún. egységes belső piaci irányelvek átvételének arányán mérik, illetve határozzák meg, ami jelenleg 96,3 százalék, de éppen a fennmaradó hiányzó rész jelentősége igen nagy. Az EU potenciális növekedési üteme a jelenlegi 2-2,25 százalékról tendenciaszerűen csökken, ami a fejlődés és a strukturális reformok megvalósítása szempontjából egyaránt nehézséget jelent. A 2008-as válság újabb súlyosbító tényező.

A lisszaboni célok megvalósítása és a humán tőke fejlesztése a termelékenység és a foglalkoztatottság növelésének összeegyeztetését igényli. Az erőforrások allokációjában nyilvánvalóan javuló hatékonyságra van szükség. A termelékenység növelése technológia-fejlesztést és nem az ugyanakkora termelés kevesebb munkaerővel való ellátását igényli. A versenyképesség növelése azt jelenti, hogy a piaci szereplők többet ruházzanak be termék és termelési folyamat innovációkba. A szolgáltatási piacokat feltétlenül fejleszteni kell, de a fejlődéshez nem elegendő a piacok megnyitása, sőt gyakran éppen a piachoz jutás feltételeit kell racionálisan szabályozni, például a vasúti szállításban, a személyszállítási menetrendekhez kell igazítani a külső árufuvarozás igényeit és áthaladási időpontját. Ugyanígy a telekommunikációs hálózatokhoz való hozzáférés lehetőségeit, feltételeit és költségeit az államoknak kell szabályozniuk és tiszt-

tességes versenypolitikát érvényesíteni a közjó érdekében. Azaz gyakran nem csak deregulációra, hanem ésszerű, közérdekű versenyszabályozásra van szükség.

Az EU-ban növekszik a képzésben és a szakképzésben résztvevők száma és aránya, ami nagymértékben hat a gazdasági növekedésre, a termelékenységre és részben a foglalkoztatásra. Az átlagos közoktatási idő egy évvel történő meghosszabbítása folyamatosan a GDP 0,3-0,5 százalékos növekedését biztosíthatja. Az oktatásra fordított költségvetési kiadások aránya az EU-ban átlagosan körülbelül a GDP 5 százalékát teszi ki, a költségvetésekben pedig mintegy 10-11 százalékkal szerepel. Ennél a világgazdaságban előretörő országok gyakran jóval magasabb arányt valósítottak meg. Jelenleg az EU a GDP kevesebb, mint 2 százalékát fordítja K+F-re, míg az USA a GDP 2,8 százalékát, a skandináv országok és Japán több mint 3 százalékot. Az utóbbiakban a K+F hasznosulása is lényegesen nagyobb. Az EU versenyképességének lényeges hátrányát okozza a kutatási tevékenység szétföredezettsége, a kutatói mobilitás hiánya, az innovációk bevezetésének, piaci hasznosításának problémái.

*Mi lehet a megoldás? A lisszaboni célkitűzések megvalósításához leginkább a következőkre van (lenne) szükség: (1) tisztességes versenyben jól működő termékpiacon, amelyek a vállalatokat innovációra készítik és azt honorálják, elősegítik új, innovatív kis- és középvállalkozások piacra lépését és megszilárdulását; (2) ésszerű, jól működő, rugalmas, de ugyanakkor stabil munkaerő- és tőkepiacokra, hogy az életképes vállalkozások tisztességes feltételekkel férjenek hozzá a humán és tőkeerőforrásokhoz; (3) a strukturális átalakulás igen komoly támogatást igényel az innovációk kifejlesztése és bevezetése területén, amelyben a felsőoktatás, a kutatás-fejlesztés és az ipar, illetve az infrastruktúra szerves, tartós, kölcsönösen előnyös együttműködését kell kifejlesztetni és folyamatosan megvalósítani.*

A megszorítások önmagukban sehová sem vezetnek – legkevésbé a stabilitáshoz –, ezért az állam gazdasági növekedést ösztönző szerepének előtérbe helyezésére van szükség. Ez igen bonyolult kérdés, mivel az allokációt és az újraelosztást egyaránt érinti. A hasonló jólétben élő Svédország és Svájc merőben eltérő újraelosztási modellt követett és részben követ jelenleg is. Svédország a magas szintű újraelosztásra és szociális gondoskodásra helyezi a hangsúlyt, hosszú éveken át a GDP 62 százalékát központosította és osztotta el újra. (Jelenleg valamivel kevesebb mint 60 százalékot). Svájc az individuális döntésekre és öngondoskodásra helyezte és helyezi a hangsúlyt, a GDP-jének éppen a felét; 31 százalékát osztotta el újra az utóbbi években. Az egészségügyi sokbiztosítós modelltől is éppen jelenleg folyik a vita, hogy nem lenne-e olcsóbb és célszerűbb az egybiztosítós rendszerre történő visszatérés. (Az egészségügy terén viszont intő példa legyen, hogy az USA-ban relatíve a legdrágábbak a szolgáltatások és relatíve a lakosság legnagyobb része gyengén ellátott a fejlett országok közül, a hatékonyság pedig a leggyengébb a ráfordításokhoz viszonyítva).

*A lisszaboni stratégia és program megvalósítása, a nemzetközi versenyképesség ésszerű javítása egyszerre támaszt alapvető feladatokat a gazdasági fejlődés ösztönzése, a pénzügyi egyensúlyhiányok csökkentése és a gazdaságszerkezeti átalakítás területén. Számos ország, köztük a visegrádi országok külkereskedelmében mind szállítói, mind felvevőpiaci oldalon kiemelkedő partnerek az EU nagy gazdaságai; Németország, Franciaország és Olaszország. Jelenleg mindhárom ország alapvető növekedési problémákkal és szerkezeti gondokkal küzd. GDP-növekedésük és belső piacaik bővülése az EU-n belül messze átlag alatti, sőt gyakran a legalacsonyabb mutatókat érik el. Ez megnehezíti a visegrádi országok és más partnerek számára is az oda irányuló exportot. A tőlük származó technológia- és tőkeimport viszont rendkívül fontos a közép- és kelet-európai térség modernizációja szempontjából. A technológiai felzárkózás feltételeit a visegrádi országok – jelentős szellemi potenciáljuk ellenére – nem teremthetik meg önmaguk, ráutaltak az ésszerű és a belső fejlődést generáló, katalizáló technikaimportra, s főleg annak szerves beépítésére a hazai gazdaságba. A lisszaboni stratégia sikere e fontos folyamatok összekapcsolásán múlik. Ezért a lisszaboni program és az EU-tagországok gazdaságpolitikáinak konzisztens koordinálására van szükség. Az EU korábbi évtizedeiben a növekedés, a termelékenység és 1973 előtt a foglalkoztatottság kedvező, illetve legalább elfogadható együttes fejlődése teremtett jó alapot a gazdaságban, a 21. század elején újra csak ezek összekapcsolásával lehet versenyképesség-javulást és felzárkózást megvalósítani.*

A humán tőke fejlesztése szempontjából a lisszaboni program valamennyi célkitűzése releváns, fontos kapcsolódásokat fogalmaz meg. Ezek a célok ugyanakkor a megvalósításuk lehetőségeit tekintve gyakran konfliktusosak, mivel elérésük eltérő gazdaságpolitikai intézkedéseket igényel. A lisszaboni program fő céljai: (1) a tudásalapú társadalom és gazdaság megteremtése, (2) dinamikus gazdasági növekedés (a makrogazdasági teljesítmény javítása), (3) a világgazdasági, globális piacon a gazdasági versenyképesség biztosítása, (4) a gazdasági fejlődés környezeti szempontokat figyelembe vevő fenntarthatósága, (5) a szociális integráció, s ennek keretében a lehetőség szerinti teljes foglalkoztatottság és a szociális gondoskodás új európai modelljének kialakítása. A válság nyilvánvalóvá tette, hogy e célok elérésétől a valóságban milyen messze vannak az EU-országok.

Európa világgazdasági súlya számos okból mérséklődő tendenciát mutat, azonban Európa feladata nem lehet a világgazdasági dominancia visszaszerzése, hanem polgárainak a jó életminőség biztosítása, részvétel a tudományos-műszaki innovációban. Európa feladata a társadalmi-gazdasági bevált értékek megőrzése és továbbítása, a piacgazdaság ökológiai és szociális modelljének kialakítása és összekapcsolása a világgazdasági fejlődés minőségi követelményével. Európa kettős harapófogóban van: egyrészt az USA technológiai fölényének fennmaradása és erősödése a high tech piacon továbbra is döntő tényező, másrészt a standard termékek piacán, sőt számos fejlett termék esetében a fejlődő, elsősorban a távol-keleti országok, köztük Kína növekvő előretörésével és piaci térhódításával kell számolnia. A legutóbbi években az EU külkereskedelmimerleg-hiánya Kínával szemben aggasztó méretű. Ugyancsak rendszeres, hagyományos hiány mutatkozik Japánnal szemben. Kevésbé ismert és idézett tény viszont, hogy az Európai Unió külkereskedelme az Egyesült Államokkal szemben évi több mint 40 milliárd dollár többletet mutat. Az Európai Unió exportjának évi 7-8 százaléka irányul az USA-ba, míg 14-15 százaléka a közép-európai országokba. A visegrádi térség felvevőpiaci aránya az EU15-ök exportjában nagyobb, mint az USA-é, viszont a technológia importja terén az USA-tól való függés nagyobb. A legújabb *high* technológiák több mint négyötödét az USA fejleszti ki és exportálja.

## 9) A maastrichti, amszterdami és lisszaboni stratégiák összefüggései

Maastricht, Amszterdam és Lisszabon az EU fejlődése szempontjából szorosan összefüggnek, valójában egy láncolatot alkotnak. A maastrichti szerződés (1992 februárjában) a gazdasági és monetáris unió (EMU) létrehozásáról intézkedett és a maastrichti kritériumok a monetáris és pénzügyi stabilitás biztosítását célozzák. Az EMU-t három lépcsőben készítették elő, a közös valutát; az eurót számlapénzként 1999-ben, készpénzként 2002-ben vezették be. Az amszterdami szerződés 1998-ban a stabilitási és növekedési paktumot rögzítette, amelynek lényege, hogy a pénzügyi stabilitást és a gazdasági növekedést a gazdaságpolitikáknak egyidejűleg, konzisztensen kell szolgálniuk. A lisszaboni stratégiát 2000 tavaszán fogalmazták meg és fogadták el. Fő célul azt tűzték ki, hogy „az európai gazdaság a világ legversenyképesebb, tudásalapú gazdaságává váljék” 2010-re. Ezen gyakran gazdaságpolitikai, politikai körökben és a médiákban az amerikai gazdaság utolérésének célját értették, de véleményem szerint nem azonos azzal önmagában, és nem is szűkíthető le rá. A fő versenyképességi cél eléréséhez Európa összes versenytársával számolni kell, különös tekintettel Japánra, Kínára, Indiára, a kis távol-keleti országokra, de más térségekre is. 2001-ben a lisszaboni stratégiát konkretizálták a lisszaboni programban és a célokat a fenntartható fejlődés követelményével bővítették. 2004-ben a Sapir- és a Kok-jelentés nyomán megkezdődött a lisszaboni folyamat felülvizsgálata. Előtérbe kerültek a program megvalósításának konkrét kérdései, köztük a finanszírozhatóság biztosítása. 2005-ben, a lisszaboni folyamat félidejében, értékelték az eddigi fejlemé-

nyeket. A célkitűzések 2010-es céldátumát törölni kellett, nyilvánvaló megvalósíthatatlansága miatt.

A 2005-ös felülvizsgálat nyomán négy új stratégiai területet jelöltek ki, 24 irányelvet fogadtak el és kitűzték a nemzeti felzárkózási akciótervek beillesztését a lisszaboni programba. *A négy stratégiai terület: 1. a tudás kiterjesztése és az innováció, 2. az egységes belső piac tényleges megvalósítása, 3. új munkahelyek teremtése és új európai szociális modell kialakítása, 4. makrogazdasági stabilizációs politikák. A tudásalapú gazdaság megteremtésén alapuló versenyképesség javítása lehet egyedül Európa térvészése csökkentésének, megfordításának egyedüli alapja.* Ez gyökeresen új, konzisztens gazdaságpolitikák kialakítását igényli az EU-országokban, amelyek képesek egyidejűleg biztosítani a fenntartható fejlődést, az intézményrendszerek megújítását, a finanszírozhatóság biztosítását és a szociális piacgazdaság új, a 21. század követelményeinek megfelelő, életképes modelljét (modelljeit). Ezek csak az időtálló európai értékekre, a teljesítmény, a szubszidiaritás és a szolidaritás egyidejű érvényesítésére, összehangolására épülhetnek.

Az EU kibővítésével jelentősen megnőtt a közösség K+F-potenciálja, de nem a ráfordítások terén, hanem azoknak a tudományos kapacitásoknak és a kutatásban-fejlesztésben dolgozó humán tőkének köszönhetően, amely az új EU12-ek hozománya. Az új EU12-ekben feltétlenül szükség van a K+F erősítésére, a K+F-ráfordítások növelésére és egyidejűleg felhasználásuk hatékonyságának javítására. A K+F eredményeinek versenyképes termékeké kell válniuk, ami szerves innovációs lánc kialakítását igényli.

Az oktatás, szakképzés, továbbképzés terén az új EU-tagországok lemaradása kisebb, mint az egy főre jutó GDP-termelésben, sőt egyes területeken előnyben vannak sok régi tagállamhoz képest. A humántőke-potenciál mennyiségi és minőségi erősítése a gazdasági felzárkózás legfőbb tényezője, ezért a gazdaságpolitikában és a finanszírozásban egyaránt kiemelten kellene kezelni. Az oktatás, a humántőke-képzés az új EU12-ek, köztük Magyarország felemelkedésében kulcsszerepet játszik, illetve kellene játszania, és egyben a munkaerő-potenciál minőségének javításával a növekedés tartós megalapozója lehetne. Magyarországon jelenleg éppen az ellenkezőjét tapasztaljuk. Az oktatás időtartamának egy évvel való növelése a termelékenységet több mint 6 százalékkal emeli az EU átlagában, de ennél sokkal magasabb arányt is találunk.

Az EU jelentős, sőt növekvő termelékenységi hátrányban van az USA-val szemben. A termelékenységi hátrányt az információs és kommunikációs technológiák gyorsabb elterjesztésével és innovációs hatásuk növelésével lehetne csökkenteni. Ugyanez érvényes az új EU12-ekre. A beruházások növekedési üteme az új EU12-ekben tartósan magasabb, mint a régi EU15-ökben, ami kedvező, de struktúrájukat folyamatosan javítani kellene, a hozzáadottérték-igényes tevékenységekre koncentrálni. Fontos figyelembe venni, hogy a fejlett EU-országokban a GDP növekedése a kiemelkedően magas termelékenységű nem anyagi szolgáltatásokban jön létre, elsősorban a K+F-hez, az innováció kidolgozásához kötődő, azt hordozó tevékenységekben. Az új EU12-ekben erőteljesebben kellene a gazdaságpolitikai ösztönzésnek és a vállalati stratégiáknak is erre koncentrálni.

A K+F-kiadások növelése és a K+F emberi erőforrásainak biztosítása szükséges, de távolról sem elégséges. A K+F-kiadások felhasználásának javítása és eredményeinek gyorsabb bevezetése elengedhetetlen az új EU12-ekben (is). Az új EU12-ek lemaradása elsősorban éppen az innovációk bevezetésének lassúságában van. A beruházási klíma javításának, a gazdaságpolitika kiszámíthatóságának és konzisztenciájának megteremtésének döntő szerepe van az új EU12-ek, köztük Magyarország felzárkózásában. Egyre nagyobb hangsúlyt kell helyezni az új technológiák társadalmi hatásaira, illetve elfogadottságára. Itt két kérdés merül fel. Egyrészt a műszaki fejlesztésnek a legtöbb területen munkaerő-kiváltó hatása van, tehát a termelő szféra hatékonysága, versenyképessége csak súlyos társadalmi áron, a munkahelyek elvesztésével, a munkanélküliség növekedésével érhető el. Ez nyilvánvalóan szemben áll az EU másik fő célkitűzésével, a munkahelyteremtő integráció követelményével. Az érem másik oldala pedig a már említett társadalmi percepció, amit immár a megerősödő környezet- és fogyasztóvédelem miatt sem lehet figyelmen kívül hagyni.

*Az oktatás, a tudományos kutatás és fejlesztés, az innováció szerves láncolatának megteremtése, a sajátos nemzeti, természeti, telephelyi adottságokat figyelembe vevő, azokra tudatosan építő, markáns oktatás- és tudománypolitika az emberi erőforrás fejlesztésének, a lisszaboni folyamat megvalósításának legfőbb záloga.*

## 10) Összefoglalás és következtetések

A tanulmány alapján megfogalmazható számos következtetés, teendő az Európai Unió, annak tagállamai és különösen Magyarország számára.

1. A fenntartható és felzárkóztató fejlődés csak ésszerű növekedésre, szerkezeti modernizációra, egyidejű monetáris és fiskális stabilizációra és jó környezetgazdálkodásra épülhet. A pénzügyi stabilizáció ugyanakkor nem épülhet restrikciónak, mivel az előbbit csak tartós fejlődés bázisán lehet megvalósítani.
2. A lisszaboni folyamat sikeressége több tényezőtől függ. Ezek közül kiemelkedőek (1) a reálgazdasági mutatók alakulása, köztük kiemelten az egy főre jutó GDP, az aktivitási ráta, a mezőgazdaság, az ipar és a szolgáltatások súlyának alakulása a GDP-ben, (2) a növekedési ütemek, különösen a GDP és a termelékenység növekedése, (3) a jogi, intézményi és a szabályozási rendszer követelményei, azaz a jogrendszer harmonizálása, (4) a pénzügyi mutatók, különösen az infláció, a költségvetési mérleg és az államadósság alakulása, (5) a külső tényezők, amelyek közül a folyó fizetési mérleg, a cserearányok alakulása és a külföldi tőke áramlása érdemelnek különös figyelmet.
3. A humán tőke fejlesztése és a lisszaboni stratégia megvalósítása szempontjából a modernizáció fő tényezőinek tekintendőek (1) a fejlett technológiák átvétele és alkalmazása, (2) a globális innovációs folyamatokba történő bekapcsolódás, (3) a fejlesztési források biztosítása, (4) a tőkepiacok fejlettsége és működése, (5) dinamikus felvevő piacok biztosítása és (6) jól képzett és megfelelően motivált munkaerő. Európában, elsősorban az EU-ban rendelkezésre áll a közép-európai országok modernizálásához szükséges technológia. A finanszírozás fontos tényező, de az EU GDP-jének 1,045 százalékához mérten korlátozott a fejlesztési támogatás, ezért a brüsszeli költségvetési transzferek igen fontos, de csak járulékos elemet jelenthetnek a közép- és kelet-európai országok felzárkózásához. Az EU nagy országainak felvevőpiacai jelenleg kevéssé dinamikusak, azaz lassan növekednek, sőt az EU importpiacán elsősorban Kína és a távol-keleti országok törnek előre.
4. A lisszaboni stratégia és a humán tőke megfelelő hasznosítása érdekében a következő területeken kell előrelépni (a) a termék és tőkepiaci reformok előrehaladása, (b) a tudásalapú társadalomba és gazdaságba történő beruházások, (c) a munkaerő-piaci reformok a magasan képzett és termelékeny humán erőpotenciál megfelelő hasznosítására, (d) szociálpolitikai reformok a szociális piacgazdaság 21. századi életképes modelljének kialakítására, (e) a környezetgazdálkodás ésszerűbbé tétele, a hulladékok keletkezésének csökkentése és a megfelelő újrahasznosítás lényeges növelése szempontjából.
5. A kutatás-fejlesztés, az innováció fejlesztése csak magas színvonalú felsőoktatás és tudományos képzés bázisán valósítható meg. A K+F-kiadásokban növelni kellene a tőkeerős vállalatok részvételét, de úgy, hogy az egyetemi és kutatóintézeti alapvető kutatások ne sérüljenek, sőt megerősítést kapjanak. Az EU25-ök átlagában jelenleg 55 százalék a vállalatok részvétele a K+F-kiadásokban, de az új EU12-ben ez az arány jóval alacsonyabb. Az USA és Japán jóval nagyobb mértékben tudja bevonni vállalatait a kutatásba-fejlesztésbe. A lisszaboni stratégia mintegy kétharmados arányt tűz ki célul. A matematikai, természettudományi és technológiai diplomával rendelkezők aránya a 21. század elején kevesebb, mint négy százalék az EU15-ökben, az új EU10-ek az EU25-ök arányát 4,4 százalékra ja-



vítják. A lisszaboni stratégia 15 százalékot tűz ki, ami a jelenlegi helyzet és tendenciák alapján elérhetetlen cél.

6. Az EU-ban növekszik a képzésben és a szakképzésben résztvevők száma és aránya, ami nagymértékben hat a gazdasági növekedésre, a termelékenységre és részben a foglalkoztatásra. Az átlagos közoktatási idő egy évvel történő meghosszabbítása folyamatosan a GDP 0,3-0,5 százalékos növekedését biztosíthatja. Az oktatásra fordított költségvetési kiadások aránya az EU-ban átlagosan körülbelül a GDP 5 százalékát teszi ki, a költségvetésekben pedig mintegy 10-11 százalékkal szerepel.
7. Európa világgazdasági versenyképességét nem lehet az USA utolérésének mércéjén mérni, hanem a világpiac követelményeinek és különböző szereplői versenyhelyzetének és magatartásának figyelembe vételével kell kialakítani. A közép- és kelet-európai országoknak utolérési stratégiájukat az EU fejlett nyugat-európai országaihoz kell igazítaniuk, de mindig tekintettel kell lenniük a világgazdaság egészének fejlődési folyamataira, különösen arra, hogy az EU növekvő külső versenynek van kitéve, és a munkamegosztást is az EU-n belüli és kívüli partnerek együttes figyelembe vételével kell megvalósítaniuk.
8. A lisszaboni folyamat és stratégia központi elemekként kezeli a közigazgatás javítását, az egészségügy fejlesztését, az internethasználat előmozdítását és az infrastrukturális, különösen a közlekedési és kommunikációs hálózatok fejlesztését és kiemelt finanszírozását. Történelmi tapasztalatok szerint az ezeket kiemelten kezelő országok gyorsan fejlődtek és az élvonalba jutottak, az ezeket elhanyagolók hosszú távon lesüllyedtek. Tudásalapú társadalmat építeni csak egészségesebb és képzettebb népességgel lehet. A modernizációt és struktúra-korszerűsítést csak az emberi erőforrás fejlesztésére és jobb hasznosítására lehet építeni.
9. Az EU-országokbeli tapasztalatok azt mutatják, hogy a modernizáció, a munkahelyteremtés és a versenyképesség szempontjai minden korábbinál szorosabban összefüggnek. Az aktív munkaerő-piaci politikának ezért együttes ösztönzésükre kell koncentrálnia, éppen a pénzforrások szűkössége miatt. Ez ugyanis jóval olcsóbb, mint a passzív járadékkifizetés. A modernizáció jelenleg alapvetően külföldi tőkével és technológiával valósul meg, döntően a működőtőke-beruházások révén. E téren szükséges lenne a hazai találmányok itthoni bevezetésének, alkalmazásának támogatása, a hazai K+F és innovációs bázis megerősítése, ésszerű fejlesztése. A foglalkoztatásban viszont döntő szerepet játszanak a hazai kis- és középvállalatok, az aktív munkaerő-piaci politikával ezért az ő helyzetüket, versenypozíciójukat kellene javítani.
10. A lisszaboni célkitűzések megvalósításához leginkább a következőkre van (lenne) szükség: (1) tisztességes versenyben jól működő termékpiacok, amelyek a vállalatokat innovációra készítetik és azt honorálják, elősegítik új, innovatív kis- és középvállalkozások piacra lépését és megszilárdulását; (2) ésszerű, jól működő, rugalmas, de ugyanakkor stabil munkaerő- és tőkepiacokra van szükség, hogy az életképes vállalkozások tisztességes feltételekkel férjenek hozzá a humán és tőke erőforrásokhoz; (3) a strukturális átalakulás igen komoly támogatást igényel az innovációk kifejlesztése és bevezetése területén, amelyben a felsőoktatás, a kutatás-fejlesztés és az ipar, illetve az infrastruktúra szerves, tartós, kölcsönösen előnyös együttműködését kell kifejleszteni és folyamatosan megvalósítani.
11. Magyarország fő érdekei a lisszaboni folyamat megvalósításában találkoznak, sőt egybeesnek az EU-tagországok közös érdekeivel. Ilyen területek: az Európai Kutatási Térség konkretizálása és fejlesztése, az oktatás, a képzés, különösen a szakoktatás és a felsőfokú képzés minőségének koordinált fejlesztése, a K+F-keretprogramok finanszírozásának kibővítése a 2013 utáni EU-költségvetés konstrukciójában, az euronormák és euroszabványok mellett közös szabadalmi elbírálás és tevékenység egységes európai feltételrendszerének kialakítása, a transznacionális hálózatok (különösen a közlekedési és az energetikai rendszerek) kiépítésének közös európai alapokra helyezése, közös európai energiaellátási politika és rendszereinek kiépítése, fejlesztése (gázvezeték és atom), a határokon átlépő közös környezetgazdálkodási politika fejlesztése, a K+F-keretprogramok

mintájára innovációs alapok létesítése például a kockázati tőkenyújtás területén, az idegen nyelvű oktatás támogatása minden tagországban, főleg angol, német, francia, spanyol nyelvű nemzetközi egyetemi kurzusok révén, az EU-finanszírozású projektekhez nemzetközi munkavállalás megszervezése, a tudományban és az innovációban élenjáró, kiválósági centrumok kooperációjának jobb ösztönzése, az európai kohéziót elősegítő közös európai kultúrprojektek kiterjesztése.

12. A hosszú távú, fenntartható növekedést generáló és ugyanakkor stabilitásorientált gazdaságpolitika csak együtt vezethet sikerre. Ehhez a sokszoros deficitek kiküszöbölésére, hosszú távú fejlesztési stratégiára, hiteles gazdaságpolitikára, a strukturális egyensúlyhiányok mérséklésére, modernizációs beruházásokra és a felzárkózási esélyeket megvalósító átfogó oktatásra-képzésre és munkahelyteremtésre van (lenne) égető szükség.

\* \* \* \* \*

## Referenciák

- Artner Annamária (2008): Versenyképesség és szociális biztonság: feloldható ellentmondás? Csáki Gy. – Farkas P. (szerk.): *A globalizáció és hatásai, európai válaszok*. Bp., Napvilág, pp. 161–180.
- Árva László – Ivicz Mihály – Katona Klára – Schlett András (2003): *Globalizáció és külföldi működőtőke-beruházások*. Budapest, Szent István Társulat, 71 p.
- Balogh Tamás (2005): Nemzetközi innováció-politikai irányzatok. *Fejlesztés és Finanszírozás*, No. 4, pp. 21–31.
- Bognár Virág (2006): Tudásbefektetés a fejlett és a fejlődő gazdaságokban. *Európai Tükör*, No. 1, pp. 117–125.
- Boldrin, M. – Levine, David K. (2005): Innováció – a verseny szemszögéből. *Közgazdasági Szemle*, No. 6, pp. 537–555.
- Botos József (2001): *Nemzetközi versenyképesség-elemzés*. PhD-értekezés. Szeged, 180 p.
- Botos Katalin (2005): Piac és államtörténeti áttekintés. Botos Katalin – Kőrösi István: *Nemzetközi gazdasági ismeretek*. Budapest, Szent István Társulat, pp. 325–349.
- Botos Katalin (2007): Európa kettős szorításban. Farkas B. (szerk.): *A lisszaboni folyamat és Magyarország*. Szeged, pp. 33–47.
- Botos Katalin – Botos József (2003): Magyarország helyzete az EU-csatlakozás évében. *Heller Farkas Füzetek*, No. 1, pp. 5–16.
- Bucci, A. (2005): Monopoly Power in Human Capital-based Growth. *Acta Oeconomica*, No. 2, pp. 121–150.
- Canton, Erik *et al.* (2005): *Human Capital, R&D, and Competition in Macroeconomic Analysis*. (CPB document No. 91.). The Hague, Central Planning Bureau, 84 p.
- Csaba László (2007): Az élhető Magyarország esélye. *Competitio*. No. 1.
- Csath Magdolna (2008): A magyar versenyképesség és „puha tényezői”. *Valóság*, No. 11, pp. 1–13.
- Csath Magdolna (2008): Versenyképességünk romlása, avagy a kapcsolati tőke és a partikularizmus hátrányai. *Valóság*, No. 3, pp. 88–101.
- Csáki György (2006): *A nemzetközi gazdaságtan és a világgazdaságtan alapjai*. Budapest, Napvilág, 501 p.

- Farkas Beáta (2007): Lisszaboni nemzeti reformprogram – ábránd és valóság. Farkas B. (szerk.): *A lisszaboni folyamat és Magyarország*. Szeged, pp. 47–71.
- Farkas Péter (2007): *Behind the Figure. The Main Foreign Trade-related Factors Affecting World Economic Growth since 1990*. (IWE Working Papers, No. 178.). Budapest, MTA VKI, pp. 1–26.
- Farkas Péter (2007): Középtávú világgazdasági prognózis. Meghatározó növekedési tényezők. *Magyarország globális környezete 2020-ig*. Budapest, MTA VKI – CEU-ENS, pp. 37–58.
- Halmi Péter (2006): Európa esélye: A lisszaboni stratégia. Az integrált strukturális reformok hatásai. *Magyar Tudomány*, No. 9, pp. 1057–1071.
- Inotai András (2007): A világpolitikai és világgazdasági erőterek változása 2015-2020-ig. *Magyarország globális környezete 2020-ig*. Budapest, MTA VKI – CEU ENS, pp. 7–36.
- Kádár Béla (2005): Felzárkózási esélyszemle. *Európai Tükör*. No. 7–8, pp. 37–46.
- Kerékgyártó György (2006): Az innovációs folyamat főszereplői. *Magyar Tudomány*, No. 4, pp. 458–467.
- Palánkai Tibor (2006): A lisszaboni program megvalósíthatósága. *Magyar Tudomány*, No. 9, pp. 1045–1056.
- Rác Margit – Somai Miklós (2006): *Az állami szerepvállalás átalakulása az EU-tagországokban és ennek hatása a közös költségvetésre*. Budapest, MTA VKI, 25 p. (Gépirat)
- Rollwagen, Ingo (2005): Fortschritt in Europa durch integrierte Forschungspolitik: Die Entwicklung und Herausforderungen. *Deutsche Bank Research: EU-Monitor*, No. 23, pp. 18–25.
- Seidel, Gerald (2007): *Fairness, Efficiency, Risk and Time*. (Hohenheimer Diskussionsbeiträge No. 281.). Stuttgart, Universitaet Hohenheim, 29 p.
- Ifj. Simon György (2006): Gazdasági növekedés és kutatás-fejlesztés: a svéd és a finn példa tanulságai. *Statisztikai Szemle*, No. 12, pp. 1046–1077.
- Török Ádám (2004): Felzárkózás és versenyképesség. *Európai Tükör*, No. 3, pp. 60–77.
- Thurow, L. (1992): *Head to Head. The Coming Economic Battle among Japan, Europe and America*. New York, Morrow.

## Függelék

1. táblázat  
GDP/fő, folyó piaci áron  
(EU27=100, %)

	1997	2000	2003	2006	GDP/fő, 2006 (PPS)	GDP/fő, 2006 (EUR)
EU27	100	100	100	100	23.500	23.500
Euróövezet	115	114	112	110	25.800	26.600
Magyarország	52	56	64	65	15.300	8.900
Cseh Köztársaság	73	69	74	79	18.600	11.100
Lengyelország	47	48	49	53	12.400	7.100
Szlovákia	52	50	56	64	14.900	8.300
Szlovénia	76	79	82	89	20.800	15.200
Németország	125	119	117	114	26.700	28.200
Franciaország	115	116	112	113	26.500	28.400
Egyesült Királyság	117	117	120	119	27.900	31.500
Ausztria	133	134	129	129	30.200	31.100
Finnország	111	118	114	116	27.300	31.700
Írország	115	131	141	143	33.500	41.100
USA	160	159	152	155	36.300	35.000
Japán	127	117	112	114	26.700	27.200

*Forrás:* Europe in Figures, Eurostat, Brussels, 2008. 99. p.

2. táblázat  
Munkatermelékenység  
(%)

	Munkatermelékenység/foglalkoztatottak száma EU27=100		Munkatermelékenység/munkaórák száma EU15=100	
	2001	2006	2000	2005
EU27	100,0	100,0	”	...
Euróövezet	113,8	110,3	104,3	102,3
Magyarország	68,4	74,8	46,3	54,9
Cseh Köztársaság	63,6	71,2	44,3	52,2
Lengyelország	56,3	61,5	40,9	44,8
Szlovákia	60,7	71,4	47,2	57,5
Szlovénia	75,8	84,7	62,4	...
Németország	107,4	106,4	108,1	110,0
Franciaország	125,7	125,3	115,9	119,7
Egyesült Királyság	110,3	110,3	87,0	89,8
Ausztria	118,6	121,1	101,6	99,2
Finnország	113,3	111,5	96,7	94,6
Írország	128,7	132,1	97,0	105,1
USA	139,5	140,3	111,3	116,7
Japán	...	...	...	...

*Forrás:* Europe in Figures, Eurostat, Brussels, 2008. 102. p.

3. táblázat  
Munkaerőköltség (1 munkaóra jutó átlagos munkaköltség  
az iparban és a szolgáltatásokban, a 10 fős és a feletti vállalatokban)  
(EUR)

	1996	2000	2006
EU27	16,17	18,32	20,53*
Euróövezet	19,39	21,18	24,71*
Magyarország	2,86	3,63	6,34
Cseh Köztársaság	2,80	3,86	7,14
Lengyelország	2,95	4,48	6,03
Szlovákia	2,16	3,07	5,33
Szlovénia	7,35	8,98	10,76*
Németország	22,90	25,00	27,70
Franciaország	22,09	24,84	30,31
Egyesült Királyság	14,22	23,71	24,47*
Ausztria	21,96	22,87	25,32**
Finnország	20,25	22,10	27,39
Írország	...	...	...

\* 2005 \*\* 2004

*Forrás:* Europe in Figures, Eurostat, Brussels, 2008. 133. p.

4. táblázat  
Oktatási intézményekre fordított kiadások

	Közköltségek (%/GDP)	A köz- és magánoktatási intézmények éves kiadásai/tanuló, illetve hallgató (PPS) (EUR)	
	2004	1999	2004
EU27	4,8	4453	5535
Euróövezet	4,7	5022	5991
Magyarország	5,1	2378	3712
Cseh Köztársaság	4,2	2535	3736
Lengyelország	5,4	1773	2747
Szlovákia	4,0	1641	2606
Szlovénia	5,4	...	5552
Németország	4,2	5479	6207
Franciaország	5,6	5438	6214
Egyesült Királyság	5,0	4406	6195
Ausztria	5,0	6903	7870
Finnország	6,0	5228	6255
Írország	4,2	3958	5792
USA	5,1	8756	9960
Japán	3,5	5738	6910

*Forrás:* Europe in Figures, Eurostat, Brussels, 2008. 184. p.

5. táblázat  
Foglalkoztatási ráta  
(%)

	1996	2000	2003	2006
EU27	60,7	62,2	62,5	64,4
Euróövezet	58,1	61,5	62,6	64,6
Magyarország	52,1	56,3	57,0	57,3
Cseh Köztársaság	67,3**	65,0	64,7	65,3
Lengyelország	58,9*	55,0	51,2	54,5
Szlovákia	60,6**	56,8	57,7	59,4
Szlovénia	61,6	62,8	62,6	66,6
Németország	64,1	65,6	65,0	67,5
Franciaország	59,5	62,1	63,3	63,0
Egyesült Királyság	69,0	71,2	71,5	71,5
Ausztria	67,8	68,5	68,9	70,2
Finnország	62,4	67,2	67,7	69,3
Írország	55,4	65,2	65,5	68,6

\* 1997; \*\* 1998

*Forrás:* Europe in Figures, Eurostat, Brussels, 2008. 250. p.

6. táblázat  
Munkanélküliségi ráta  
(%)

	1996	2000	2003	2006
EU27	...	8,7	9,0	8,2
Euróövezet	10,7	8,2	8,8	8,3
Magyarország	9,6	6,4	5,9	7,5
Cseh Köztársaság	...	8,7	7,8	7,1
Lengyelország	10,9*	16,1	19,6	13,8
Szlovákia	...	18,8	17,6	13,4
Szlovénia	6,9	6,7	6,7	6,0
Németország	8,7	7,5	9,3	9,8
Franciaország	11,6	9,1	9,5	9,5
Egyesült Királyság	7,9	5,3	4,9	5,3
Ausztria	4,3	3,6	4,3	4,7
Finnország	14,6	9,8	9,0	7,7
Írország	11,7	4,2	4,7	4,4
USA	5,4	4,0	6,0	4,6
Japán	3,4	4,7	5,3	4,1

\* 1997

*Forrás:* Europe in Figures, Eurostat, Brussels, 2008. 260. p.

7. táblázat  
A kutatásra-fejlesztésre fordított kiadások  
(%/GDP)

	1995	2000	2005
EU27	...	1,86	1,84
Euróövezet	1,79	1,85	1,86
Magyarország	0,73	0,78	0,94
Cseh Köztársaság	0,95	1,21	1,42
Lengyelország	0,63	0,64	0,57
Szlovákia	0,92	0,65	0,51
Szlovénia	1,57	1,43	1,22
Németország	2,19	2,45	2,51
Franciaország	2,29	2,15	2,13
Egyesült Királyság	1,95	1,86	1,73*
Ausztria	1,54	1,91	2,36
Finnország	2,26	3,34	3,48
Írország	1,26	1,23	1,25
USA	2,49	2,73	2,67*
Japán	2,92	3,05	3,20**

\* 2004; \*\* 2003

*Forrás:* Europe in Figures, Eurostat, Brussels, 2008. 473. p.

# AZ EURÓZÓNA KIHÍVÁSAI A VÁLSÁG NYOMÁN KIALAKULT HELYZETBEN

*Rácz Margit*

## Bevezetés

A gazdasági és monetáris unió (GMU) elnevezés azt sejteti, hogy olyan integrált gazdasági egységről van szó, ahol hasonló fejlettségű, hasonló üzleti környezettel rendelkező integrált piac közös pénze létezik. Ezzel szemben a GMU-ban kezdettől fogva jelen van a fejlettségi heterogenitás, s ennek nyomán a különböző bér- és árszint is. Jelen van az EU egészére jellemző domináns tagországi fiskális politika, beleértve az adópolitikát is. A GMU logikájából fakadóan csak a monetáris politika emelkedett szupranacionális szintre, a fiskális politika nemzeti keretek között maradt. Ez utóbbira nézve mindösszesen a folyó államháztartási hiány és az államadósság kívánatos szintjéről rendelkeznek az ún. konvergenciakritériumok, illetve a GMU létrejötte után a stabilitási és növekedési paktum (SNP).

Az SNP az államháztartási hiány nagyságára vonatkozó követelményt azzal teszi hangsúlyosabbá, hogy az ECOFIN-tanács javaslatára az Európai Tanácsnak jogában áll a túlzott deficitet produkáló GMU-tagországot pénzbüntetéssel sújtani. Az elmúlt egy évtizedben, amióta létezik az euró, senkit sem büntettek meg a GMU-ban, bár voltak tagországok, amelyek megsértették a folyó államháztartási hiány háromszázalékos határát. Sőt 2003-ban az is megtörtént, hogy mivel igen nagy alkuerővel rendelkező két nagy ország, Németország és Franciaország egyidejűleg sértette meg a háromszázalékos határt, nem ezeket az országokat sújtották pénzbüntetéssel, hanem az SNP-t alakították át.

A jelenlegi válság hatására azonban a mostanra 16 tagúra bővült eurózónában annyian és olyan mértékben sértik meg a háromszázalékos deficithatárt, ami példátlan. Nyilvánvaló, hogy a szabálysértés mértéke alapján nem valószínű a pénzbírság. Sokkal valószínűbb annak deklarációja, hogy rendkívüli helyzetben, rendkívüli problémák jönnek létre. Az azonban biztos, hogy valami módon reagálni kell erre a helyzetre.

Ebben a tanulmányban jobbra a helyzet bemutatására kerülhet sor, mert arról csak különböző spekulációkat lehet közzétenni, hogy az SNP szabályai miként lesznek betartatva.

A jelenlegi válság abban különbözik a világpiaci olajárrobbanásból keletkezett válságoktól, hogy miközben jelentős GDP-csökkenés következik be, az infláció alacsony, sőt deflációs veszélyek is mutatkoznak egyes országokban. Tehát stagflációs veszély nincs. A tartós keresletcsökkenés okán is, meg azért is, mert kivonult az olajpiacról a spekulációs tőke, a hordónkénti világpiaci olajárak 50 dollár körül mozognak. Ez pedig kívülről egyáltalán nem gerjeszt inflációt. Az a kérdés, vajon a reálgazdaság fellendülése inflációs veszélyt hordoz-e, ma még elég nehezen ítéltető meg. De a kérdés vizsgálata abból a szempontból jelentősnek tekinthető,



hogy az euró stabilitása az eurózónán belül alapcélnek tekinthető. Az Európai Központi Bank (EKB) legfőbb feladata is ez. Tehát komoly gazdaságpolitikai kihívás lenne, ha jelentős inflációs nyomással kellene a közös jegybanknak szembenéznie.

## 1) Az eurózóna gazdasági teljesítményéről 2009 tavaszán

A válság egyik jellegzetessége, hogy sem rövid távú, sem középtávú prognózisokat nemigen lehet megfelelő biztonsággal készíteni. Ezért egy-egy GMU-tagországra vonatkozóan igazán összehasonlítható, jó reálgazdasági adatot találni nem könnyű, sőt néha lehetetlen. Ezért az *I. táblázat* a GDP, a beruházások, és a munkanélküliségi ráta várható alakulását nem a 16 GMU-tagország mindegyikére tartalmazza, hanem csak régiókra, illetve néhány EU-tagországra. Így elsősorban arra kereshetjük a választ, vajon az eurózóna összesített mutatói a prognóziskészítő szerint hogyan viszonyulnak a világgazdaság egészének és az USA-nak a várható gazdasági teljesítményéhez.

I. táblázat  
A GDP, a beruházások és a munkanélküliség alakulása  
Németországban, az eurózónában, az USA-ban és Nagy-Britanniában

	GDP (%)			Beruházások (%)			Munkanélküliségi ráta		
	2008	2009P	2010P	2008	2009P	2010P	2008	2009P	2010P
Világgazdaság	2,8	-1,9	2,0	1,4	-9,6	0,1	-	-	-
Eurózóna	0,7	-3,4	0,3	0,6	-9,6	-0,2	7,6	9,2	10,6
USA	1,1	-3,9	0,6	-6,7	-22,9	-4,8	5,8	9,0	10,4
Németország	1,0	-4,0	0,4	3,6	-6,6	-0,2	7,8	8,7	10,8
Nagy-Britannia	0,7	-4,0	0,5	-4,3	-11,7	-4,4	5,7	7,8	9,8

*Forrás:* Deutsche Bank: Ausblick : Globale Trends, 2009. április.

A GDP-adatok összehasonlításából jól látszik, hogy az eurózóna és az USA adatai mind a három évben sokkal inkább hasonlítanak egymásra, mint bármelyikük időszora a világgazdaság egészének adataira. Ebben egy olyan igazság is tükröződni látszik, hogy legalábbis a GDP alakulását illetően, és a pozitív válságkezelés szempontjából mérséklődik az USA meghatározó szerepe. Az eurózóna, illetve az EU szerepe a világgazdaság növekedési mutatóit illetően már a '90-es évek óta csökkenő. Ha Németország és Nagy-Britannia adatait nézzük, akkor mindkét ország esetében jól látszik, hogy a 2009-es gazdasági visszaesés ebben a két nemzetgazdaságban jelentősebb az eurózóna egészénél, és az USA megfelelő mutatójánál is. Talán ezzel is összefügg, hogy a 2010-es GDP alakulás mindkét országban jobbnak ígérkezik az eurózóna adatánál, de kicsit mérsékeltebb, mint az USA-ban.

Ha a beruházási adatokat vetjük egybe, kicsit differenciáltabb a kép. 2008 utolsó negyedéve már a válság jegyében telt el. Ehhez képest a beruházások a világgazdaságban, az eurózónában, és különösen Németországban növekedtek. Az USA-ban és Nagy-Britanniában azonban már számottevő volt a visszaesés. 2009-ben és a világgazdaság kivételével 2010-ben is a negatív előjelű „növekedés” lesz a jellemző a beruházásokat illetően. Mindkét évben jól látszik, hogy az USA-ban és Nagy-Britanniában lényegesen drámaibb a beruházási tevékenység zsugorodása, mint a többi bemutatott régióban, illetve országban. Figyelemre méltó, hogy 2008-as adatok közül egyedül a német beruházási adat pozitív. Ha mind a három évet nézzük együtt, akkor is a német beruházási ráta a legjobb, (kivéve 2010-ben a világgazdasági mutatóhoz képest).

A munkanélküliségi ráta a világgazdaság egészére nem áll rendelkezésre. Ha az eurózónát és az USA-t vetjük egybe, akkor 2008-ban még jelentősen jobb az amerikai gazdaság foglalkoztatási helyzete, de 2009-ben és 2010-ben ez az előny nagyban mérséklődik, és az adatok nagyságrendileg igen hasonlónak válnak. A német munkanélküliségi ráta kilátásai megfelelnek az eurózóna átlagos alakulásának, ha esetenként némileg rosszabb is az adat. Úgy tűnik, hogy az eurózóna legnagyobb tagországának munkanélküliségi rátája alapvetően meghatározza az eurózóna egészének adatait.

A reálgazdasági visszaesés hétről hétre újabb negatív csúcsokat dönt Európa szerte. Az azonban a prognóziskészítők véleménye szerint masszívan tartja magát, hogy 2010 már a lassú kibontakozás éve lehet, és, hogy az államháztartási hiány stabil kísérője a GDP zsugorodásának, ez a deficitnövekedés azonban 2010-ben még nem szakad meg. Erről az összefüggésről a Deutsche Bank áprilisi prognózisát érdemes megtekinteni.

2. táblázat

A GMU-tagországokban az államháztartási hiány (1), a folyó fizetési mérleg hiánya (2), és az infláció alakulása (3)

(Az államháztartási hiány és a folyó fizetési mérleg hiánya a GDP %-ában, az infláció az előző év %-ában)

	2008			2009P			2010P		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Németország	-0,2	6,2	2,8	-3,9	3,3	0,3	-5,5	4,5	0,8
Franciaország	-3,3	-3,5	3,2	-5,9	-4,0	0,1	-6,4	-4,0	0,7
Olaszország	-2,6	-2,0	3,6	-5,2	-1,5	0,7	-5,4	-1,5	1,1
Spanyolország	-1,3	-10,0	4,2	-6,2	-7,0	-0,1	-6,9	-6,0	0,9
Hollandia	0,6	8,5	2,2	-3,3	6,5	1,2	-4,2	6,0	1,1
Belgium	-0,7	-0,5	4,5	-4,7	-2,0	0,4	-6,3	-1,5	1,3
Ausztria	-1,2	3,0	3,2	-4,0	0,0	0,5	-5,2	0,0	1,4
Finnország	3,7	4,5	3,9	0,3	3,0	1,5	1,6	2,0	1,5
Görögország	-4,4	-13,5	4,2	-6,4	-9,0	1,4	-7,9	-6,0	2,2
Portugália	-3,0	-12,0	2,7	-6,2	-9,0	-0,2	-6,9	-6,0	0,9
Írország	-6,3	-5,5	3,1	-10,4	-3,5	-0,4	-10,4	-1,5	0,5
Eurózóna	-1,5	-0,4	3,3	-5,0	-0,6	0,3	-6,6	-0,7	1,0

*Forrás:* Deutsche Bank, Ausblick, Globale Trends, 2009. április.

A 2. táblázat szerint 2008 és 2010 között az infláció és a folyó fizetési mérleg egyenlegének alakulása határozottan javuló tendenciát mutat. Az inflációra vonatkozóan ez a javulás azt jelenti, hogy 2008-hoz képest, amikor viszonylag magasabb inflációs szintek alakultak ki, 2010-re alacsony marad az infláció, de eltűnik a defláció, azaz a negatív előjel az inflációs mutató előtt. A folyó fizetési mérlegre vonatkozóan a 11 áttekintett GMU-tagország mutatója országonként hasonló tendenciát mutat, vagyis azt, hogy a válság ellenére a deficit a három év alatt csökkenő tendenciájúnak ígérkezik. Ezzel szemben az államháztartási hiányra vonatkozó adatok kifejezetten nyugtalanítóak a három év egészében, és a GMU-tagországok többségében. A 11 vizsgált GMU-tagország közül Finnország az egyetlen, ahol mind a három évben szufficitet a költségvetés. 2008-ban még ilyen ország Hollandia is, és számos GMU-tagország van, ahol a háromszázalékos deficithatár alatt van a folyó hiány. 2008-ban elsősorban Írország sérti meg a stabilitási és növekedési paktumot (SNP), de idetartozik Görögország is, és néhány tizedes eltéréssel Franciaország is. Tehát már 2008-ban a 11 tagország közül négy megsértette az SNP előírását. 2009-ben pedig a finn mutató kivételével, ami még mindig szufficitet mutat, tíz ország államháztartási deficitje haladja meg a háromszázalékos határt, és ez a helyzet 2010-ben sem változik. A tartós szabálysértés problémája a válság kibontakozásának időszakában háttérbe szorulhat. De ahogy elkezd látszani az alagút vége, úgy tevődik át a hangsúly erre a szabálysértésre.

Sajnos a válságkezelés nemcsak az EU27-ben, hanem az eurózónán belül is tagországi szinten kezdődött meg, és ami még problematikusabb, folytatódik ma is. Ezzel bizony szinte az is létjogot szerzett, hogy törvényerőre emelkedett közösségi szabályokat sértenek meg különbözőbb következmény nélkül tagországok sajnos nagy számban. Ebből a tényből akár egy olyan következtetést is levonhatnánk, hogy a válság lazítja az EU jól kipróbált, és eddig hatékonyan működtetett integrációs kereteit.

Persze a nem több, mint néhány negyedéve tartó válság rövid távú eredményeiből különbözőbb következtetést az integráció egészére még nem szabad levonni. Azt azért mégis érdemes hangsúlyozni, hogy 2009 az EU közösségi intézményeiben a tisztújítás éve lesz. Így már lehet olvasni arról, hogy a válságkezelés területén az EU-bizottság egyáltalán nem áll hivatása magaslatán. Pedig Barroso elnök bejelentette, hogy a következő ötéves időszakra is szeretné az elnöki pozíciót betölteni. Lehet, hogy a nagy tagországoknak éppen az az érdeke az Európai Bizottsággal kapcsolatban, amit eddig az elnök képviselt?!

Ha az euró zóna összesített mutatóját nézzük, akkor jól látszik, hogy a folyó államháztartási hiány 2009-ben és 2010-ben is, méghozzá növekvő mértékben, az összesített adat szerint is meghaladja az SNP-ben szereplő elvárást. Ezzel szemben az inflációs adat (a harmonizált fogyasztói árindex) kifejezetten optimista következtetésekre ad okot az euró belső stabilitása szempontjából. Ezt azért érdemes hangsúlyozni, mert a folyó államháztartási hiány ilyen mértékű növekedése önmagában árthat az euró nemzetközi szerepének, hiszen az euró zóna egyik hektikus szabálya sérül ismét. Sajnos ez akár azt a kritikai hangot is erősítheti, hogy talán a maastrichti konvergenciakritériumok nem a gyakorlat lehetőségei szerint lettek kialakítva, s ezért azok megsértése rossz konjunkturális időszakokban szinte elkerülhetetlen.

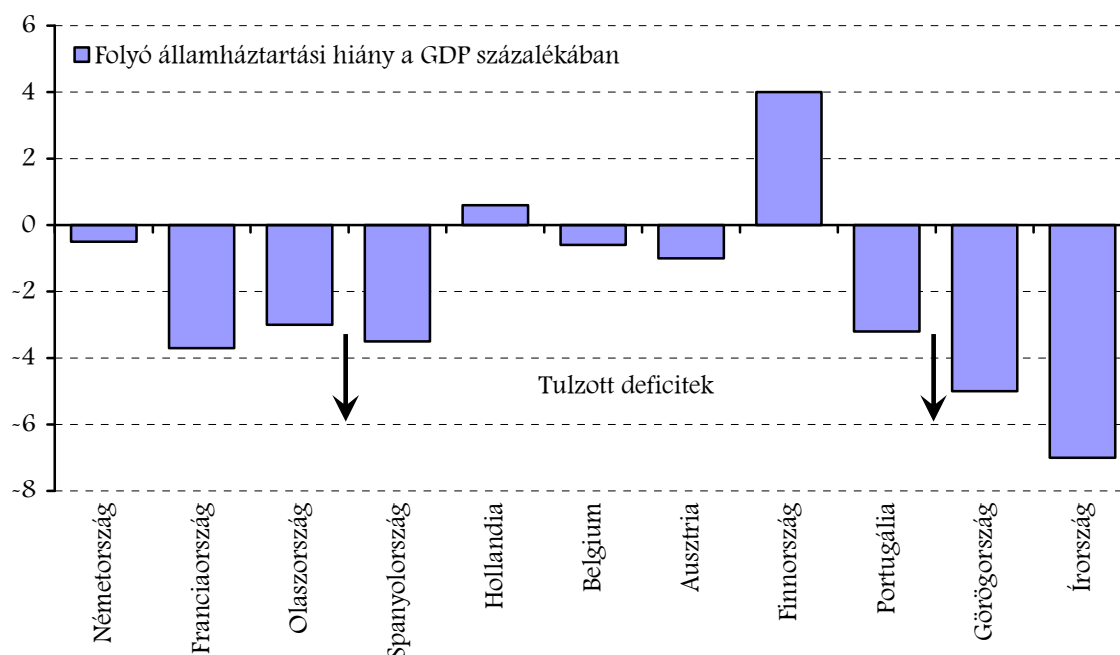
E tanulmány szerzőjének eddigi ismeretei és meggyőződése alapján elképzelhetetlennek tűnik, hogy a jelenlegi válság tanulságaként átgondolják az euró zóna döntéshozói a kritériumokban megfogalmazódó stabilitási kultúra életképességét. Hangsúlyozni kell, hogy nem a stabilitási kultúráról van szó, hanem arról, hogy ennek a kritériumokban megfogalmazódó elvárások felelnek-e meg.

Ha feltételezzük, hogy a válság elmúltával a GDP dinamikus növekedésének megindulásakor komoly, gyors és hatékony lépéseket tudnak tenni az euró zóna tagországai az államháztartási hiány „rendbe hozására”, akkor talán nem szenved akkora kudarcot a konvergenciakritériumokban megfogalmazódó pénzügyi szigor, hogy komolyan fontolóra kelljen venni a maastrichti szerződés átalakítását. A stabil makropénzügyi helyzet olyan logika alapján fogalmazódik meg a konvergenciakritériumokban, ami tulajdonképpen az elriasztás eszközt is tartalmazza a leendő GMU-tagországok számára. De ezen túl a fiskális kritériumok az SNP megfogalmazása szerint főleg egy olyan logikát is erősítenek, miszerint az államháztartási egyenleg erősen függ a GDP alakulásától, s így jó konjunktúrájú időszakokban olyan többletet kell felhalmozni, ami forrásul szolgálhat a dekonjunkturális időszak bevételkiesési problémáinak megoldására, s így a deficit szinten tartására.

Ez a válság azonban arra hívja fel a figyelmet, hogy hiába volt 2006 óta egészen 2008 harmadik negyedévéig jó világgazdasági konjunktúra, elég volt egy negyedév súlyos visszaesése ahhoz, hogy az euró zónán belül elkezdjenek romlani a folyó deficit adatai. Persze nem szabad megfeledkezni arról, hogy ez egy olyan válság, aminek a kezdete a bankválság volt. Márpedig bankok tömegesen nem mehetnek tönkre. Így jelentős nemzetállami támogatási csomagokat kellett biztosítani a bankok likviditásának újrateremtése érdekében. Erre nem voltak felkészülve a tagországok, és így éppen a bankválság miatt visszaeső reálgazdasági teljesítmény időszakában igen jelentős, szokatlan kiadásra volt szükség a központi költségvetésből. A baj csak az, hogy ezt a támogatási terhet rendkívül lassan heverik ki a tagországok. Legalábbis a 2. táblázat prognózisadatai szerint.

Ennek a töprengésnek a végén azért érdemes utalni arra, hogy a túlzott deficit miatt Franciaország, Spanyolország és Írország ellen a bizottság megindította az eljárást. Ez azonban mindmáig teljesen formális maradt.

1. ábra  
A túlzottdeficit-eljárás megkezdése 2008-ban négy GMU-tagországgal szemben



*Forrás:* Deutsche Bank, Ausblick, Konjunktur & Märkte, 2009. április 24.

Azt, hogy formálissá válik a túlzottdeficit-eljárás, és ezzel párhuzamosan a deficit egyre túlzottabb lesz, talán azzal is lehet magyarázni, hogy a GDP visszaesése erősebb az első negyedév eredményei alapján, mint amit korábban prognosztizáltak az eurózóna egészére és az egyes tagországokra is. Ami különösen problematikusnak tekinthető az eurózóna egésze és az EU27 szempontjából is, a német gazdaság visszaesése jelentősebb a korábban előrejelzettnél. A Deutsche Bank elemzése szerint ezért a rekord nagyságú első negyedévi GDP-visszaesésért jelentős részben felelős a nemzetközi kereskedelem visszaesése. Ezzel mindenképpen összefügg a német GDP jelentős mérséklődése, hiszen az export a német gazdaság legjelentősebb húzóereje. Ebből adódik az is, hogy a GMU-tagországok közül az első negyedévben a német gazdaság visszaesése volt a legnagyobb. Az adatok a Deutsche Bank áprilisi világgazdasági elemzéséből származnak. Az első negyedévi adatok nyomán romló prognózisadatok még azért sem mutathatók be (csak jelezhetőek), mert a tagországok adatszolgáltatása az Eurostat felé késik.<sup>1</sup>

Mindezek ellenére a Deutsche Bank megpróbálta elemezni az eurózóna növekedés-visszaesésének számszerű összetevőit. Eszerint a visszaesésért a személyes fogyasztás elég csekély mértékben felelős (-0,1 százalék). Az állami kiadások azonban 0,7 százalékkal nőttek. A beruházási kiadások ugyanakkor 4,4 százalékkal csökkentek, és így jelentős mértékben felelnek a GDP rekordmértékű visszaeséséért. Komoly hatása van a visszaesésben a külkereskedelemnek is. Az első negyedévben az eurózóna exportja jobban csökkent, mint 2008 utolsó negyedévében, és természetesen az import is jelentősen mérséklődött. A külkereskedelem hozzájárulása -0,6 százalék volt.<sup>2</sup>

Mindezek alapján érdemes megnézni, hogy a GDP alakulása milyen a tényadatok és az áprilisi prognózisadatok alapján. Ezek az adatok április elejéről származnak, amikor az első negyedévi visszaesés tényleges nagysága még nem volt ismert. Olyan friss éves prognózis nincs, ami a negyedéves visszaesés adataiból készült volna.

<sup>1</sup> Deutsche Bank, Ausblick, Konjunktur & Märkte, 2009. május 15. 3. p.

<sup>2</sup> *Ibid.*

3. táblázat  
A GDP alakulása az eurózóna tagországaiban 2007 és 2010 között  
(az előző év százalékában)

	2007	2008	2009P	2010P
Németország	2,6	1,0	-4,0	0,4
Franciaország	2,1	0,7	-2,8	0,7
Olaszország	1,4	-0,9	-3,6	0,6
Spanyolország	3,7	1,2	-3,6	-1,5
Hollandia	3,5	2,0	-2,4	1,1
Belgium	2,6	1,2	-3,1	0,1
Ausztria	3,0	1,6	-2,3	0,3
Finnország	4,2	0,9	-3,0	0,8
Görögország	4,0	3,2	-0,5	-0,8
Portugália	1,9	0,0	-3,7	-0,3
Írország	6,0	-1,0	-6,5	-3,5
Eurózóna	2,6	0,7	-3,4	0,3

*Forrás:* Deutsche Bank, Ausblick, Globale Trends, 2008. december, 2009. április.

Az első negyedéves adatok alapján a Deutsche Bank módosította az eurózóna GDP-jének csökkenésére vonatkozó adatát 2009-ben -3,9 és 2010-ben -0,8 százalékra. Az első negyedéves adatok alapján azonban éves szinten a bank sem a német, sem a francia adatot nem módosította. Eközben magának a német kormánynak egyes képviselői más prognóziskészítő intézmények előrejelzése alapján 2009-ben öt százalék fölötti GDP-visszaesésre számítanak. Mindezek miatt az áprilisi GDP-előrejelzésekre erős szkepszissel kell tekinteni, hiszen nagy valószínűséggel csak kora ősszel lehet majd olyan 2009-es éves GDP-adatokat előre jelezni, amelyek jobban közelítik majd a tényadatot.

Ebből a táblázatból azonban néhány egyéb következmény már bizton levonható. Egyrészt az, hogy a jó konjunktúrájú éveket az eurózóna tagországai különböző módon tudták kihasználni. 2007-ben az eurózóna átlagos GDP-növekedésénél kisebb mértékben növekedett az olasz gazdaság, a francia gazdaság, és a német gazdaság is. Ez tartós jellemzője a GMU-nak és az EU27-nek is. Általában ez a három nagy, fejlett EU-tagország évtizedes időtávon lassabban fejlődik, mint az átlag. Az is tipikus, hogy Portugália felzárkózása gazdaságának strukturális problémái miatt hosszabb ideje megakadt. Ezzel szemben Görögország és Spanyolország felzárkózó növekedési ütemeket produkált, és 2007-ben még Írország növekedése volt a legmagasabb. Összességében tehát azt lehet mondani, hogy a 2007-es GDP-adatok hozták a megszokottat.

Ha az SNP szellemében feltételezzük, hogy ebben a jó évben átlag fölötti növekedést produkált GMU-tagországek igazán olyan helyzetben voltak, hogy fiskális tartalékokat halmozzanak fel rosszabb időkre, akkor ebben a legtöbb tagország esetében csalódnunk kell. Hiszen a legnagyobb és rohamosan növekvő államháztartási hiányt éppen az az ország halmozza fel, ahol 2007-ben még robusztus gazdasági növekedés volt. Igaz azonban az is, hogy 2009-ben és 2010-ben is éppen ebben az országban, Írországban legnagyobb a 11 GMU-tagország között a GDP visszaesése. Már 2008-ban „horrorisztikus” az államháztartási hiány növekedése Írországban. Ebből viszont egyenesen következik, hogy igazán tartalékforrás felhalmozására ebben a korábban oly sikeres kisországban nemigen került sor.

Figyelemre méltó azonban, hogy ezzel szemben milyen mintaországnak számít a GDP és az államháztartási hiány szempontjából Finnország. Hiszen a 3. táblázat adatai szerint 2008-ban még növekedett a GDP Finnországban, és 2010-ben is ez várható. 2007-ben pedig igen jelentősnek mondható a finn GDP növekedése. Mindezeknek köszönhetően a 11 GMU-tagország közül ez az egyetlen kisország, ahol 2008 és 2010 között mind a három évben szufficites lesz

a költségvetés. Ez pedig az a modell, amit az SNP sugall a tagországoknak. Finnországot tekintve talán mégis megvalósítható az SNP üzenete a konjunktúraciklusoktól független pénzügyi stabilitást illetően?

A GMU gazdasági teljesítményét tekintve az eurózána létrejötte óta, sőt már a felkészülés évtizedében is, a legnagyobb probléma az, hogy a három nagy és fejlett tagország GDP-növekedése nem igazán tudott dinamikussá válni. Ez pedig sajnálatos módon azzal a következménnyel is járt, hogy éppen Németország, mely oly büszkén hirdeti magáról a stabilitási kultúrát, cáfol rá a saját maga által kikényszerített SNP-szabályok betarthatóságára. Elsősorban abból a szempontból, hogy a pénzügyi stabilitás megalapozza a gyors GDP-növekedést. A 3. táblázat adatai Németországra vonatkozóan arra utalnak, hogy önmagához viszonyítva a német GDP-növekedés 2007-ben dinamikus volt. 2008 és 2010 között csak egy évben válik negatívvá a GDP-adat. Mégis már 2009-ben megsérti Németország az SNP szabályait, amit 2009-ben nemhogy nem korrigál, hanem még növekszik is a deficit. Ezt lehet úgy magyarázni, hogy a német gazdaság az átlagnál jobban kitett az export növekedésének. De azt mindenestre le kell szögezni, hogy ennek a válságnak a folyamán a 2007-es év viszonylag dinamikusabb fejlődéséből fakadó tartalékképzési lehetőség korántsem volt elegendő 2009-ben a három százaléknál nem magasabb deficit megőrzésére.

Az egyik prognózisokkal is foglalkozó német intézet április legvégén már első negyedéves adatok birtokában készített elemzést és előrejelzést a válságról. A GDP-re, a munkanélküliségre és mindenekelőtt az államháztartási folyó hiány alakulására vonatkozóan ezért érdemes ezt a prognózist is áttekinteni.

Az Ifo müncheni intézete számos külföldi intézettel együttműködve készítette el április legvégén a 4. táblázatban látható előrejelzését. Ha összehasonlítjuk a csaknem egy hónappal korábban készült Deutsche Bank-prognózissal, számottevő változást látunk, elsősorban negatív irányban. Ha a GDP-adatokat hasonlítjuk össze, akkor az eurózána egészére nézve a 2009-es prognózis jelentős romlást mutat, és még a 2010-es GDP-prognózis is, ha mérsékelt is, de rosszabb, mint a bank előrejelzése. Ebben jelentős szerepet játszik, hogy 2009-re és 2010-re is a GDP szempontjából lényegesen rosszabb prognózis közöl az Ifo Németországra. E szerint a prognózis szerint csaknem valamennyi GMU-tagország közül nemcsak, hogy Németországban a legnagyobb a GDP visszaesése, (csak az ír visszaesés nagyobb) hanem minden korábbi prognózisnál negatívabb képet mutat ez a német adat. Más GMU-tagországokról is negatívabb GDP-visszaesést prognosztizál az Ifo minden korábbi előrejelzésénél. Figyelemre méltó az ír és az olasz adat is. Továbbá az is számottevő különbséget mutat, hogy még a korábbi prognózisokban jelentős számú GMU-tagországban már pozitív növekedési adat szerepel a GDP-re vonatkozóan, addig az Ifo prognózisa szerint elsősorban kis és 2004 után csatlakozott GMU-tagországokban várható pozitív adat 2010-ben, és a meghatározó nagy, fejlett alapító GMU-tagországok mindegyikében negatív a 2010-es GDP-adat is. Mindebből olyan kép adódik, hogy az Ifo elemzése a 2009 első negyedévi adatokat is figyelembe véve számottevően borúsabb 2010-re, mint a korábbi elemzések.

A 2009 első negyedévi GDP-adatok olyan negatív rekordot jelentenek, amelyek az Európai Bizottságot is megszólalásra készítették. Almunia biztos elismerte, hogy ez a visszaesés nagyobb, mint ami az USA-ban lezajlott. A kedvezőtlen EU-átlagot elsősorban az igen rossz német és olasz teljesítmény rontotta le. Ezek a növekedési, jobban mondva visszaesési adatok arra hívják fel a figyelmet, hogy az EU27-en és a GMU16-on belül is országspecifikus válságjelenségek alakultak ki a GDP-mutatók alapján, ami a válságkezelés egészének különbözőségére is utalhat. Arra mindenképpen, hogy a válság előtti helyzet is komoly különbséget mutat az egyes tagországok között.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Bruxinfo, 2009. május 18.

4. táblázat  
A GDP, a munkanélküliség és az államháztartási hiány alakulása  
az eurózóna tagországaiban  
(a GDP az előző év százalékában, az államháztartási hiány a GDP százalékában)

	GDP			Munkanélküliségi ráta			Államháztartási hiány		
	2008	2009P	2010P	2008	2009P	2010P	2008	2009P	2010P
Németország	1,3	-6,0	-0,5	7,3	8,4	9,6	-0,1	-3,7	-5,5
Franciaország	0,8	-3,5	-0,3	7,8	9,3	10,1	-3,4	-6,3	-8,1
Olaszország	-1,0	-5,0	-0,8	7,0	8,9	10,3	-2,5	-4,5	-5,8
Spanyolország	1,2	-4,1	-0,9	11,3	17,4	20,8	-3,4	-7,5	-8,9
Hollandia	2,0	-3,4	-0,4	2,8	4,7	5,5	1,0	-2,1	-2,9
Belgium	1,2	-3,1	-0,6	7,1	8,3	8,9	-0,9	-3,9	-4,5
Ausztria	1,8	-3,2	-0,5	3,8	4,9	5,8	-0,3	-3,8	-4,4
Görögország	2,9	-1,6	0,0	7,7	8,9	9,3	-3,4	-4,6	-5,4
Finnország	0,9	-3,1	-0,3	6,4	7,3	8,1	4,5	0,5	-1,5
Írország	-1,6	-7,9	-2,7	6,3	12,2	14,3	-6,3	-13,0	-14,0
Portugália	0,0	-4,0	-0,1	7,7	9,9	11,1	-2,2	-5,3	-6,9
Szlovákia	6,4	0,9	1,7	9,7	10,8	11,0	-2,2	-3,5	-4,0
Szlovénia	3,5	-3,1	0,8	4,6	5,4	6,1	-0,9	-3,9	-4,4
Luxemburg	2,5	-1,6	0,0	4,4	5,7	6,3	3,0	-0,2	-1,8
Ciprus	3,7	1,0	1,6	3,8	4,6	5,1	1,0	-1,5	-2,5
Málta	1,6	0,5	1,3	5,8	6,4	6,9	-2,0	-3,7	-4,3
Eurózóna	0,8	-4,5	-0,6	7,5	9,7	11,1	-1,7	-4,9	-6,4

Forrás: Ifo Schnelldienst, 2009. p. 8.

Az Ifo GDP-prognózisa tükröződik a munkanélküliségi ráta alakulására vonatkozó előrejelzésben is. Alig van néhány kis GMU-tagország, ahol elfogadható mértékben növekszik a munkanélküliek száma a válság időszakában. De még így is elmondható, hogy nincs olyan GMU-tagország, ahol 2010-ben a munkanélküliségi ráta kisebb lenne, mint 2009-ben. Tehát 2010-e szerint a prognózis szerint az eurózónában még igencsak a válság jegyében fog eltelni.

E szerint a prognózis szerint is szinte horrorisztikus mértékben nő meg a GMU-tagországokban a folyó államháztartási hiány. Az különösen figyelemre méltó, hogy a 2010-re vonatkozóan a legtöbb GMU-tagország esetében a GDP-ben mérve nagyobb hiánnyal számolt, mint a korábban készült Deutsche Bank prognózis. Ez nem utolsósorban azzal is összefügghet, hogy magát a GDP alakulását is negatívabban ítélte meg az intézet, mint a bank.

Az adatok alapján arra kell számítani, hogy az államháztartási hiány növekedése miatt a gazdaságélénkítési csomagok elapadnak, és ilyen forrásokból növekedést generálni a továbbiakban nemigen lehet majd. Hiszen például Franciaország esetében ugyan 2009-ben jóval kisebb a GDP visszaesése, mint Németországban, de 2009-re és 2010-re olyan deficitnövekedést prognosztizál az Ifo, ami magasabb, mint a német vagy az olasz adat mind a két évben.

Mindezek alapján az Ifo államháztartási hiányra vonatkozó összesített adata mégis kis eltérést mutat a Deutsche Bank összesített adatához képest, és nem is negatív irányban. De ennek ellenére a deficitfinanszírozás problémáját mindkét elemző csoport hatalmasnak ítéli az elkövetkezendő két évben.

## 2) A válság okozta sajátosságok az eurózáonán belül, monetáris- és fiskálispolitikai szempontból

A válság makrogazdasági mutatói és az ebből fakadó szabálysértési és finanszírozási problémák nagysága és megoldhatósága az eurózána 16 tagországában eltérő. Ez akár azt is jelentheti, hogy a válság folyamán az önálló nemzetgazdasági válságkezelési tevékenységek erősödni fognak.

Abban azonban reménykedni lehet, hogy mivel Franciaország és Németország egyaránt masszívan túllépi az SNP-ben előirt deficitnagyságot, pénzbírságra 2010 után sem fog sor kerülni. Ugyanis nagyon valószínűnek tűnik, hogy ezeket a horribilis államháztartási hiányokat 2010 után csak fokozatosan tudják majd leépiteni az eurózána érintett tagországai.

Ez a helyzet azért is igen problematikusnak tekinthető, mert sok elemző egybehangzó véleménye szerint a válság befejeződése után nem áll vissza a globalizált világ gazdaságban a korábban tapasztalt likviditásbőség. Így a horrorisztikus hiányoknak a finanszírozása igen komoly problémát fog jelenteni. Ha továbbra is a válság és a válság következményei szinte kizárólag nemzetgazdasági szinten lesznek kezelve, akkor még az sem zárható ki, hogy a különböző alkuerejű GMU-tagországok önállóan lesznek kénytelenek komoly felárat fizetve megszerezni a finanszírozási forrásokat. Mindez végül is akár az alacsony GDP növekedési ütem hosszabb idejű fennmaradásához is vezethet.

Így bár az euró, mint közös pénz a közös monetáris politika ernyője alatt megtartja a 16 tagországot, de azt, hogy az egymás közti gazdasági integráció dinamikus ütemben, vagy nem dinamikus ütemben, de mégiscsak továbbfejlődik, akár kétségbe is lehet vonni. Az sem zárható ki, hogy az eurózána további bővülése sokkal lassabban fog lezajlani a korábbinál, nem egyszerűen azért, mert a potenciális jelentkezők nem teljesítik a konvergenciakritériumokat, hanem azért, mert az eurózána belülről szorul megerősítésre. Ennek pedig egyáltalán nem kedvez a további bővülés.

Abban valamennyi eddig készült prognózisban egyetértés van, hogy ez a válság alacsony infláció mellett zajlik. Az Ifo prognózisában a csökkenő fogyasztói árszínvonal az eurózána tagországaiban többször fordul elő, mint a Deutsche Bank előrejelzésében. Mindenesetre mindmáig senki nem számol a 2010 végéig az infláció meglódulásával. Talán ennek is köszönhető, hogy az Európai Központi Bank szokatlan lépések sorát teszi meg, mintegy figyelmen kívül hagyva a pénzteremtés nyomán növekvő inflációs veszélyt. Teszi ezt feltehetően annak tudatában, hogy inflációs veszély nincs, miközben a GDP visszaesése meglehetősen nyugtalanító 2009 első negyedében.

Ennek tudható be, hogy legutóbbi májusi kormányzótanácsi ülésén az EKB irányadó kamatlábát egy százalékra csökkentette. Ezzel az eurózána központi bankja hasonlóan járt el, mint az amerikai, a brit, és a japán jegybank is. Persze egy ilyen lépésnél nem szabad figyelmen kívül hagyni azt, hogy a Fed alapszabálya szerint nem tehet olyan monetáris lépéseket, amelyek a gazdaságpolitikai célkitűzésekkel ellentétesen hatnának. Ezzel szemben az EKB kizárólag a közös valuta stabilitásáért felel, tehát a GDP zsugorodása, vagy a munkanélküliség növekedése magasabb infláció mellett egyáltalán nem kötelezi ezt a jegybankot arra, hogy kamatot csökkentsen. Ezért ez az alacsony jegybanki alapkamat az EKB esetében kifejezetten annak tudható be, hogy a szakemberek nem számolnak inflációs veszéllyel, sokkal inkább némi deflációs tendenciát látnak.

Így vállalkozott arra is az EKB, hogy az eurózána keretén belül fedezett vállalati kötvényeket vásárol, és likviditásbővítési céllal egyéb műveleteket is végrehajt. Amikor néhány hónappal ezelőtt a Fed ezt a módszert alkalmazta a likviditásbővítés céljából, akkor még szinte elképzelhetetlennek tűnt, hogy a pénztömeg szabályozás eszközeit még mindig használó EKB



egyszer csak hasonló lépéseket tesz. Mivel az EKB-t a világ talán legfüggetlenebb jegybankjának tartják, egyben az is felételezhető, hogy ez saját igazgatótanácsának önálló, senki által nem befolyásolt lépése volt.

Mindenesetre az EKB elnöke, Jean-Claude Trichet sajtótájékoztatóján erőteljesen hangsúlyozta, hogy ez a kötvényvásárlás addig tart, ameddig nincs inflációs veszély az eurózónában. Egyben azt is közölte, hogy az eurózóna jegybankja ilyen kötvények vásárlására 30 milliárd eurót kíván fordítani. Arról is beszélt, hogy esetleg másfajta értékpapírokat is fog vásárolni a jegybank, de kizárólag az eurózónában kibocsátott papírokról lehet szó.<sup>4</sup>

Minden, ami közösségi intézmények részéről történik a válságkezelés érdekében, értelem-szerűen erősíti a tagországok közötti kohéziót és ezen keresztül az egész integrációs intézményrendszert.

Ez irányba hat az is, hogy a közös versenypolitika megóvása érdekében az Európai Bizottság egyre markánsabban figyel és ítéli meg a még mindig szükségessé váló bankmentő csomagokat. A második legnagyobb német bank, a Commerzbank újabb bankmentő csomagot kap a német államtól. Először 8 milliárd euró tőkepótlást kapott, most további 10 milliárd eurót kíván adni a német állam a banknak. Ez utóbbi összeg fejében azonban 25 százalékos tulajdonhányadhoz is jut a Commerzbankban. A bizottság azzal a feltétellel támogatja ezt a második pénzügyi injekciót a Commerzbank számára, ha maga a bank is javít pénzügyi helyzetén azzal, hogy számos tulajdonától megvált.<sup>5</sup>

Még két európai nagybankot vizsgál a bizottság a nekik nyújtott állami támogatás miatt. Az egyik a német Hypo Real Estate, a másik a brit Northern Rock. A brit bankkal az a legnagyobb baj, hogy a kormány két bankra akarja bontani. Az egyik egy jelzálogpiaci „rossz bank” lenne, a másik pedig egy normális kereskedelmi banki tevékenységre képes „jó bank” lenne. A bizottságot ez esetben is az izgatja, hogy olyan pénzügyi változásra kerül-e sor, ami hosszabb távon visszaállítja a bank versenyképességét, és nem jelent komolyabb változást a bank versenytársai számára. A német bank esetében az jelenti a problémát, hogy a támogatások eredményeként a német állam 47 százalékos tulajdonhányadot szerzett, s így a közgyűlésen akár többségi pozícióba is kerülhet a bank jövőjének meghatározásakor.

Mindebből kitűnik, hogy mindkét esetben megpróbálkozik a bizottság azzal, hogy a banki tevékenység piaci körülményeiben megakadályozza a számottevő versenykorlátozó állapot kialakulását.<sup>6</sup> Ez pedig már fél siker.

Az eurózónán belül a Wall Streeten kirobbant bankválságot követően, 2008-ban hasonló likviditási problémával küzdő nagybankok jelentek meg. E bankok megmentésére elsősorban nemzeti központi forrásokat kellett mozgósítani. Ez önmagában az államháztartási deficit növekedésének irányába hatott a romló GDP-növekedési kilátások mellett. Talán ennek is köszönhető, hogy az Európai Tanács az EU27-re egy 400 milliárd eurós konjunktúra-programot fogadott el. (Ez az EU GDP-jének 3,3 százaléka.)<sup>7</sup> Az Ifo szerint ennek a csomagnak az EU27 konjunktúrájára gyakorolható hatása még nem becsülhető meg. Mindenesetre azt, hogy a közös költségvetésből lehet valamikorra összeget a válság menedzselésére felhasználni, önmagában is jó hírnöknek kell tekinteni. Hiszen ez is a kohéziót erősíti.

<sup>4</sup> Bruxinfo, 2009. május 11.

<sup>5</sup> A Commerzbank 2008-ban felvásárolt egy szintén nagy német bankot, a Dresdner Bankot. A Commerzbank számít Európa legnagyobb jelzáloghiteleket nyújtó piaci szereplőjének. A mostani állami támogatás fejében feltehetően olyan eladásokat kell három év alatt teljesítenie, ami oldhatja korábbi monopolpozícióját a belső piacon.

<sup>6</sup> Bruxinfo, 2009. május 11.

<sup>7</sup> Ifo Schnelldienst, 2009. 8. 19. p.

### 3) Az euró és a válság

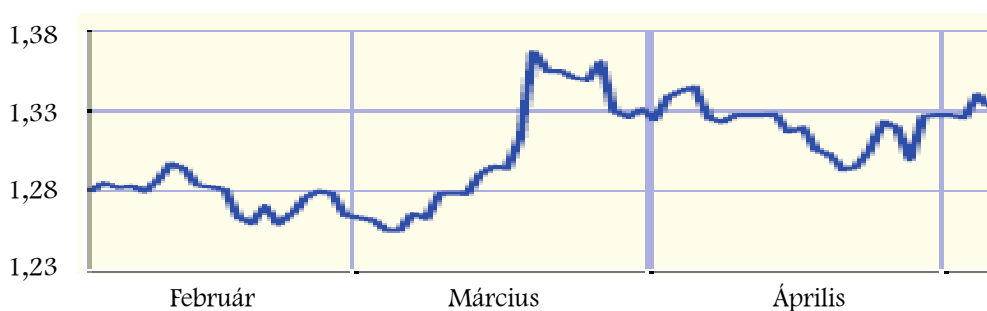
A közös pénz 2009-ben lett tízéves. Azaz az eurózóna 1999 óta létezik, s ezzel az euró is, igaz 2002-ig csak bankszámlapénzként. Ha nem következett volna be 2008 őszén a világgazdaság egészét megrendítő pénzügyi válság, akkor mód lett volna arra, hogy ezt a tíz évet az euró szempontjából lehessen elemezni. A válság azonban teljesen új feltételeket teremtett a nemzetközi pénzpiac működésében, s így indokoltnak látszik, hogy ezt a rövid válságperiódust tekintsük át a közös pénz szempontjából is.

Az első szempont, ami a válság kapcsán felmerülhet, hogy mi történt az euró dollárárfo-lyamával. 2001 óta némi volatilitással ugyan, de az euró felértékelődött a dollárral szemben. Egy euróért már 1,37 dollárt is lehetett kapni. A válság hatására a dollár elkezdett felértéke-lődni az euróval szemben. Tekintettel arra, hogy a Wall Street pénzügyi válsága robbantotta ki a globális visszaesést, első látásra igen furcsának tűnik, hogy éppen ekkor kezdett el erősödni a dollár.

Feltehetően ebben az esetben is a devizapiacok kereslet-kínálat viszonyai határozták meg az árfolyamot.<sup>8</sup> A dollárt pedig éppen a globálissá erősödő válság miatt többen vásárolták, mint ahányan meg akartak szabadulni tőle. A kérdés csak az volt, hogy ez a felértékelődés meddig tart. A válság még 2008-ban globálissá vált, és az USA gazdasági mutatói rosszabbak voltak, mint az eurózónáé. Ez a helyzet a válság folyamán változhat és változik is. Ez természetesen hat az euró keresletére és kínálatára. Tehát az euró felértékelődése a dollárhoz képest benne van a lehetőségekben. Az euró iránti keresletet alapvetően befolyásolja, hogy tartalékvaluta szerepe évről évre erősödik.<sup>9</sup> Ez a folyamat nem állt meg a válság hatására.

Ha azt is figyelembe vesszük, hogy a kibontakozó válság igen negatív hatással van a világ-kereskedelemre, és a gazdasági növekedés egyik legfontosabb összetevője az export, akkor igen fontos kérdéssé válik, hogy az euróárfolyam hogyan alakul. Miközben a felértékelődő árfolyam kedvez az antiinflációs céloknak, és erősítheti a tartalékvaluta szerepet is, az export szempontjából visszafogó hatású. Mindezt érdemes megtekinteni a 2. ábrát arról, hogy 2009 folyamán hogyan is alakul az euró/dollár árfolyam.

2. ábra  
Az euró dollárárfolyamának alakulása 2009 tavaszán  
(USD/EUR)



Forrás: ECB Monthly Bulletin, 2009. p. 5.

<sup>8</sup> A válság nyomán számítani lehetett arra, hogy egyes országokban leértékelik a nemzeti valutát, hogy kedvezőbb feltételek keletkezzenek az export számára. Leértékelési verseny nem alakult ki. Ebben a rövid időszakban a kereset-kínálat viszonyai alakították az árfolyamokat. Jegybanki intervencióra eddig nem került sor.

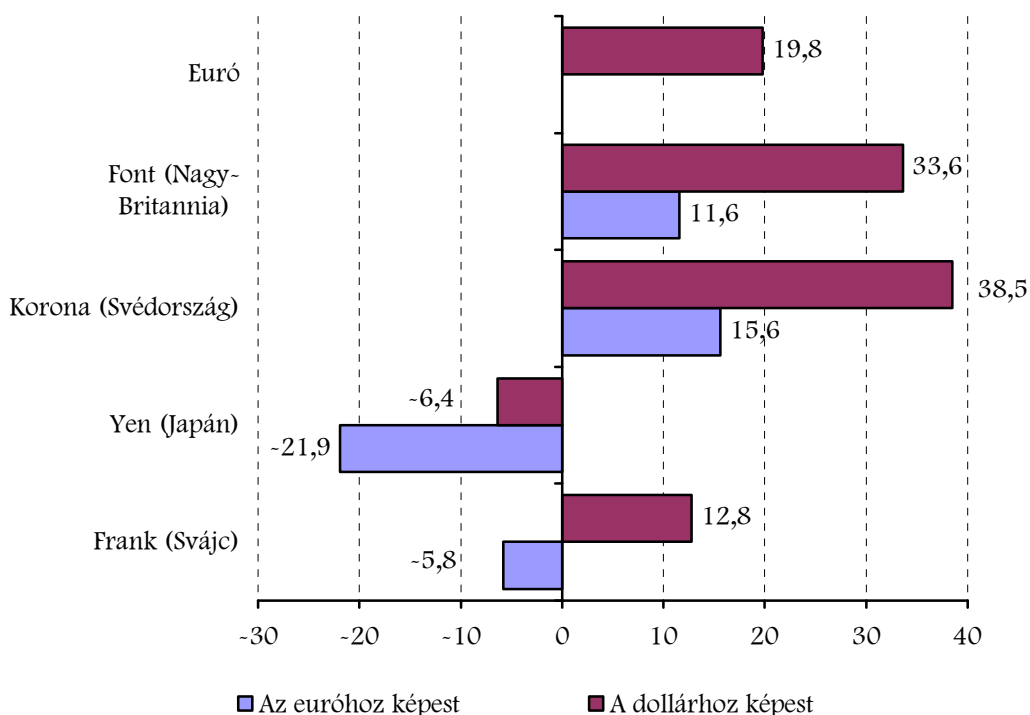
<sup>9</sup> 2008-ban az orosz devizatartalékokon belül a dollár súlya 47-ről 41,5 százalékra csökkent, az euróé pedig 42,4-ről 47,5 százalékra emelkedett, közölte a moszkvai jegybank. Ugyanakkor azt is nyilvánosságra hozta, hogy tartalékai jelentősen csökkentek, mert 5 hónap alatt ezek egyharmadát fel kellett áldozni a rubel megmentése érdekében. (Világgazdaság, 2009. május 20. 4. p.)

A 2. ábra adatai alapján jól látszik, hogy 2009 márciusában megkezdődött az euró erősödése, és némi volatilitással ugyan, de ez a tendencia folytatódni látszik. Azt, hogy az első tíz év több mint kétharmadában az euró erős valutának számított a dollárral szemben is, hozzájárult ahhoz, hogy nemzetközi szerepe fokozatosan növekedjen ebben az időszakban.

Természetesen azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy nemzetállami reagálás jellemző a válságkezelésre, és ennek eredményeként komoly kérdéssé válik, hogy exportösztönző céllal megkezdődik-e a leértékelési verseny a nemzeti valutával rendelkező országok között. Az 1929-1933-as világválság idején a világkereskedelem radikális csökkenéséhez komolyan hozzájárult a leértékelési versenyfutás. Feltehető, hogy a globalizált világgazdaság körülményei között ilyen versenyfutás nem fog kialakulni. Mindezzel együtt azonban érdekes kérdés, hogy a különböző nemzeti valuták árfolyama ebben a válságos időszakban hogyan változott az euróhoz és a dollárhoz képest. Érdemes erről is egy grafikont megtekinteni.

A 3. ábra vegyes képet mutat a nemzetközi kereskedelemben szerepet játszó egyes valuták árfolyamának változását illetően. Az angol font jelentősen leértékelődött az euróval szemben, de még ennél is jobban zuhant dollárárfolyama. Ugyanebben az időszakban az euró veszített értékéből a dollárhoz képest. A japán yen ezzel szemben a dollárral szemben felértékelődött, és még jelentősebben az euróhoz képest. A svájci jegybank volt talán az egyetlen, amelyik március közepén interveniált a frank árfolyamának csökkentése érdekében, mert meg akarta akadályozni a további felértékelődést, hogy a recesszió nehézségeit ezzel is csökkentse. Mindez arra mutat, hogy az euró dollárárfolyamának alakulása és mindkét valuta különböző nemzeti valutákhoz viszonyított árfolyama nincs összhangban egymással.

3. ábra  
Egyes nemzeti valuták euró- és dollárárfolyamának alakulása  
(2008 júliusa és 2009 áprilisa között)



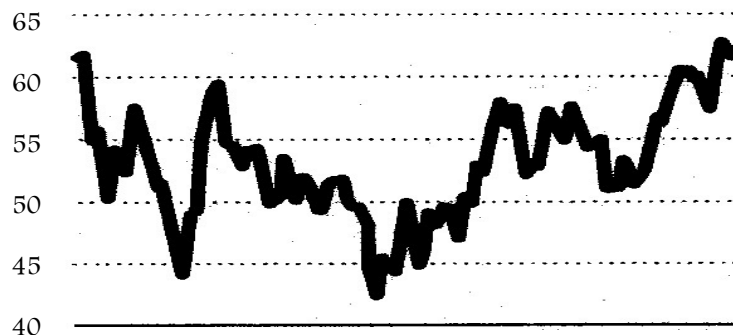
Forrás: DB Aktuelle Themen, 2009. p. 445.

Mindenesetre az a dollárral szembeni felértékelődési tendencia, ami az euró esetében látszik, újabb lökést ad az eurózónán belüli alacsony infláció kialakulásához. Ez pedig biztonságot nyújt az EKB-nak új és szokatlan likviditást teremtő lépéseihez.

A dollár leértékelődése gyakran a világgazdasági olajár emelkedésével járt együtt. A jelenlegi válság körülményei között sok más tényező is jelen van, ami épp ellenkezőleg, az olajár ala-

csony szinten való tartós megragadását eredményezheti. Ezért érdemes megnézni a 4. ábrát arról, hogy a dollárárfolyammal együttmozgott-e jelen esetben az olajár, vagy nem.

4. ábra  
A világpiacon olajár alakulása  
(dollár/hordó)



2008. november 26. – 2009. május 22.

Ez a 60 dolláros hordónkénti olajár összefüggésben van azzal is, hogy május végén az amerikai tőzsdeindexek ismét emelkedni kezdtek. A dollár jelentősebb árfolyamcsökkenését pedig az a hír erősíti, hogy az USA elveszítheti AAA hitelkockázati besorolását.<sup>10</sup>

Ha a világpiacon olajár a válság további folyamatában tartósan emelkedik, akkor ennek előbb-utóbb inflációs hatása is van az olajimportáló országokban. Ez pedig egy idő után az EKB likviditásbővítő értékpapír-vásárlásának befejezéséhez vezethet.

## Összegző megjegyzések

Sajnos ennek a válságnak csak az eddig történt eseményeit lehet elemezni, és mindmáig nincs lehetőség arra, hogy a válság végét és az addig várható fejleményeket elfogadható valószínűséggel felvázoljuk. Így minden következtetésről a jelenlegi válság nyomán feltételezhető, hogy azok csak bizonyos valószínűséggel igazak, a megállapításokat a valóság az idő múlásával felülírhatja.

Mégis érdemes néhány dolgot megállapítani az eddig elmondottak alapján. Az első nagyon fontos következtetés az lehet, hogy az eurózónán belül lezajlott eddigi válságkezelés döntő módon nemzeti keretek között zajlott. Ez legalább két területen az uniós szabályok megsértéséhez vezetett, esetenként rövid távon nem orvosolható módon. Főleg a bankmentés során nemzetállami forrásokból egyedi pénzügyi csomagokat juttattak a válságba jutott bankoknak. Ma már látszik, hogy az Európai Bizottság a versenysemlegesség védelme érdekében kezdi elemezni ezeket a csomagokat, és az elemzés eredményeként esetleg kötelezheti az érintett nemzeti kormányokat a támogatás átalakítására, nem valószínű ugyan, de akár visszavonására is. Persze a támogatásokkal kapcsolatban másfajta hangok is hallatszanak már az Európai Unióban.<sup>11</sup> A versenypolitika újraéledésének vannak már nyomai, de egy ágazati jellegű közös

<sup>10</sup> Az olajár alakulását bemutató grafika és az áralakulást magyarázó gondolatok a Világgazdaság, 2009. május 25. számának 11. oldalán található.

<sup>11</sup> Giles Merritt, a brüsszeli Friends of Europe Kutatóintézet igazgatója, az Europe's World folyóirat szerkesztője írta, hogy a '70-es évek válságkezelési tapasztalata azt mutatta, hogy az acélválság idején közösségi intézkedésekkel elérték az összehangolt válságkezelést, ami elavult üzemek bezárását, fúziókat és közös forrásból finanszírozott átképzéseket is jelentett a munkájukat veszített acélgyári munkások számára. Mindezek alapján a szakem-

politika, mint például iparpolitika nyomai egyáltalán nem látszanak. Lehet, hogy erre nincs szükség, különösen ha a K+F kiadások egy része közös forrásból finanszírozhatóvá válik. Mindez arra utal, hogy ez a válság az integráció egészére nagy kihívást jelent.

Az eurózóna szempontjából a másik nagyon nagy probléma az államháztartási deficit rohamos növekedése a GMU16 nagy részében. Úgy tűnik, hogy a szabályozás szempontjából ezt a helyzetet az eurózónában még nem tudják kezelni. Az látszik, hogy az EU 50 éves történetében oly sokszor alkalmazott módszer érvényesül itt is. Nevezetesen, ha nem tudjuk megoldani most a problémát, toljuk el azt egy későbbi időszakra. A bizottság a növekvő államháztartási hiánnyal a jogi lehetőségek ellenére sem tud mit kezdeni. Ezért Almunia biztos csak javasolni tudja az ECOFIN-tanácsnak, hogy figyelmeztessék „önmagukat” az SNP elvárásaira, azaz arra, hogy folyamatosan kezdjék meg leépíteni a hiányt. A jelenlegi helyzetben csak annyit lehet kérni, hogy próbálják három év alatt beleprézelni a folyó államháztartási hiányt a háromszázalékos deficitkritériumba. Az azonban még ismeretlen, hogy mikor is kezdődik el ez a stabilizációs három év!

Hogy ez mennyire fog sikerülni, attól is függ, hogy mikor indul el a GDP növekedése. A jelenlegi prognózisok alapján úgy tűnik, hogy 2010 már a válságból történő kilábalás kezdete lehet, de nem olyan dinamikus növekedéssel, ami valóban hozzájárulhatna a folyó hiány komoly leépítéséhez. A különböző prognózisok szerint 2010-ben az államháztartási hiány az eurózóna tagországainak többségében magasabb lesz, mint ebben az évben. Lehet, hogy az a bizonyos három év csak 2011-ben indulna?

Látható módon a folyó államháztartási hiány alakulása az euró nemzetközi szerepének alakulására rövid távon nem hat ki. A devizapiaci keresleti-kínálati viszonyok alapján a válság kezdetekor az euró leértékelődött a dollárhoz képest, de 2009 márciusa óta a trend megfordult. Csak az érdekesség szempontjából érdemes megjegyezni, hogy a GDP-ben mért folyó hiány ez év tavaszáról tekintve az USA-ban magasabb lesz 2009 végén, mint bármelyik GMU-tagországban.

Azt is érdemes leszögezni, hogy az eurózónába 2004 után bekerült tagállamok nem jelentenek komoly problémát a folyó hiány okán, sokkal inkább a régi, fejlett és nagy tagországok okoznak ismét gondot, persze nem kizárólag. Mindez azonban sajnos nem valószínű, hogy azt eredményezi, a válság után a GMU kibővülése könnyen folytatódhatna. Feltételezhető, hogy éppen a most kialakuló magas államháztartási deficit leépítésének nehézségei, vagy az ennek kapcsán kialakuló, az SNP-vel összefüggő szabályozási „gubancok” komoly problémát fognak jelenteni az eurózóna további kibővülése szempontjából.

A válság akár azt is eredményezheti, hogy a nemzetközi pénzpiacok szabályozása válik szigorúbbá. Ebben pedig akár az eurózónának, illetve a tagországok pénzügyminisztereinek meghatározó szerepe lehet. Ha ez így lenne, akkor minden gazdasági probléma ellenére az euró nemzetközi szerepvállalása akár nőhetne is.

\* \* \* \* \*

## Referenciák

*Bruxinfo*, 2009. május 11.

Deutsche Bank, *Aktuelle Themen*, 2009.

Deutsche Bank, *Ausblick, Globale Trends*, 2008. december.

Deutsche Bank, *Ausblick, Globale Trends*, 2009. április.

Deutsche Bank, *Ausblick, Konjunktur & Märkte*, 2009. április 24.

Deutsche Bank, *Ausblick, Konjunktur & Märkte*, 2009. május 15.

*ECB Monthly Bulletin*, 2009.

*Ifo Schnelldienst*, 2009.

*Világgazdaság*, 2009. május 20., május 25.

# THE FINANCIAL CRISIS AND THE EU CLIMATE AGENDA

*David Ellison*

## Introduction

Though tempting to view the current financial and macro-economic crisis as an obstacle to the EU's Climate Agenda, this is not necessarily the case. The focus of the climate agenda, however, may need substantial revision in order to make it both more effective and efficient as a policy goal and more palatable to individual countries—in particular in the context of the current crisis.

This paper argues that the EU and its constituent Member states must initiate a shift in both thinking and strategy from the current emphasis on the EU Emission Trading Scheme (EU ETS) to a much broader and more integrated EU climate policy agenda. Though the current author is in broad agreement with the EU goal of raising the current share of renewable technologies in the share of EU energy production by an additional 20 per cent or even considerably more by the year 2020,<sup>1</sup> considerable efforts could be made to revise and rethink the EU Emission Trading Scheme (ETS). In particular, the EU and the Member states should attempt to find ways of incorporating more sectors—*e.g.* the building sector, transport and land use, land change and forestry (LULUCF)—into the ETS framework. The failure to integrate a broader framework into the EU's climate policy strategy will ultimately lead to suboptimal and more costly solutions, potentially defeating the long-term goal of competitiveness.

The financial and macroeconomic crisis in fact repeatedly threatened to disrupt EU climate goals. At the run-up to the December 2008 European Summit where the EU successfully concluded its climate negotiations, the EU was required to backpedal on some of its initial goals. Perhaps the most significant concession was the decision to allow firms *not* exposed to *leakage* (the threat that firms might simply move production to more hospitable territory in order to avoid the ETS system) to purchase only up to 70 per cent of required carbon allowances by 2020 (instead of 100 per cent) and extending the 100 per cent emission allowance purchasing requirement deadline to 2027 (instead of 2020). It was further concluded that firms potentially subject to *leakage* should be granted free emission allowances.

---

<sup>1</sup> Though this paper does not find fault with the goal of raising the share of renewable energy production, objections could be raised concerning the ability of current and future policy instruments at the national and EU levels to achieve these goals. However, since this issue has been systematically addressed in another contribution (Ellison, 2009), it is not addressed here.

Additional concessions were likewise made to the Central and East European countries. For one, additional ETS sector emission allowances were transferred to countries having achieved reductions of 20 per cent or greater<sup>2</sup> by the year 2005. All in all, this amounted to an additional 2 per cent of the total available EU-wide ETS sector allowances. In addition, states are now permitted to request optional, temporary derogations from the standard ETS requirements under the following circumstances: in particular countries at lower levels of economic development, countries excessively dependent upon a single fuel for electricity generation and countries whose electricity grids remain underdeveloped (making it difficult to draw electricity resources from other countries). In such cases, power producers operational or under construction no later than the end of 2008 may only be required to purchase 30 per cent of their required emission allowances (based on emissions during the period 2005-2007). This amount will increase over time. The option to choose these derogations is primarily open to the Central and East European countries. All derogations are temporary.

These concessions are best explained and more easily understood however in the context of the significant imbalances in “burden-sharing” in the initial proposed version of the *2020 Climate Package*.<sup>3</sup> Despite aggressive accusations from some critics regarding the Central and East European position,<sup>4</sup> even the UN has clearly argued that the lion’s share of emission reductions over the period 1990-2006 have been achieved by the former countries of the Soviet Union.<sup>5</sup> While a share of these emission reductions are certainly due to economic restructuring and the collapse of a significant share of heavy industry, viewing this success only as a function of failed former economic strategies is to ignore significant and real success stories in this region.<sup>6</sup>

All in all, the basic framework and magnitude of ambitious greenhouse gas (GHG) emission reductions by the year 2020 was however preserved. More importantly perhaps, the EU commitment to reduce emissions by 30 per cent (instead of the currently agreed 20 per cent) by the year 2020 in the event of an international agreement has likewise remained a core part of the EU agreement.

Things could in fact have been much worse. The economic crisis in particular weighed heavily on the December 2008 Brussels negotiations. Many countries—not the least of which was Germany, one of the original and proud advocates of an aggressive EU climate target—were significantly threatened by internal dissent over the potential costs of emission reduction commitments.<sup>7</sup> And many countries forcefully lobbied for caution in the degree of EU ambition, raising concerns about the impact of emission reduction goals on European economic competitiveness. Italy, in particular, lobbied to ensure that the competitiveness of European industry not be hobbled by the potential failure to reach a Post-Kyoto agreement. This position found significant support at the December Summit, leading to a commitment to revisit the conclusion of the December 2009 Copenhagen negotiations and their impact on European competitiveness in March 2010.<sup>8</sup>

---

<sup>2</sup> Apart from Slovenia (which raised emissions during this period) most of the remaining Central and East European countries reduced their GHG emissions by at least 20% over the period 1990-2005. Only Hungary and Poland fall just short of the 20% mark (see e.g. the data in Ellison and Hutyecz, 2008: Table I, p16).

<sup>3</sup> See in particular Ellison (2008) and Ellison and Hutyecz (2008). No attempt is made in this analysis to determine whether these concessions are adequate to compensate the New Member states for these initial imbalances in the agreement. This would require further analysis.

<sup>4</sup> See for example Martin Wolf’s editorial comment: “Central and East European Attitude to Climate Unacceptable” (*Euractiv.com*, Dec. 2<sup>nd</sup>, 2008).

<sup>5</sup> See for example: “From Bad to Worse: Latest Figures on Global Greenhouse Gas Emissions” (*Scientific American*, Nov. 17<sup>th</sup>, 2008).

<sup>6</sup> For more detail on these successes, see the executive summary in Ellison and Hutyecz (2008).

<sup>7</sup> See for example: “Länder für Umkehr in der Klimapolitik”, (*Handelsblatt*, Dec. 8<sup>th</sup>, 2008).

<sup>8</sup> Point #23 in the Presidency Conclusions of the December 2008 Brussels Summit reads: “The Commission will present to the European Council in March 2010 a detailed analysis of the results of the Copenhagen Conference, including the move from 20 % to 30 % reduction. On this basis the European Council will make an assessment



## 1) Reforming the EU Strategy?

The notion that the EU's climate strategy could be more balanced and sport a more cost-effective structure is not new. Most recently, Sweden announced plans to make use of its turn at the EU presidency beginning in July 2009 to push for revisions of the current EU climate strategy by promoting the introduction of an EU-wide carbon tax.<sup>9</sup> During negotiations on the EU's *2020 Climate Package* Sweden—along with other EU Member states such as Hungary—was influential in pushing for greater flexibility and cost-effectiveness in the EU's emission reduction strategy by promoting trading mechanisms in sectors outside the EU's Emission Trading Scheme (ETS).<sup>10</sup> A similar *effort-sharing* approach that envisioned spreading emission reduction efforts across a broader range of sectors in the EU—in particular buildings, transport and LULUCF—was likewise strongly promoted by the Finnish Green MEP Satu Hassi in a draft report proposing a series of amendments to the EU's *2020 Climate Change Package*.<sup>11</sup> A combination of these two proposals ultimately found its way into the final agreement. As of 2013, Member states will be allowed to trade emission reductions in the so-called *non-ETS sector* (buildings, transport and LULUCF), though such emission reductions will not be tradable across the rigid ETS and non-ETS barrier.

Though the concept of tradability across the ETS and non-ETS divide was raised, this proposed feature of EU policy was notably not successful despite the fact that a number of Member states did in fact lobby for greater flexibility across the ETS and non-ETS barrier. Just prior to the December 2008 Brussels Summit negotiations, the German Scientific Council (*Wissenschaftlicher Beirat*) of the German Federal Ministry of Economics and Technology wrote an open letter to the same parent Ministry arguing that the strict barrier between the ETS and non-ETS sectors was an obstacle to a more cost-efficient strategy for reducing GHG emissions.<sup>12</sup> And several EU Member states—including Hungary—pointed to the desirability of greater flexibility across the ETS and non-ETS divide.<sup>13</sup> Central and East European states in particular could potentially benefit from increased flexibility. The legacy of highly subsidized energy prices, very low historical concern for energy efficiency and significant potential for reduced energy use in buildings have left significant potential for improvement in building-related energy efficiency.<sup>14</sup> However, Western states would also benefit substantially from increased flexibility and the related potential in building-related energy efficiency.<sup>15</sup>

As suggested by the Swedish government, the current EU emission reduction strategy—by emphasizing the ETS sector—focuses most of its effort on only 40 per cent of the total EU GHG emissions.<sup>16</sup> And in some countries, the share of ETS sector emissions is significantly

---

of the situation, including its effects on the competitiveness of European industry and the other economic sectors," (9). See also; "Berlusconi Hails Italian Victory in EU Climate Deal", (*Italy*, Dec. 13<sup>th</sup>, 2008).

<sup>9</sup> See for example; "Sweden Advocates EU Carbon Tax", (*Tax-News.Com*, May 18<sup>th</sup>, 2009).

<sup>10</sup> See the; *Swedish Non-Paper, Transfer of Emissions Entitlement Between MS in the Non-Trading Sector* (Apr. 9<sup>th</sup>, 2008).

<sup>11</sup> See the *Satu Hassi Draft Report*, a collection of proposed EP amendments to the EU climate strategy.

<sup>12</sup> See, "Europäisches System des Handels von CO<sub>2</sub>-Emissionen", *Wissenschaftlicher Beirat* (Dec. 5<sup>th</sup>, 2008).

<sup>13</sup> In an Annex, Ellison and Hugyecz (2008a) provide an overview of the bargaining positions of a select number of states (based on those states with published positions at the time of writing). In addition to Sweden, several states noted an interest in greater flexibility, including Hungary, Italy, Estonia, Poland and the UK.

<sup>14</sup> The emission reduction potential in buildings in Central and Eastern Europe has been perhaps most strongly defended in a 2005 Ecofys report, *Cost Effective Climate Protection in the EU Building Stock of the New EU Member States: Beyond the EU Energy Performance of Buildings Directive*.

<sup>15</sup> See in particular the Ecofys study, *EU-Values for Better Energy Performance of Buildings* (2007).

<sup>16</sup> See in particular; "Swedes to Push for CO<sub>2</sub> Tax at EU Helm" (*Euractiv.com*, May 12<sup>th</sup>, 2009).

smaller. In Hungary, for example, ETS sector emissions averaged across 2005 and 2006 amounted to approximately 36.7 per cent of emissions.<sup>17</sup> Industrial emissions seen as a share of total ETS sector emissions (i.e. excluding the power sector) represent an even smaller share of this total. For example, all industrial emissions in Hungary—note that the ETS share of industrial emissions is smaller than total industry emissions—were responsible for only 21 per cent of total emissions in 2004 (Ellison and Hutyecz, 2008b: 2).

More importantly, the potential for GHG emission reductions from ETS sector firms is comparatively limited. A study from the International Energy Agency (IEA, 2007), estimated the adoption of best practice technologies in the global manufacturing industry (excluding the power generating sector) could lead to emission reductions of between 7 and 12 per cent. However, many countries have already promoted significant emission reductions in the manufacturing sector. Europe in particular has tended to be a frontrunner in such emission reductions, though of course performance in this regard has been uneven across countries. And in Hungary, as well as other Central and East European countries, the advent of the market economy and higher energy prices has imposed significant efficiency-related investment costs, raising important questions about the competitiveness impacts of further ETS-sector related costs.

Yet perhaps the greatest constraint concerning the ETS model arises from the overall magnitude of required emission reductions. In this regard, EU policy strategically targets a far too limited share of EU GHG emissions. As noted also by the Swedish government, the real climate challenge is the sheer magnitude of emission reductions required to meet the goal of keeping world average temperature change below the +2°C upper limit currently pursued by the EU. The IPCC, for example, has proposed that emission reductions of between 50-85 per cent are required by the year 2050 in order to achieve this target. As outlined by the IPCC, this corresponds to an atmospheric concentration target between 450-650ppm (based on CO<sub>2</sub>eq).<sup>18</sup> However, many now argue that even the IPCC targets are too conservative. In order to save the planet from the threat of potential tipping points, James Hansen and others argue far lower atmospheric concentration targets must be met. Hansen argues that a 350ppm atmospheric concentration target (based on CO<sub>2</sub>),<sup>19</sup> recently amended to 300-325ppm (CO<sub>2</sub>), is the level required to save the Northern Arctic ice cap from summer melts.<sup>20</sup> Moreover, this is just one of several potential tipping points that could be reached in the coming years or decades.<sup>21</sup>

The degree of urgency concerning GHG emission reductions keeps rising with time and our increasing awareness of the threats posed in particular by potentially rapid or even *abrupt* climate change. The initial stages of potential triggers for rapid climate change, in many cases, have already been crossed. Increased summer melting of the Northern polar ice cap now threatens to result in its complete disappearance at the height of the summer melt in mid-September, leading to significantly greater warming of the earth's oceans (white snow and ice reflects sunlight, while the dark color of the ocean absorbs it and the related heat).<sup>22</sup>

---

<sup>17</sup> Estimates are based on Eurostat's total national GHG emissions data and ETS sector data from the EU's online CO<sub>2</sub> registry.

<sup>18</sup> See the IPCC WGIII report, *Mitigation of Climate Change, Chapter 13: Policies Instruments and Cooperative Arrangements* (2007: Ch.13, Box 13.7, p776) and the stabilization scenarios in the 2007 IPCC *Synthesis Report* (2007: p67).

<sup>19</sup> Hansen publishes his estimates using CO<sub>2</sub> concentrations rather than CO<sub>2</sub> equivalent concentrations. Thus his numbers are naturally lower than the IPCC numbers. However, the lowest IPCC range 445-490ppm CO<sub>2</sub>eq corresponds to approximately 350-400ppm CO<sub>2</sub>, still well above Hansen's latest estimate of the required target.

<sup>20</sup> The 350ppm target proposal was first published by Hansen et al (2008a) in, "Target CO<sub>2</sub>: Where Should Humanity Aim?" in 2008. The 300-325ppm target was discussed at a 2009 presentation in Copenhagen, Denmark, "Air Pollutant Climate Forcings within the Big Climate Picture".

<sup>21</sup> See also Lenton et al (2009), especially Table I (p1788) and Hansen (2008b).

<sup>22</sup> The daily advance of melting or freezing (depending on the time of year) is posted by the US National Snow and Ice Data Center (see: <http://www.nsidc.org/arcticseaicenews/>). For a good overview of Arctic sea ice melt from 2003 to 2007 compared to the 1979-2005 average, see:

Two additional pieces of evidence of the crossing of tipping triggers are the progressive increase in the melting of arctic permafrost layers and the release of methane and increasing amounts of forest dieback.<sup>23</sup> One reason for the renewed sense of urgency lies in the fact that the 2007 IPCC report and in particular the models used for predicting future temperature increases typically did *not* incorporate the role of most potential feedbacks. As a result, the conclusions of the 2007 IPCC report have become increasingly conservative in the face of our rapidly expanding scientific knowledge. Yet the next IPCC that could potentially consider them remains several years round the bend.

Equally or perhaps even more troubling in the current economic crisis is the finding that a significantly large share of the more cost-efficient strategies for reducing emissions lie outside the economic sectors targeted by EU policy. Though the EU expresses broad commitment to pursuing the most cost-efficient strategies for promoting emission reductions, the exclusion of a wide range of sectors with significant potential contributions to the overall socio-economic carbon mix imposes a significantly suboptimal solution. The McKinsey/Vatenfall series of reports are perhaps most well known for arguing that the current EU strategy fails to focus on carbon mitigation strategies with *negative* costs—i.e. investments which bring almost immediate or very rapid *positive* economic returns—in particular those related to the advantages of increased energy efficiency.<sup>24</sup>

Yet even the McKinsey/Vatenfall reports may significantly under-estimate and thus undervalue both the potential role of buildings and the carbon sink and mitigation potential of forests in the non-ETS sector. Ellison and Hutyecz (2008b), for example, argue that the role of natural gas could be virtually eliminated in most buildings with today's technology. In combination with increased renewable electricity generation, this could bring the goal of zero emission buildings substantially closer while at the same time bringing the additional benefit of substantially reducing Hungary's and Europe's energy dependence. Yet with no effective "*carbon price*" on building-related natural gas use under the current strategy, virtually no incentives are provided to move in this direction. Forestry and the broader land use, land use change and forestry (LULUCF), represent additional areas where aggressive European (and global) strategies could bring about substantial improvements. Saikku, Rautiainen and Kauppi (2008) for example note that the planting of forests in the EU27 between 1990 and 2005 led to the absorption of an additional 11 per cent of continental CO<sub>2</sub> emissions. And Anger and Sathaye (2008) argue the inclusion of "avoided deforestation" in international emission trading schemes would provide a more effective and cost-efficient mechanism for promoting emission reductions and transferring resources to the developing world than even the current clean development mechanism (CDM) provides.

In the long run, a substantial number of relatively simple features could be introduced that would have a significant long-range impact on the future rise of GHG emissions. Building codes, for example, could be radically revised. In particular, in countries such as Central and Eastern Europe—where the rate of renewal of old buildings is high (apart the current crisis)—incorporating a commitment to zero- or low-emission buildings and requiring or otherwise promoting a more rational orientation of buildings toward the sun (as opposed to streets) in order to improve passive solar gain (thus "naturally" reducing energy use *at no extra cost*) would already result in significant future reduced emissions.

---

[http://www.nytimes.com/interactive/2007/10/01/science/20071002\\_ARCTIC\\_GRAPHIC.html](http://www.nytimes.com/interactive/2007/10/01/science/20071002_ARCTIC_GRAPHIC.html).

<sup>23</sup> On permafrost and methane, see e.g.: "Arctic Meltdown is Threat to Humanity" (NewScientist.com, March 25<sup>th</sup>, 2009) as well as Walter et al (2006). On evidence of slow forest dieback that may be a result of currently warmer temperatures, see Van Mantgem et al (2009).

<sup>24</sup> See for example: *The Carbon Productivity Challenge: Curbing Climate Change and Sustaining Economic Growth* (McKinsey, June 2008). The IPCC's 4th *Synthesis Report* makes a similar observation, (2007: 16).

## 2) Initial Steps down the Path of Reform

Since the conclusion of the *2020 Climate Package* in December 2008, European efforts have begun moving in this direction. But progress is still piecemeal and relatively *ad-hoc*. In current revisions of the EU's Directive on the Energy Performance of Buildings, the industry committee of the European Parliament recently called for a commitment to *zero-energy* buildings (meaning buildings that *produce* as much energy as they *consume*) by the year 2019.<sup>25</sup> Though this particular EP initiative lacks significant and potentially adequate support from many Member states—the 2019 goal in particular is referred to as “overly ambitious and unrealistic”<sup>26</sup>—this discussion highlights the somewhat haphazard way in which energy efficiency is being addressed at the EU level. Though the 2020 Climate Package proposed in January 2008 continued a commitment to ‘reduce energy use by 20 per cent by the year 2020’, no formal measure was introduced as a part of the package to achieve this goal. Some countries in fact lamented the failure to anchor requirements to achieve greater energy efficiency targets in the framework of the 2020 package.

In important ways, despite the attempt to conclude an EU-level agreement on “Energy and Climate Change”, the EU package takes few real steps toward an “integrated” approach. The final energy and climate package does not even really consider some of the more important elements of the “energy” side of the equation. In the long run, no single feature of the 2020 Climate Package actually addresses issues such as “energy security” or the need to reduce energy independence—in particular with respect to natural gas but also with respect to oil. Incorporating strategies that allow for greater flexibility across the EU ETS and non-ETS sectors and that focus in particular on such elements as building-related energy use would go a long way to beginning to integrate these two elements into a more coherent EU policy goal—in particular because of the importance of natural gas in building-related energy use.

The overall economic cost of emission reductions is strongly affected by the structure of the approach chosen to achieve them. Studies such as the *Stern Review* or OECD (2008) estimates suggest the cost of achieving the required emission reductions by the year 2050 is not all that great. The wide array of available cost estimates (in addition to the above, the following should also be mentioned: the IMF's *Climate Change and the Global Economy*, the Commission Joint Research Center's *2030 and Beyond*, and of course the Commission multiple *Impact Assessments* in the context of the *2020 Climate Change Package*),<sup>27</sup> suggest the magnitude of the predicted economic impact associated with responding to climate change is in fact very small.

In Hungary and elsewhere, other factors such as the financial and economic crisis, changing oil prices, budgetary imbalances associated with election year spending, austerity policies linked to the drive for EMU, mismanagement of the electricity market, etc. all have potentially far greater impacts and costs on overall GDP and competitiveness. In less than one year, the financial and economic crisis—along with the associated political and institutional features of financial mismanagement (due to a lax regulatory environment and virtually non-existent controls on lending practices) have already laid waste to far more than what estimates suggest will result from a strategic and concerted response to climate change.

As should be clear from the above analysis, a very significant amount of the cost-related impact depends on the structure of the EU policy approach. Without significant changes in

---

<sup>25</sup> See for example the EP's position statement; “All New Buildings to be Zero Energy from 2019”, (March 31<sup>st</sup>, 2009).

<sup>26</sup> See: “Ministers Chide “Unrealistic” Green Housing Plans”, (*Euractiv.com*, June 15<sup>th</sup>, 2009).

<sup>27</sup> There are likewise numerous studies of the potential costs for individual countries and economic sectors.

the European-level policy approach, in particular with regard to improving flexibility across the ETS and non-ETS sectors, the EU's *2020 Climate Change Package* could have comparatively negative consequences for many countries in Europe—in particular Hungary and other Central and East European countries. If some of the alternative approaches discussed herein were adopted, the impact could ultimately be far more favorable.

At the same time, much also depends on individual national-level governments. The cost of mitigation greatly depends on the assortment of climate mitigation strategies national-level governments choose as a function of the signals and guidelines set up by the EU framework. The flexibility in the system at the EU-level leaves considerable room for human error and mismanagement. Countries can, for example, opt for relatively low cost strategies (e.g. introducing passive solar considerations into building codes, planting more forests)—and allow for incentive-based strategies such as feed-in tariffs that encourage both industry and private individuals to undertake much of the required investment (see further Ellison, 2009), or they can opt for higher cost strategies such as direct state and/or public sector investment in plant and mitigation technologies.

For ETS sector power plants and branch industries, the initial and even long-term impact of the *2020 Climate Change Package* is potentially more problematic. As argued above, several deficiencies in the general package will have a significant impact on ETS sector firms. *First*, the lack of flexibility in current proposals across ETS and non-ETS sectors means that gains in the non-ETS sector cannot be made available to the ETS sector. *Second*, the current policy structure imposes most of the emission reducing burden on the ETS sector alone. This imposes potentially significant costs on the ETS sector and ignores more cost-efficient emission reduction options in the non-ETS sector. *Third*, current proposals create powerful incentives to engage in energy saving investments related to electricity (and not to natural gas). Where reductions in natural gas use are potentially more cost-efficient, unless they have an impact on the reduction of direct (on-site) ETS sector firm emissions they will have no impact on the potential to sell ETS sector carbon allowances. This incentive makes no sense. In Hungary at least, natural gas use is potentially more carbon intensive than electricity use (see Ellison and Hutyecz, 2008a, b). Moreover, for ETS sector firms, this incentive may artificially restrict the range of potential energy-saving choices.

None of these issues were raised in the original *2020 Climate Package* proposals introduced by the European Commission on January 23<sup>rd</sup>, 2008. Thus none of these options were ever considered or analyzed in the several different European Commission Impact Assessment documents (in particular SEC(2008)52 and SEC(2008)85-V2) that accompanied the original proposal. This fact greatly complicated the analysis of the real impact of EU policies on industry branches in particular and on EU Member countries more broadly.

Though flexibility across the ETS and non-ETS sectors was an issue during the negotiations on the final *2020 Climate Package*, some negotiators argued this could potentially weaken the emission trading scheme by leading to a collapse in the prices of freely traded carbon allowances. Very similar arguments have reappeared in current discussions on the feasibility of including forestry and carbon offsets in the emission trading scheme in a future international post-Kyoto agreement.<sup>28</sup> Yet these critics never really take this argument one step further and ask why this should really matter.

Presumably the answer is that it does not matter at all. In fact, if anything a collapse in carbon prices precipitated by cheap and more cost-efficient emission reductions elsewhere in

---

<sup>28</sup> Though deeply divided among themselves, some non-governmental organizations (NGO's) such as the WWF, Greenpeace and CAN-Europe fear the impact the inclusion of forests could have on the price of cap-and-trade carbon allowances and the disincentives this might provide to industry and the power sector to focus on reducing emissions. See for example the WWF's July 2008 position statement *Freezing Climate Change*. KEA3 produced a report for Greenpeace on *REDD and the effort to limit global warming to 2°C* (March 2009). See also CAN Europe's briefing paper *No Sinks in the EU ETS* (March 2006). On the other hand, other organizations like *ClimateFocus* or *IETA* strongly favor and promote the inclusion of forest carbon sinks in emission trading mechanisms.

the system could and should be a welcome phenomenon. After all, what matters is relatively urgent action and significant progress in emission reductions, not *per se* in how high one can drive the price of carbon allowances. In fact, in this case, low prices for carbon allowances would essentially mean that cheap, cost efficient mechanisms are available that countries and industry more broadly are taking advantage of.

### 3) Concluding Remarks

Several important opportunities for the reform and improvement of the current emission reduction strategy are in fact offered by current circumstances. For one, the very propitious contextual circumstances outlined in the above chapter on the confluence of three crises (the climate, the natural gas and the financial and economic crises) argue for an immediate revision of current strategies (Ellison, 2009). For another, several diplomatic opportunities to rewrite the EU strategy have presented themselves. For one, the current climate agreement reached in December 2008 requires the European Commission to sit down and re-evaluate the modalities for including forestry and LULUCF more broadly in the emission trading framework. In the event that no international agreement is reached at the December 2009 Copenhagen negotiations, the European Commission is to proceed as follows:

*“The Commission should make a proposal to include emissions and removals related to land use, land use change and forestry in the Community reduction commitment with the aim of its entry into force from 2013 onwards according to harmonised modalities, building on work carried out in the context of UNFCCC, ensuring permanence and the environmental integrity of the contribution of land use, land use change and forestry as well as accurate monitoring and accounting. The Commission should assess if the distribution of individual Member States' efforts should be adjusted accordingly.”* (EP Adopted Texts, 2008: 114)

What precisely such an agreement might look like and whether or not it would be approved by the Member states, is of course a matter of debate. Of course the international Copenhagen negotiations themselves provide an opportunity to push for such goals in the broader international context, thus requiring that the EU also adopt a mechanism for integrating them into the EU framework. Thus, this opening represents a clear opportunity to further consider alternative climate mitigation and emission reduction strategies.

Second, the introduction of emission trading across countries within the non-ETS sector represents an additional opportunity. Though the increased degree of flexibility is not enough to completely eliminate higher costs, it is certainly an improvement over the previous and the initially proposed system. Efforts could be made to build on this example and to incorporate its elements more firmly into other features of EU policy—in particular into EU funding mechanisms such as the Structural and Cohesion Funds. Moreover, early reviews of the potential advantages provided by this strategy might also favor its extension and expansion to other sectors.

Third, everything should be done in order to urge countries to make use of structural, cohesion and rural development funds in order to promote greater carbon efficiency and efficient energy use in all facets of development strategies and goals. Ultimately this would amount to ensuring that the goals of sustainability are promoted first and foremost over those of growth and competitiveness.

There are two very simple reasons for insisting that this needs to be done urgently. For one, given the extent of emission reductions required in order to avoid triggering the world's multiple tipping points, inappropriately structured investments *today* will ultimately mean new and higher investment costs (due to the compounding of required investments) *tomorrow*. For another, re-thinking structural and cohesion fund strategies for the current framework perspective period from 2007-2013 along the lines suggested in Ellison (2009)

could help promote reduced emissions, increased employment effects and potentially the stabilization of public expenditure. Upcoming reforms of the structural and cohesion funds likewise offer important opportunities for aligning the strategy of insuring economic competitiveness and innovation potential in Europe's less developed regions with those of sustainability and a low carbon society.

Finally, a fourth opportunity—as already alluded to several times above—is represented by the Swedish presidency. Raising the discussion of extending existing provisions—either with the introduction of an EU-wide carbon tax or by extending the coverage and flexibility of the EU's ETS system would be a timely effort on the part of the Swedes. Moreover, the Swedish government already appears set upon this path.<sup>29</sup> This opportunity should be welcomed. In the context of the current financial and macro-economic crisis, it would be wise to expand and elaborate the available toolkit and raise the overall level of effectiveness and cost-efficiency of the EU system for achieving climate mitigation and emission reductions. While the urgency of climate change and global warming requires action—*waiting is not an option*—the financial and economic crisis ultimately provides a window of opportunity for creating a more effective and, above all, cost efficient strategy for responding to the challenge of climate change.

\* \* \* \* \*

## Bibliography

- Anger, Niels and Jayant Sathaye (2008). “Reducing Deforestation and Trading Emissions: Economic Implications for the post-Kyoto Carbon Market”, LBNL 63746, Lawrence Berkeley National Laboratories.
- ECOFYS (2005). “Cost Effective Climate Protection in the EU Building Stock of the New EU Member States: Beyond the EU Energy Performance of Buildings Directive”, ECOFYS: Cologne.
- Ellison, David L. (2009). “From Crisis to Opportunity: Competitiveness, the Climate Agenda and the Financial Crisis”, Institute for World Economics of the Hungarian Academy of Sciences
- Ellison, David L. (2008). “On the Politics of Climate Change: Is there an East-West Divide?” Working Paper No. 181, Institute for World Economics, Hungarian Academy of Sciences, Budapest.
- Ellison, David L. and Attila Húgyecz (2008a). “An Initial investigation of the EU's 2020 Climate Change Package and its Potential Domestic Impact”, Institute for World Economics, Hungarian Academy of Sciences, Budapest.
- Ellison, David L. and Attila Húgyecz (2008b). “Why (is there) No Carbon Price on Natural Gas?” prepared for the Workshop on “Energy: A Cross-Cutting Influence on EU Widening and Deepening”, CEPS, Brussels, November 12<sup>th</sup>.
- Hansen, James et al (2008a). “Target CO<sub>2</sub>: Where Should Humanity Aim?” The Open Atmospheric Science Journal 2: 217-231.
- Hansen, James (2008b). “Tipping Point: Perspective of a Climatologist”, in Fearn, Eva (ed.) State of the Wild 2008-2009: A Global Portrait of Wildlife, Wildlands and Oceans, Washington D.C.: Island Press: 6-15.
- IEA (2007). Tracking Industrial Energy Use and CO<sub>2</sub> Emissions, Paris: IEA/OECD.

<sup>29</sup> See; “Sweden Seeks to Steer EU Onto Energy-Efficient Path”, (*Euractiv.com*, June 25<sup>th</sup>, 2009).

- Lenton, Timothy M., Hermann Held, Elmar Kriegler, Jim W. Hall, Wolfgang Lucht, Stegan Rahmstorf and Hans Joachim Shellnhuber (2008). "Tipping Elements in the Earth's Climate System", *PNAS* 105(6): 1786-1793.
- OECD (2008). *OECD Environmental Outlook to 2030*, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Saikku, Laura, Aapo Rautiainen and Pekka E. Kauppi (2008). "The Sustainability Challenge of Meeting Carbon Dioxide Targets in Europe by 2020", *Energy Policy* 36(2): 730-742.
- SEC(2008)57, "The Support of Electricity from Renewable Energy Sources", Commission of the European Communities, Brussels, Jan. 23<sup>rd</sup>, 2008, (38p).
- SEC(2008)85-V2, "Annex to the Impact Assessment", Commission of the European Communities, Brussels, Jan. 23<sup>rd</sup>, 2008, (212p).
- Stern, Sir Nicholas (2007). *Stern Review on The Economics of Climate Change*. HM Treasury, London.
- Van Mantgem, Phillip J. *et al.*, (2009). "Widespread Increase of Tree Mortality Rates in the Western United States", *Science* 323: 521-524.
- Walter, K.M., S.A., Zilmov, J.P. Chanton, D. Verbyla and F.S. Chapin III (2006). "Methane Bubbling from Siberian Thaw Lakes as a Positive Feedback to Climate Warming", *Nature* 443(7107): 71-75.



# A VILÁGGAZDASÁGI VÁLSÁG HATÁSA AZ EURÓPAI SZOMSZÉDSÁGPOLITIKÁRA

*Ludvig Zsuzsa*

A világgazdasági válság hatásai alól a globalizált világban egyetlen ország sem vonhatja ki magát. Természetes módon az európai szomszédspolitikai célországai is valamennyien érintettek, bár ennek módja országonként, gazdaságtípusonként nyilvánvalóan eltérő. Az azonban vélhetően valamennyiükénél, a Mediterrán Unió országaiban és az Európai Unió keleti szomszédainál, a ma már a keleti partnerség fogalma által lefedett országcsoportban is egységes, hogy a válság szorító hatásai alatt még jobban felértékelődnek a hozzájuk képest fejlettebb, ráadásul a gazdasági integrálódás valamely fokát kínáló Európai Unióhoz fűződő kapcsolatok, s benne az unió őket érintő válaszaival a megnehezült feltételekre. Mint minden válságnak, így ennek is közvetlen anyagi kihatásai lehetnek a kapcsolatrendszerek fejlődésére. Azonban a források kérdésén túlmenően a válság egyéb módokon is érintheti, érinti a szomszédpolitika jövőjét, dinamizmusát. A tanulmány mindezen fontosabb hatások feltérképezésére vállalkozik, különös hangsúlyt helyezve a hat posztszovjet országgal formálódó viszonyrendszerre, azaz az újonnan kezdeményezett keleti partnerségre. Ez a hangsúly két okból is indokolt. Egyrészt Magyarország fokozott érdekeltsége a szomszédpolitika keleti vektorában földrajzi-történelmi, de gazdasági szempontokból nézve is nyilvánvaló, másrészt azért, mert a 2009 májusában útjára indított kezdeményezés különösen veszélyeztetett, hiszen már a válság közepette született.

## 1) A szomszédpolitika által érintett országcsoportok

Habár az európai szomszédpolitika ma is egységes keretrendszert kínál az Európai Unió déli és keleti szomszédjaival formálódó kapcsolatokhoz, az utóbbi években számos érthető okból felerősödtek azok a törekvések, amelyek a déli és a keleti dimenzió egymástól való elválasztását célozták. Mind a mediterrán térség, mind pedig a keleti vektor elkülönített, s specifikumaiból kiinduló kezelését erőteljesen szorgalmazták egyes tagállamok. Az előbbiét érthető módon a déli szomszédokkal hagyományosan szoros kapcsolatokat ápoló nagy tagállamok, mint például Franciaország vagy Spanyolország, az utóbbiét pedig – már az Európai Unióba való belépését megelőzően is – elsősorban a keleti irányú szomszédpolitika kialakításának fő szorgalmazója, Lengyelország, amely e téren természetesen más kelet-közép-európai országokban is támogatókra lelt. A szomszédpolitika 2003–2004-es kezdeményezésekor a két irány mégis egységes keretrendszert kapott, habár a célországokkal formált kapcsolatrendszer bilaterális jellege már ebben a keretrendszerben is lehetővé tette a differenciálást és a

kétoldalú kapcsolatok igények és lehetőségek alapján történő fejlesztését. Mindazonáltal ennek az egységes kezelésnek a kezdetektől komoly ellenzői voltak. Mindezen véleményeknek és a kapcsolódó törekvéseknek köszönhetően a két ág a közelmúltban kezdett szétválni. Elsőként a francia elnökség alatt a Mediterrán Unió megalapításával, majd a már ekkor is előkészítés alatt álló keleti partnerség kezdeményezés „beindításával”. Mindkét kezdeményezés igen fiatalnak számít tehát, míg azonban az előbbi még éppen hogy csak megelőzte a világgazdasági válság eszkalálódását, de legalábbis a hatások elmélyülését, a keleti partnerség hivatalos beindítása már kifejezetten a világgazdasági válság idejére csúszott át.

A válság a szomszédságpolitika által célzott országokat mindkét csoportban egyaránt sújtja. Mint ahogy magukat a támogatókat, az Európai Unió tagállamait is. Hasonló a két országcsoport helyzete abban is, hogy a bennük található országok fejlettségi szintjei igen különbözőek, s emellett található köztük jelentős energiatermelő (szénhidrogénekben gazdag) és alapvetően energiaimportra szoruló államok is. Érthető módon a válság hatásai másként jelentkeznek az előbbi és másként az utóbbiak esetében. Eltérőek az egyes országok a tekintetben is, hogy termelési- és exportstruktúrájuk milyen, mennyire fejlett, s nemzetközileg integrálódott pénzügyi rendszerük, s mindezek következtében mennyiben hatnak rájuk a kedvezőtlen világpiaci folyamatok. Mindezeket tetézik a mindkét térségben hatványozottan tetten érhető, azonban országspecifikus politikai jellegű problémák. Mindebből következik, hogy jelenleg, a válság körülményei között mások az egyes országok problémái, következésképpen eltérő az uniótól várt támogatás jellege, sőt annak jelentősége is. Az is nyilvánvaló, hogy ezekben az országokban a megnehezült gazdasági helyzetben nem feltétlenül a szomszédságpolitika zászlajára tűzött célok élveznek prioritást, hanem sokkal inkább egyfajta sikeres túlélési stratégia kialakítása. Mindez az Európai Unió felé is komoly kihívásokat jelent: hogyan képes összehangolni a szomszédságpolitika eredeti céljait a célországok részéről jelenleg fennálló szükségletekkel, elvárásokkal? Hogyan folytathatja a magához vonzás és hozzá hasonulás politikáját ezen országok irányában? A protekcionista tendenciák erősödése közepette elképzelhető-e hogy az eredeti tervek szerint haladnak a kereskedelem-liberalizációs folyamatok az EU és a célországok között? Egyáltalán mennyiben segítheti a szomszédságpolitika mindkét keretrendszerben egyúttal a válsághelyzet menedzselését is?

## 2) A Mediterrán Unió

A Mediterrán Unió 2008-as hivatalos megalapításához hosszú út vezetett. A történet egészen a hatvanas évekig nyúlik vissza, amikor az újonnan létrejött európai integráció kereste a déli szomszédjaival – nem egy ország esetében korábbi gyarmataival – való kapcsolattartás új módját. Konkrét előzményeként fogható fel az 1995-ben elindított barcelonai folyamat, amely kialakította a közel-keleti és arab országokkal való kapcsolatok intézményes keretrendszerét. Ezt követően az EU a mediterrán partnerországokkal ún. euro-med megállapodásokat kötött, amelyekben a kapcsolatok szorosabbra fűzése érdekében hozott lépéseket rögzítik. Célul tűzték ki többek között az érintettek közreműködésével egy szabadkereskedelmi övezet létrehozását. Az euro-mediterrán partnerség keretei között felajánlott uniós pénzügyi támogatás központi eleme a MEDA-program volt, amely első szakaszában (1995–1999) évi mintegy 700 millió euróhoz juttatta a célországokat. A MEDA II. lényegében hasonló nagyságú támogatást jelentett 2006-ig bezáróan.

2008 márciusában döntött az Európai Tanács a Sárközy francia elnök nevéhez fűződő, Mediterrán Unióra vonatkozó javaslat támogatásáról,<sup>1</sup> s az a 2008. júliusi párizsi csúcson

<sup>1</sup> Az eredeti Sárközy-javaslat szerint a kezdeményezés az EU részéről csak Franciaországra, Spanyolországra, Olaszországra, Portugáliára és Máltára, míg a kedvezményezett oldalán öt észak-afrikai országra, Marokkóra, Algériára, Tunéziára, Mauritániára és Líbiára vonatkozott volna. (Szigetvári, 2009a)

került meghirdetésre. A 27 EU-tagállamon kívül 12 mediterrán és négy balkáni ország vesz részt benne.<sup>2</sup> Kulcsországa Törökország, azonban rajta kívül más tagjelölt országok és részt vesznek az együttműködésben olyan országokkal együtt, amelyek földrajzi fekvésük okán nem is aspirálhatnak uniós tagságra. A csúcson elfogadott zárónyilatkozat függeléke nevezi meg az együttműködés konkrét projektjeit. Egy 2008. novemberi döntés értelmében a Mediterrán Uniónak saját adminisztrációs központja épül ki Barcelonában.

### 3) A keleti partnerség

A keleti partnerséghez vezető történet már a kétezres évek legelejéhez nyúlik vissza. Lengyel részről, már éppen az unió közelgő bővülésének fényében, az új szomszédság kialakulására előre tekintve dolgozták ki 2003-ban azt a „non-papert”, amely a már létező északi dimenzió mintájára egyfajta „keleti dimenzióban” gondolkodva kívánt hozzájárulni az újonnan uniós szomszédokká váló posztszovjet kelet-európai országok demokratizálódási és piacgazdasági átalakulásához, valamint az Európai Unióhoz való közeledésük előmozdításához elsősorban Ukrajnát, Belorussziát és Moldovát megcélozva, miközben Oroszországgal egy más típusú együttműködést szorgalmazva. Lengyelország immár uniós tagként az Oroszország nélkül vett keleti szomszédok ügyének legfőbb támogatójává vált. Ezt az önjelölt szerepkört azonban a tagállamok egy része nem nézte jó szemmel. Ez utóbbi jelenséggel magyarázható, hogy a legutóbbi kezdeményezést már egy régebbi tagállamot megnyerve, Svédországgal összefogva kezdte meg *keleti partnerség* néven 2008 nyarán. Ezt követően a kezdeményezéssel az Európai Tanács komolyan foglalkozott.

A svéd–lengyel ötletet a tagállamok már elfogadhatónak tartották, ráadásul időközben a déliek ügyében is újabb fejlemények történtek, ami hozzájárult a pozitív brüsszeli döntéshez. Az események különösen felgyorsultak a 2008. augusztusi grúz–orosz háború nyomán, s a kezdeményezést a 2009. első féléves cseh elnökség is prioritásai közé helyezte. Az augusztusi események következményeit és uniós hatásait is magán viselve született meg 2008 decemberében egy igen alapos és kimunkált bizottsági dokumentum, amely a keleti partnerség alapvető irányait is célkitűzéseit vázolta fel.<sup>3</sup> (Négy tematikus platformot jelöltek ki: 1. demokrácia, jó kormányzás és stabilitás; 2. gazdasági integráció és konvergálás az uniós szektorális politikákhoz; 3. energiabiztonság; 4. emberek közötti kapcsolatok.) 2009 márciusában hirdette meg az EU hivatalosan is a programot,<sup>4</sup> majd ezt követően került sor május 8-án Prágában az uniós tagállamok és a hat érintett ország vezetőinek (elnökeinek, kormányfőinek, illetve külügyminisztereinek) részvételével megrendezett csúcsra, amely nyomán kiadott deklaráció tekinthető a kezdeményezés alapvető dokumentumának. Hasonló csúcsokra, amelyek célja a kezdeményezés alapvető irányainak kijelölése, kétévente kerül majd sor, az uniós és célországok külügyminiszterei éves, míg hivatali és szakértői szinten évente kétszer ülnek majd össze eszmecserét folytatni.

Mi újat jelent a keleti partnerség a szomszédságpolitika (ENP) kereteihez képest?<sup>5</sup> A célok egyrészt bizonyos területeken ambiciózusabbak lettek. Ide sorolható a vizumliberalizáció kér-

<sup>2</sup> Albánia, Bosznia Hercegovina, Horvátország, Montenegró, Algéria, Izrael, Jordánia, Libanon, Mauritánia, Monaco, Marokkó, Palesztin Hatóság, Szíria, Tunézia és Törökország. Líbia megfigyelőként kapcsolódik be.

<sup>3</sup> Communication from the Commission ... (3. December 2008)

<sup>4</sup> Declaration by the European Council... (19-20 March 2009)

<sup>5</sup> A tanulmánynak nem célja a keleti partnerség program részletes bemutatása, erre csak annyiban kerül sor, amennyiben témánk, a világgazdasági válság keleti partnerségre gyakorolt hatása ezt szükségessé teszi. Mindazonáltal a kezdeményezés lényege a csúcson kiadott nyilatkozat szerint. „A keleti partnerség fő célja, hogy megfelelő körülményeket teremtsen az Európai Unió és az érdekelt partnerországok között a politikai társulás és gazdasági integráció felgyorsításához. Az EU oldaláról a jelentős mértékben megerősített, a partnerországokra irányuló politika az Európai Szomszédságpolitika speciális keleti dimenziójának fejlesztésével jön létre. Ebből a

dése is, habár e tekintetben az eredeti elképzelésekhez képest mégis visszafogottabban fogalmaz például a prágai csúcson kiadott közös nyilatkozat.<sup>6</sup> Másrészt, a korábban csak Ukrajna, majd Moldova és Grúzia felé megfogalmazódott hangsúlyokat és lehetőségeket kiterjesztették a másik két dél-kaukázusi államra is, s ezen felül az ENP által csak marginálisan érintett Belorussziát is bevonták ebbe a körbe, amennyiben az érdekeltségét fejezi ki. Így többek között társulási szerződés lehetőségét vetették fel valamennyi érintett országnak. Ehhez kapcsolódóan az uniós kínálati oldal fontos része a „mély és átfogó szabadkereskedelmi megállapodás” kötése, s ezen belül a jogharmonizációs folyamatok elindításának ösztönzése. Gazdasági oldalról további fontos elem az energetikai együttműködés szorgalmazása. Harmadrészt, az ENP keretei között jobbra – a határmenti programoktól eltekintve – csak bilaterális megközelítést kiegészítettek egyfajta multilaterális jelleggel. A multilaterális csomag öt ún. zászlóshajós kezdeményezést kínál: 1. integrált határkezelési program; 2. kis- és középvállalkozások támogatása; 3. regionális villamos energiapiacok, megújuló energia és energiahatékonyság területén való együttműködés; 4. a déli energiafolyosó ügye; 5. természeti és ember okozta katasztrófák elkerülése és menedzselése. Új elem továbbá az is, hogy a határmenti együttműködési programok már túlnyúlhatnak az EU fizikai határain, s a célzott térség országai közti határookra is kiterjedhetnek. Ezen túlmenően a kezdeményezés célkitűzései között szerepel a hat ország civil szférájának támogatása, a civil szervezetekkel, NGO-kkal megvalósítandó intenzívebb együttműködés. S ami koránt sem elhanyagolható, az ENP által kínált pénzügyi forrásokat további 350 millió eurós forrással egészítették ki, ezzel nyomatékot adva az új kezdeményezés komolyságának.

A Mediterrán Unióval ellentétben a keleti partnerség által összefogott országok köre jóval szűkebb. Abban az előbbivel ellentétben nem találhatók hivatalos tagjelölt országok, s egyelőre nincs adminisztrációs központ sem, amely a kezdeményezéssel kapcsolatos programokat összefogná. Az igazi különbség azonban a célokat illetően mutatkozik meg: míg a Mediterrán Unió elsősorban az érintett országok lakossága életkörülményeinek jobbítását elősegítő projektorientált kezdeményezés, a keleti partnerség lényegi célja a térség Európai Unióhoz való közelebb hozása az uniós joganyag és normák irányában való konvergálás révén. Ebben az értelemben az utóbbi kezdeményezés célja jóval ambiciózusabb.

A keleti partnerség ráadásul már igen nehéz idők gyermeke. Az Európát 2008 folyamán elért gazdasági válság hatásai ekkorra már valamennyi érintett uniós és célországban egyaránt ijesztő méreteket öltöttek, amikor a kormányok legfőbb gondját már a válsághatások kezelése és csillapítása jelenti, egyre szűkülő saját anyagi források mellett. Emellett világszerte erősödik a nacionalizmus és protekcionizmus is. Éppen ezért sokan érzik veszélyben az újszülött gyermeket.<sup>7</sup> Elemzők sora hívja fel a figyelmet arra a tényre, hogy a keleti partnerség célországai egyúttal a válság által legsúlyosabban érintett államok közé is tartoznak. Éppen ezért a válság nem lehet az EU részéről „kifogás” a térség irányában, hanem ellenkezőleg, még inkább szükségessé teszi a felelős uniós magatartást irányukban., anyagi és politikai megközelítésben is. Egyesek egyenesen azt állítják, hogy anyagilag is jobban megéri az uniónak ma a zsebébe nyúlnia, mert a mai támogatási szükséglet elenyésző lehet ahhoz a potenciális összeghez képest, amelyet a régió bármely országának gazdasági, társadalmi összeomlása jelenthet a jövőben.<sup>8</sup>

---

*célból a keleti partnerség támogatni fogja a partnerországok politikai és társadalmi-gazdasági átalakulását, valamint elősegíti azok közeledését az Európai Unióhoz... Továbbá, a keleti partnerség hozzájárulhat a partnerországok között a kapcsolatok szorosabbá fejlesztéséhez.”*

<sup>6</sup> A nyilatkozat hosszabb távon számol csak esetleges vízumeltéréssel a partnerországok irányában, akkor is szigorúan egyedi országéltérítés szerint, egyelőre beérve vízumkönnyítési célokkal.

<sup>7</sup> Például Valasek (2009).

<sup>8</sup> Slawomir Debski véleménye, Wojna – Gniazdowski (2009).

## 4) A világgazdasági válság hatása a keleti partnerség programra

A világgazdasági válság számos olyan politikai-társadalmi és gazdasági jellegű következménnyel jár mind az uniós tagállamokban, mind pedig a kelet-európai partnerországokban, amelyek már most megkérdőjelezik a kezdeményezés sikerének esélyeit, de legalábbis annak időzítését. A gazdasági válság élesedő társadalmi feszültségeket teremt, amely körülmények között csökken a másokkal szembeni szolidaritás, erősödik a befelé fordulás és a nacionalizmus. Gazdasági téren mindez együtt jár a protekcionista tendenciák erősödésével, ami mindenképpen nehezíti a célkitűzések között szereplő szabadkereskedelmi elképzelések megvalósulását. A problémák egy része a két oldalon azonos, egy másik köre azonban a támogató és a célországok körében eltérő.

### 4.1. Az EU oldaláról fölmerülő problémák és válsághatások

1. Az új kezdeményezés egyik legfontosabb célkitűzése az emberek közötti kapcsolatok elősegítése, a határokon való átkelés könnyítése. A válság körülményei között azonban az uniós országok egy jelentős része máris kevésbé elzárkózóbbá vált a keleti munkásokkal és beutazókkal szemben.

2. Bár a szabad kereskedelem vonzerejének csökkenése inkább a partnerországok oldaláról merül fel válsághatásként, az uniós tagállamok részéről is kimutatható a protekcionista tendenciák erősödése. Mindez veszélyeztet, de mindenképpen lassít egy kulcskérdésben való előrelépést.

3. A válság az egyes uniós tagállamokat eltérő mélységben érinti. Úgy tűnik, az új tagállamok érzékenyebben reagáltak a válsághatásokra, s jelenleg lényegesen komolyabb nehézségekkel néznek szembe. Mindez kihat a keleti szomszédokkal való kapcsolatokra is, hiszen az új tagállamok, mint például Lettország az eddigiekben az uniós technikai segítségnyújtásban éllovasnak számítottak, támogatták a helyi NGO-kat és a civil szerveződéseket, aktívan vettek részt az adminisztrációs tisztviselők képzésében, s egyáltalán a kétoldalú tanácsadási folyamatokban. Még, ha anyagi forrásai egy kis országnak nyilvánvalóan korlátozottak is, a baltiak kezdeményezései e téren mindezidáig kiemelkedtek. Az elmúlt időszakban azonban Lettország például arról volt kénytelen dönteni, hogy bilaterális alapú programjait a korábbi célországokban (pl. Grúziában, Moldovában) beszünteti, s csak más partnerországokkal (Svédország, Lengyelország) együtt futó programokban vesz részt. Mindez rávilágít az uniós szintű kezdeményezések fokozott szükségességére, illetve a tagállami szinten történő összefogások jelentőségére.

4. Általában véve a válság hatásai által erőteljesebben sújtott, ráadásul egyéb okokból is igen problémás térség láttán erősödhet az EU-n belül az a vélemény, hogy saját bajaik közepette nem érdemes ilyen reménytelen helyzetű régiót támogatni.

## 4.2. A partnerországok oldaláról fölmerülő új problémák és válsághatások

1. A vizsgált térségre igen jellemző a következő megállapítás: a hat ország között nincsen – jól – működő demokrácia, miközben azok az országok a legstabilabbak, amelyekre egyértelműen az autoriter vezetés a jellemző. A válság ezt a képet csak részben rajzolja át. Miközben Belorusszia a válság által erősen érintett ország, tehát némiképpen instabillá vált, Azerbajdzsán továbbra is viszonylag stabil maradt. Ezzel szemben Moldovában és a térség legjelentősebb országában, Ukrajnában a komoly belpolitikai problémák mellett igen súlyos gazdasági gondokkal is küzdenek. Több országban erősödnek a szociális feszültségek, nő a munkanélküliség, s ezzel összefüggésben a társadalmi elégedetlenség is. Mivel a politikai helyzet legtöbbszörben amúgy sem volt stabilnak tekinthető, a gazdasági nehézségekkel tetőzve mindez robbanással fenyeget. Ráadásul a politikai vezetést a súlyos helyzet a rövid távú problémák felé tereli, ami természetesen nem kedvez a keleti partnerség olyan hosszabb távon megvalósítható célkitűzéseinek, mint például az uniós joganyag irányában történő harmonizáció. A világgazdasági válság eredetének ismeretében, s abból kifolyólag, hogy az eddig követendő példának tekintett nyugati gazdaságokban is igen komoly problémák adódtak, általában is újraértékelődhet a nyugati mintaátvétel kérdése.<sup>9</sup>

2. A keleti partnerség által célzott országok valamennyien a válság által súlyosan érintettek, s talán Azerbajdzsán kivételével ez – például az időbeli egybeesés folytán –, ahhoz a téves képhez is vezetheti őket, hogy az EU a keleti partnerség program által kívánja segítséget nyújtani új nehézségeik leküzdésében, de legalábbis az ennek egy eszköze lehet. Ebben az összefüggésben a felajánlott összegek valóban csekélyek. Az EU oldaláról mindenképpen fontos tehát hangsúlyozni, hogy a kezdeményezés alapvetően másra irányul. Ezt azonban akkor teheti meg hitelesen, ha egyúttal rámutat arra, milyen más csatornákon támogatja őket a gazdasági válság okozta hatások csökkentése érdekében. Nyilvánvaló, hogy ez már eddig is számos csatornán keresztül történt. Nem kis uniós tagállami pénzek is állnak természetesen azon IMF-csomagok mögött, amelyekkel a nemzetközi pénzügyi szervezet támogatja a térség bajba jutott országait. Az európai vezetők is támogatták azt a G20-találkozón meghozott döntést, amelynek értelmében megnövelték az IMF válságkezelésre szánt keretösszegét, az uniós országok ehhez mintegy 100 millió dollár összegben járultak hozzá. A keleti partnerség által érintett országok egyúttal ezen hitelkeretek legjelentősebb célzottjai is. Ismertek továbbá az uniós bankokon keresztül a kelet-európai országokban lévő fiókoknak és leányvállalatoknak nyújtott pénzügyi transzferek is (elsősorban Ukrajnában). Mindez azonban kevés lehet, s szükség lehet új módok felajánlására is, például uniós és további tagállami, makrogazdasági célú hitelek nyújtására. Lehetőségként kínálkozik a keleti partnerség program keretei között felajánlott támogatások, ösztöndíjak gyorsított kiadására is.<sup>10</sup>

3. Uniós berkekben részben az általános, az uniós ajánlatot keveslő ukrán vélekedésekhez is kapcsolódóan már arról számolnak be, hogy az Ukrajnával folytatott tárgyalások során észlelhető az szabad kereskedelemmel kapcsolatos korábbi ukrán lelkesedés csökkenése. Mindez a válság körülményei között várhatóan tovább erősödik, de a többi érintett ország részéről is fokozottan fennáll a protekcionista intézkedések fellángolásának veszélye.<sup>11</sup> Ennek fokozott a lehetősége a WTO-hoz még nem csatlakozott országok esetében (Belorusszia).

4. Érdekes szempontot fogalmaz meg a PriceWaterHouse egyik közelmúltbeli, a térség gazdasági folyamatainak szentelt elemzésében. Mivel a kelet-európai posztszovjet államok zömében

<sup>9</sup> Valasek (2009)

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Különös tekintettel arra, hogy a posztszovjet térség vezető gazdaságát, Oroszországot is hasonló lépések jellemzik.

a piacgazdasági intézményrendszer, s ezen belül különösen a pénzügyi intézményrendszer még meglehetősen fejletlen, a nemzetközi pénzügyi szférából érkező hatások is korlátozottak. Ráadásul ezen országok közül több szilárd reálgazdasági alapokkal rendelkezik. E téren azonban elsősorban az energiatermelő országokra gondolnak, tehát a keleti partnerség országai közül ez utóbbi megállapítás már csak Azerbajdzsánra vonatkozik. Elgondolkodtató azonban, hogy a válságot sajátos módon – leginkább a vendégmunkás hazautalások megcsappanásán keresztül – megérző Moldova a nemzetközi mezőnyben mégis biztonságos befektetési területnek számít.<sup>12</sup>

## 5) Pénzügyi források és válsághatások

A keleti partnerség program támaszkodik a korábban már az ENP keretei között a 2007-2010 időszakra rendelkezésre bocsátott uniós forrásokra. (Az európai szomszédságpolitikai eszköz – ENPI – országonkénti felosztását lásd az *1. táblázatban*.)<sup>13</sup> Továbbá, az érintett országok részesednek a határmenti együttműködésre szánt forrásokból, konkrétan a szomszédsági beruházási lehetőség (Neighbourhood Investment Facility, NIF) eszközeiből is, ezek 2008-ban összesen mintegy 70 millió euróra rúgtak. A határmenti együttműködés – kelet (Cross Border Cooperation East – CBC East) keret 2008-ban mintegy 25,6 millió eurónyi uniós forrást használt el.

A keleti partnerség program maga 2010 és 2010 között összesen 600 millió eurónyi forrással rendelkezik, ebből 250 millió az ENP regionális együttműködésére szánt pénzeiből származik, s 350 millió euró újonnan rendelkezésre bocsátott forrás. Ezen kívül az ENPI-n keresztül 2007 és 2013 között az EU további mintegy 1 milliárd euróval támogatja a hat országot, amit az EBRD és az EIB nyújtotta eszközök egészíthetnek ki.<sup>14</sup> Mindent egybevéve a hat kelet-európai ország uniós támogatásának éves szintje a 2008-ban még 450 millió eurós szintről 2013-ra 785 millió euróra nő majd.

1. táblázat

A hat országnak nyújtandó uniós források az ENPI-ből 2007–2010 folyamán

Örményország	98,4 millió euró
Azerbajdzsán	92 millió euró
Grúzia	120,4 millió euró (valamint egy 500 millió eurós keretösszeg a 200. augusztusi háború következményeinek elhárítására)
Moldova	209,7 millió euró
Ukrajna	494 millió euró
Összesen	1014,5 euró + 500 millió euró (a grúz háborús károk elhárítására)

Forrás: Európai Bizottság.

<sup>12</sup> Russia and CIS Express (2009) Spring

<sup>13</sup> Belorusszia ugyan elméletileg részese az ENP-kezdeményezésnek, azonban a korábbi visszafogott uniós kapcsolatrendszerrel magyarázhatóan rá nézve még nem készült akcióterv, így konkrét összeget sem nevesítettek.

<sup>14</sup> Wojna – Gniazdowski (2009)

A keleti partnerség 2009. májusi beindításakor lényegében újra helyreállt a szomszédságpolitikán belül az a pénzügyi egyensúly a déli és a keleti dimenzió között, amely már az elmúlt évek során jött létre, s amelynek fennmaradásához néhány nagy tagállam (pl. Franciaország) ragaszkodik is. A Mediterrán Unió és a keleti partnerség országainak szánt EU-s források aránya nagyjából 2:1. A májusi brüsszeli döntéssel tehát a keleti partnerség program pénzügyileg nem értékelődött fel az uniós célok között a 350 millió euróval megemelt támogatásösszeg ellenére sem. Nem meglepő, hogy az érintett országok oldaláról megfogalmazódik elégedetlenség is a keleti dimenzió finanszírozásának nagyságát illetően, ukrán elemzők például azt éppen a Mediterrán Unióval való összevetésben keveslik.

A problémát nem is ez jelenti, hiszen a déli és keleti dimenzió versengése az érintett célországok és a tagállamok között is tartósan fennálló jelenség, hanem az a megnehezült szituáció, amellyel ez az új program szembe kell, hogy nézzen. Az összesen 600 millió euró vajmi kevésnek tűnik mindazzal a problémahalmazzal szemben, amely az új kezdeményezés célszorgaiban a válság hatásait is figyelembe véve létrejött. Természetesen a szomszédságpolitika keretei között elindított új keleti partnerségnek nem az adott országok válságból való kifelé menedzselése, vagy éppenséggel a bajba jutott kormányok, költségvetések kisegítése a célja, hanem az adott országok Európai Unióhoz való közelebb vonása, a „hasonulást” elősegítő „eszközök” (demokratizálódási folyamatok, a civil szféra, a jogállamiság elősegítése, szorosabb gazdasági együttműködés előmozdítása stb.) révén. A válság sújtotta országokban azonban nyilvánvalóan a legfontosabb kérdés ma a válságból való minél zökkenőmentesebb kilábalás, helyenként az állam *default*-jának s a társadalmi feszültségek robbanással fenyegető kiéleződésének megakadályozása. Mindehhez a keleti partnerség közvetlenül nem kínál segítséget. Ráadásul az új kezdeményezésre felajánlott összeg nagysága is eltörpül nemcsak a gazdasági problémák, hanem a válság kezelésére más külső forrásokból eddig érkezett anyagi eszközök mögött is. A hat célország közül ugyanis az IMF négy országnak kellett, hogy mentőövet nyújtson: Ukrajnának, Örményországnak, Belorussziának és Moldovának.

Természetesen, amint láttuk, az Európai Unió, illetve annak tagállamai is részt vesznek ebben a külső segítségnyújtásban, azonban ez nem európai uniós válságkezelési csomagként jelentkezik. A nemzetközi szervezetekbe való befizetéseken, azok közös kasszáin kívül az unió egyéb módokon is jelen van a válság sújtotta országok problémáinak megoldásában, például az uniós anyabankok által leánybankjaiknak, fiókjaiknak nyújtott pótlólagos pénzeszközök által. (Például Ukrajnában.)

Az EU oldaláról is felvetődhet a kérdés, hogy lényeges-e, s éppen most a keleti partnerség (s általában a szomszédságpolitika) által lefektetett célok előtérbe helyezése. Rövid távon nyilvánvalóan nem ezek lennének a legfontosabbak a célzott országok vonatkozásában sem. Hosszabb távon azonban az intézményi átalakuláshoz nyújtott támogatás minden bizonnyal megtérül.

## 6) Hatások a keleti partnerségre országonként

Tekintettel az Európai Unióval már évek óta formálódó kétoldalú kapcsolatrendszerek sajátosságaira, s a válsághatások, valamint az egyéb gazdasági (pl. szerkezeti) és a belső politikai körülmények eltérő voltára, érdemes országonként is görcső alá venni a gazdasági válság körülményei között beindított keleti partnerség program lehetséges és már jelentkező hatásait, s a vele szemben megfogalmazott eltérő elvárásokat.



## 6.1. Ukrajna

A mai Ukrajna különösen nagy kihívást jelent az Európai Unió számára. Míg Ukrajna a 2004–2005-ös narancsos forradalom óta a térség unióval való kapcsolatrendszerében kétségtelenül éllovasnak számított, az utóbbi években a permanens belpolitikai válság számos kérdőjelet rajzolt a korábbi nagyívű elképzelések köré. Mára egyre egyértelműbb, hogy a mai Ukrajna felé az EU nem vállal tagsági ígéret-típusú elkötelezettséget. Azonban éppen ez az a pont, ahol a felek között a legnagyobb a véleménykülönbség. Ukrajna az EU minden őket érintő kezdeményezését azon a szemüvegen keresztül nézi, hogy az jelent-e végre számára tagsági ígéretet. Ennek fényében érthető, hogy csalódással fogadta a 2003–2004 folyamán meghirdetett európai szomszédságpolitikát, s ambivalensen, habár az ENP-hez képest pozitívabban viszonyul a keleti partnerség kezdeményezéséhez. A pozitívumot számára az jelenti, hogy az új program által végre kikerülhettek abból a közös kosárból, amelyen olyan országokkal osztoztak, amelyek földrajzi fekvésük okán nem is aspirálhattak uniós tagságra. Mint éllovas, természetesen az új együttműködési keretekben is az egyedi bánásmód híve, azaz az átalakulási folyamatban és az EU-hoz való közeledésben többet elért ország többet kaphasson az ígéretek és perspektívák terén is. Ezt a jelenlegi keleti partnerség, nem zárja ki, mégha a tagság kérdésében továbbra is hallgat. Összességében a keleti partnerséghez való ukrán viszonyulás mégis támogatónak tekinthető – a kormányfő és az elnök is mellette emelt szót –, bár diplomáciai úton ukrán részről elégedetlenségüket fejezték ki azzal kapcsolatban, hogy az elfogadott keleti partnerség program végül is kevesebbet ígér a vízumkérdésben a 2008. decemberi bizottsági javaslatához, s egyéb kérdésekben is visszalép a decemberi dokumentumhoz képest. Problémát jelenthet továbbá, hogy a Mediterrán Unióval ellentétben a keleti partnerségnek nincs kialakított intézményi struktúrája. Általános elvárás ukrán részről, hogy az új kezdeményezés – bár a tagsági perspektíva nevesítése nélkül – nyújtsa mindazt a célországoknak forrásban és kedvezmények terén is, mint amit a közép-kelet-európai országok kaptak az EU-val való csatlakozásukat megelőző időszakban. Ukrán részről voltak egyébként szakértői szinten is legaktívabbak a keleti partnerség program kimunkálási folyamatában, számos javaslatuk beemelődt a bizottság decemberi dokumentumának szövegébe is.

Ukrajna a gazdasági válság nélkül is krízishelyzetű országnak számított, a belső politikai válság mellé azonban felkerült a már-már államcsőddel fenyegető gazdasági válság rémképe is. Ukrajna az egész kontinens egyik legérintettebb országa, amelynek sorsa azonban nagysága, s az Európai Unióval való szomszédsága folytán nem lehet közömbös Európa számára. Ukrajnát valakinek meg kell mentenie. Ezt célozza az IMF-megállapodás, a külföldi tulajdonosbankok tőkeinjekcióinak, a kétoldalú – kormányközi – tárgyalások során elért hitelek sora. Ukrajna azonban ezzel együtt is az egyik legnagyobb kihívás marad, s a válság sújtotta ország komoly fejtörést okoz az Európai Uniónak is.

A gazdasági válság több ponton is súlyosan érinti az országot. Az egyik legnagyobb problémát minden bizonnyal az ország legfontosabb exporttermékének, a vas- és acél világszervi árának és keresletének radikális csökkenése okozta. Ukrajnában azonban – számos FÁK-országgal ellentétben, ahol a pénzügyi piac fejletlenségének köszönhetően a pénzügyi hatások visszafogottabbak – a bankrendszer is komoly problémákkal küzd, az IMF-hitel részben ennek a problémának az orvoslását célozza. Mindezt tetőzi a permanens belpolitikai válság, amely általános negatív hatásai mellett a válságkezelést konkrétan is nehezíti, például amiatt, hogy az elnökhöz közel álló központi bank vezetése és a kormány lényegi szakmai kérdésekben cívódnak egymással. Az EU számára tehát komoly kihívást jelent, hogy mi módon segítse az országot, hiszen a kapcsolatrendszer fejlődése szempontjából fontos lenne, hogy Ukrajna és lakosai szemében olyan partnerként tűnjön fel, amelyre lehet számítani a bajban is. Mindazonáltal, ahogy korábban arról már szó volt, az uniós pénzek célja alapvetően más jellegű.

2009 tavaszán az ukrán elit leginkább Európa-barát köreiből konkrétan megfogalmazódott egy másfajta igény is az Európai Unióval szemben. Tekintettel a válság körülményeire a

YES (Yalta European Strategy) együttműködés résztvevői hívták fel a figyelmet arra, hogy a nemzetközi közösségnek, s elsősorban az Európai Uniónak komolyabb szerepet kellene vállalnia a válság sújtotta Ukrajnában különösen elviselhetetlen belpolitikai instabilitás megszüntetésében. „A számadatok közvetlen korrelációt mutatnak egyik oldalról a politikai harcok, s másik oldalról a lakosság tömeges banki eszközkvonásai valamint a hrvinya összeomlása között.”<sup>15</sup> – írja egy bankárelemző. A nemzetközi környezettől várták annak biztosítását is, hogy az IMF-től kapott pénzek elköltése megfelelően történjen.

Az EU–ukrán kapcsolatrendszer egyik fontos mérője a 2009 júniusában újra kísértő orosz gázcsapelzárás veszélye közepette adott uniós válasz. Ukrajna ez év folyamán már többször is jelezte az orosz Gazprom felé, hogy problémái vannak a szállítások ellentételezéseivel. Ennek betudható, hogy 2009. májusára, az orosz szállító vállalat gyakorlatilag már az egész évi tranzitdíjat előre kifizette ukrán partnerének, s május végén jelezte, többet már nem vállal, a további gázszállítások sorsa a fizetéstől függ. Oroszország a problémával Brüsszel felé is fordult, jelezve, hogy igényt tart a kérdésben az EU együttműködésére és segítőkészségére, tekintettel annak Ukrajna iránti elkötelezettségére, s nem utolsósorban az uniós államok gázellátási problémáinak nyilvánvalóan közös elhárítási céljára. Az EU azonban nem mutatott különösebb készséget a kérdésben anyagi segítség nyújtására Ukrajna számára, s az alapvető finanszírozási gondokkal, csőd közeli helyzetben manőverező ukrán állam vélhetően a maga erejéből fizette ki végül is az esedékes gázszámlát. Az eset mindenestre „test case”-ként szolgálhat az EU Ukrajna iránti szolidaritását tekintve!<sup>16</sup>

## 6.2. Belorusszia

Különösen érdekesen alakult Belorusszia viszonya az Európai Unióhoz a válság körülményei között. Egyes szakértők szerint a keleti partnerség legfőbb nyertese Belorusszia. Az ország már évek óta erős orosz gazdasági expanziós nyomás alatt állt, s ennek tudható be, hogy a gazdasági válság körülményei között még inkább felerősödtek az egyoldalú orosz függés elkerülését célzó törekvései. Többek között határozottabbakká váltak az Európai Unió felé forduló lépések, s általában át(fel)értékelődött a külföldi – nem orosz eredetű – befektetések jelentősége. Az EU–belorusz kapcsolatok 2008 őszén lényeges javuláson mentek át, a felek kölcsönös engedményekkel tették lehetővé ezt a közeledést. (Azonban már 2006 ősze óta érzékelhető volt egyfajta, a „két lábbon állásra” törő külpolitikai irányváltás.)<sup>17</sup> Ez vezetett Belorusszia beemeléséhez abba körbe, amelybe az EU-val való intézményes kapcsolatrendszer olyan kelet-európai éllovasai tartoznak, mint Ukrajna, Grúzia vagy Moldova. Belorusszia elsősorban a gazdasági együttműködés intenzifikálódását, a gazdasági és környezeti szabványok uniós segítség melletti javulását, technikai (konzultációs) segítséget és vízumliberalizációt vár az új programtól. Konkrétan kifejezte érdeklődését a kereskedelem, az energetika, a közlekedés, a határmenti bűnözés elleni harc, a környezeti és agrárkérdésekben való együttműködés iránt. S mindemellett természetesen azt reméli, hogy az ország részvétele kifelé is demonstrálja, hogy azt az EU partnerként elfogadta, s ezzel kikerült a korábbi diplomáciai elszigeteltségből.<sup>18</sup> A kapcsolatrendszerben az egyenlő alapon való együttműködés szükségességét hangsúlyozza. Fontosnak tartja a keleti partnerség regionális – vagy multilaterális – dimenzióját, s máris közös infrastruktúrális projekttervekkel (pl. autópálya-építések, kikötőfejlesztések, energetikai együttműködés) fordultak az ukrán elnökhöz.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> Saltiel (2009) 1. p.

<sup>16</sup> [http://www.vg.hu/index.php?apps=cikk&cikk=274313&aloldal\\_id=11](http://www.vg.hu/index.php?apps=cikk&cikk=274313&aloldal_id=11)

<sup>17</sup> Rác (2009)

<sup>18</sup> Wojna – Gniazdowski (2009)

<sup>19</sup> *Ibid.*

Belorussziát a válság többek között a szoros orosz kapcsolatokon keresztül is érinti, hiszen az ország legfontosabb piaca Oroszország, amelynek piacai erőteljesen szűkülnek a válság körülményei között. Ráadásul – az emelkedő energiaárak következtében – a válság már amúgy is nehéz helyzetben lévő gazdaságot ért el. A helyzet súlyosságát jelzi, hogy az egyébként a nemzetközi szervezetekkel nehezen szót értő autoriter vezetés kénytelen volt az IMF-fel tárgyalni segélycsomagról. Mindehhez vezető úton fontos szerepet játszott az Európai Unióval megvalósult közeledési folyamat. Mindezzel összefüggésben „összességében véve a rezsím 2008 októbere és decembere között többet javított a demokratikus és emberi jogok helyzetén, mint a korábbi évek alatt összesen. A folyamatosan demonstrált együttműködési készség, és a számos magas rangú látogatás meg is hozta az eredményt, hiszen 2008. december 31-én az IMF elfogadta a már említett 2,5 milliárd dolláros hitelt.”<sup>20</sup> Az EU-val való szorosabb együttműködés azért is fontos, mert általa az ország vezetése azt reméli, hogy közelebb kerülnek az EBRD vagy az EIB forrásaihoz is.

Minden bizonnyal a továbbiakban is igen sokat lendítene az Európai Unióról formálódó lakossági képen, ha az EU jól látható módon venne részt a válságellenes intézkedésekben és megoldások keresésében. Az ország keleti partnerség programba való bevonása ebben jelentős lépés lehet.

Az autoriter vezetés és az EU–belarusz együttműködés megkezdése között feszülő ellentmondást mi sem tükrözi jobban, mint az a tény, hogy az egyébként az államok legfelsőbb vezetőinek jelenlétét megcélzó prágai keleti partnerség csúcsertekezleten Lukasenko elnök mégis nemkívánatos személy volt, s ő érte a jelbeszédből, nem is vett részt az ünnepélyes ceremónián. Nem véletlen az sem, hogy a belorusz ellenzék nem fogadta osztatlan lelkesedéssel az ország beemelését az új kezdeményezésbe, mondván, Brüsszel ezáltal legitimálja az autoriter vezetést. A civil szféra azonban úgy tűnik, támogatja országa részvételét az uniós programokban.

### 6.3. Moldova

Moldova már 1996-ban kinyilvánította eurointegrációs szándékait, s Ukrajnával egyetemben azóta is szeretné megkapni a tagság konkrét perspektíváját.<sup>21</sup> Moldova és az EU kapcsolatrendszere a válság alatt egyéb okból kifolyólag is igen érdekesen alakult. Míg Moldova korábban Ukrajna nyomában járó országnak, az eurointegrációs folyamatban a második legtöbb eredményt elérőnek számított, a nemrégiben lezajlott választásokat követő politikai instabilitás, s a rezsím erősödően antidemokratikus jellege számos kérdőjelet rajzol a kapcsolatrendszer jövője köré. Korábban az ország kifejezte különös érdekltségét a keleti partnerség által meghirdetett szabadkereskedelmi és vízumliberalizációs célokhoz vezető intézkedések, valamint természetesen a munkavállalás kérdésének liberalizációja iránt. A keleti partnerség-program hivatalos megítélése azonban 2009 februárjában váratlan fordulatot vett, amikor Voronin elnök azt „kontrollált FÁK 2-nek” bélyegezve elítélte, nem utolsósorban annak – szerinte – oroszellenes volta miatt. Kevesellte a Brüsszel által felajánlott pénzügyi forrásokat is, s nemtetszését fejezte ki amiatt, hogy az eurointegrációs folyamatban elől járó Moldova olyan országokkal került egy csoportba, mint Örményország, Azerbajdzsán vagy Grúzia.<sup>22</sup>

Moldovát a válság is sajátosan érinti, legjobban a külföldön dolgozó moldáv munkások hazautalásainak drámai visszaesése rázza meg a gazdaságot. 2009 januárjában ezek a pénzeszegek mintegy harmaddal csökkentek a korábbi évekhez képest a fogadó országokban mutatkozó gazdasági nehézségekkel összefüggésben.<sup>23</sup> Érdekes azonban, hogy mindezzel együtt,

<sup>20</sup> Rác (2009. 17. p.)

<sup>21</sup> A 2001 óta hatalmon lévő Moldova egyébként a térség egyetlen parlamentáris típusú állama.

<sup>22</sup> Wojna – Gniazdowski (2009)

<sup>23</sup> Valasek (2009)

s valószínűleg az ország kicsiny voltával és fejletlen piacgazdasági – benne pénzügyi rendszerével is magyarázhatón – ma Moldova nemzetközi viszonyításban az egyik legbiztonságosabb befektetési célpont.<sup>24</sup>

Moldovában az EU különösen nagy kihívással áll szemben. Egy egyre erősebben antide-mokratikus jelleget mutató vezetéssel kell együttműködnie a korábban kialakított célokat megtartva, benne a keleti partnerség programjával. Jól szimbolizálja a helyzet ambivalens voltát, hogy a programot indító prágai csúcson az ország csak miniszterelnök-helyettesi szinten képviseltette magát. Nem meglepő, hogy ebben a helyzetben a moldáv civil szféra különösen nagy elvárásokkal viseltetik az Európai Unió irányában, amelytől hatékony, stratégiai megfontolásokon alapuló közvetítést, a politikai patthelyzet rendezésében való aktív szereplést, s a demokratikus intézmények és normák visszaállítását várja.<sup>25</sup>

## 6.4. Grúzia

Grúziát Ukrajna és Moldova után a harmadik, az EU-val való legszorosabb kapcsolatok kialakítását megcélzó országgént tartották számon az elmúlt években. Grúzia nemcsak az EU-hoz földrajzilag – s kulturálisan, illetve vallási szempontból is – a legközelebb fekvő dél-kaukázusi ország, hanem egyúttal az is, amelynek köszönhető, hogy az országcsoport egyáltalán bekerült az európai szomszédságpolitika hivatalos látómezejébe: a 2003 őszi grúzai „rózsás” forradalom után tette meg az EU azt a lépést, amellyel kiterjesztette a már formálódó szomszédságpolitikát a három kaukázusi országra. A 2007-es bővítéssel a Fekete-tenger közvetítésével uniós szomszédává vált ország a későbbiekben az energiatranzit szerepe miatt is felértékelődött. Az ország azonban a 2008. augusztusi események után kiemelt jelentőségre tett szert: a keleti partnerség program 2009-es beindulásának fontos katalizátorává vált. A grúz–orosz katonai konfliktus, s benne Oroszország elítélése, s a kisebb, az orosz fölényrel szemben védtelen posztszovjet országok irányában érzett európai szolidaritás az EU-ban begyorsította azt a már amúgy is tervbe vett és elindított folyamatot, amely az uniós szomszédokká vált kelet-európai posztszovjet országok közelebb hozását célozta.<sup>26</sup> Az orosz magatartás elítélése bár nem teljes mértékű, de mégis egyfajta közös nevezőre hozta az orosz kérdésben amúgy igen szóródó tagállami álláspontokat, s hozzájárult a keleti szomszédokkal való együttműködés felülvizsgálatához, a korábbi együttműködési célok megemeléséhez. Grúzia elsősorban a meghirdetett vízumliberalizációs, a szabad kereskedelemmel, az energetikával, s tranzitkérdésekkel kapcsolatos ENP-célok, valamint a térség belső konfliktusainak kezelésében remélt uniós szerep miatt érdekelt a szomszédságpolitika, majd a keleti partnerség keretei közötti együttműködésben. Az ő számára is kiemelt jelentőségű a multilaterális dimenzió, amelynek kapcsán elsősorban GUAM-társaival kíván együttműködni.<sup>27</sup> Támaszt vár az EU-tól természetesen területi integritásának kérdésében is.

Grúzia a háborús károk enyhítési céljából már a konfliktust követően részesült pótlólagos uniós támogatásban, a keleti partnerség program természetesen más célokat szolgál. Mindazonáltal erre az országra sem jellemző a belső politikai stabilitás, az elnök támogatottsága folyamatosan hanyatlik. Az EU oldaláról tehát komoly kihívást jelent ennek a zavaros politikai és a hozzá társult problémás gazdasági helyzetnek a külső „baráti” jellegű kezelése. A konfliktus ugyanis amellett, hogy begyorsította a térségre vonatkozó uniós kezdeményezéseket, elgondolkodtatóan is hatott: a grúz viselkedéshez a megbízhatatlan, kiismerhetetlen vagy akár felelőtlen jelzőket társította.

<sup>24</sup> Pricewaterhouse Coopers (2009) Spring

<sup>25</sup> Munteanu (2009)

<sup>26</sup> Természetesen az orosz agresszió megítélései Európán belül, országoként és országokon belül is különbözőek. Ugyanakkor nyilvánvaló az is, hogy a konfliktus kirobbanásáért nagymértékben maga Grúzia a felelős.

<sup>27</sup> Wojna – Gniazdowski (2009)

## 6.5. Örményország

Örményország a keleti szomszédok, de a dél-kaukázusi országok között is azok közé tartozik, amelyek Európai Unió felé közeledési elszántsága visszafogott, s az EU-val szembeni elvárásai is korlátozottak. Örményország, elsősorban Oroszországhoz fűződő szoros gazdasági és politikai kapcsolatai következtében, egyáltalán nem gondol uniós tagságra, számára az EU inkább olyan támogatóként jelenik meg, amelynek gazdasági eszközei, illetve egyéb tapasztalatai segítik az országot belső problémái leküzdésében, azonban komolyabb örmény elköteleződés nélkül. Örményországot a Dél-Kaukázus egyetlen oroszbarát államaként tartják nyilván. Ez azonban nem mond ellent annak a ténynek, hogy az ENP vonatkozásában az ország „jó tanulónak” számít.<sup>28</sup> Örményország az unióval való kapcsolatától modernizációjához vár impulzusokat, s emellett elsősorban abban reménykedik, hogy az EU, mint jelentős külső aktor hozzájárulhat a térség konfliktusainak rendezéséhez. Ami a keleti partnerség programot illeti, különösen annak vízumliberalizációs és szabadkereskedelmi, valamint a regionális együttműködéssel kapcsolatos célkitűzései iránt érdeklődik.<sup>29</sup>

Az amúgy is szegény gazdaságot a válság igen komolyan sújtja, ezt jelzi az IMF-hitel felvételének szükségessége is. A válsághatások egyik legjelentősebb forrása minden bizonnyal a szoros gazdasági kapcsolódás a szintén komoly problémákkal küzdő orosz gazdasággal. Nyilvánvaló, hogy Örményország is azon országok sorába tartozik, amelyekben az EU-ról formált kép pozitívabbá való rajzolásában jelentős szerepet játszhat, ha a nehézségek között úgy tapasztalják, az EU-ra lehet számítani. Kérdéses, hogy a keleti partnerség program önmagában képes-e erre.

## 6.6. Azerbajdzsán

Azerbajdzsán nem tűzött ki különösebben ambiciózus célokat az EU-val formálódó kapcsolatrendszerében, pragmatikus alapon valamennyi „vevőjével” kiegyensúlyozott kapcsolatokra törekszik, azonban például az EU vonatkozásában ez semmi esetre sem jelent tagsági álmokat. Ezzel a hozzáállással azonban jól megférnek azok a törekvések, amelyek az EU-val való gazdasági és politikai kapcsolatok szorosabbra fűzéséhez kötődnek. Az ország vezetése három alapvető területen lát érdekeltiséget az EU-val való szoros együttműködésben: 1. biztonsági kérdések (a Nagorno–karabahi konfliktus ügye, terrorizmus elleni küzdelem); 2. gazdasági kérdések (tranzit és energiabiztonság, energetikán túlmutató gazdasági együttműködés);<sup>30</sup> 3. emberek közti kapcsolatok előmozdítása (vízumügy, diákcserék, tudományos és jogi együttműködés). A politikai rendszer jellegéből kifolyólag érthető módon nem érdeklődnek a demokrácia és a jogállamiság elősegítésére irányuló uniós célkitűzések iránt. Az azeri elit számára azonban az ENP-nyújtotta keretek az „európai gondolkodás” terjedésének előmozdítói is. Másik oldalról, az EU számára Azerbajdzsán felértékelődött partner, energiadiverzifikációs terveinek fontos szereplőjeként tekint rá. Éppen ezért a kétoldalú kapcsolatrendszerben meghatározó az energiadiálógus, miközben éppen e felértékelt szerepkör következtében az EU hajlik az egyébként erősen demokráciadeficitos gyengéi felett szemet hunyni, s a kétoldalú párbeszédben a politikai-intézményi kérdések helyett a gazdaságiakra koncentrálni. Azerbaj-

<sup>28</sup> Szigetvári, 2009.

<sup>29</sup> Wojna – Gniazdowski (2009)

<sup>30</sup> Bár az ország nem tagja a WTO-nak, s így egyelőre nem jöhet szóba az EU-val való szabad kereskedelem kérése sem, támogatják a társulási egyezmény való tárgyalásokat az EU-val.

dzsánban azonban éppen a kapcsolatok szorosabbra vonásától azt is várják, hogy az energetika mellé más területek is felzárkózzanak, s az ország egyéb területeken is modernebbé, versenyképesebbé válik.<sup>31</sup> Az országban vélhetően azonban nem különösebben magasak az unióval szembeni, a válságkezeléssel összefüggő elvárások, következésképpen a kapcsolatrendszer maradhat a régi vágányon, előtérbe helyezve az energetikai együttműködést.

Azerbajdzsán az a különös ország, amely kifelé történő véleménynyilvánításai során nem győzi hangsúlyozni, hogy gazdasága helyzetét a válság nem érinti különösebben súlyosan. Ez részben érthető, hiszen az ország az elmúlt – az olaj- és gáztermelőkre nézve aranykornak számító – években látványosan gazdagodott, Azerbajdzsán a világ legdinamikusabb, évi mintegy 30 per cent-kban bővülő GDP-jével büszkélkedhetett. Mindez lehetővé tette az állam számára tartalékok képzését, amelyekre most a nehezebb időkben elméletileg lehet számítani. Kérdéses azonban, hogy sikerül-e okosan használni ezeket a tartalékokat, hiszen az olajárak esése nyilvánvalóan komoly kihívásokat jelent a gazdaság számára, de legalábbis megkérdőjelezi a további tartalékképzés lehetőségeit, s felteszi az alapvető kérdést a meglévő tartalékok felhasználásának módjáról és céljairól. Természetesen a gazdasági válság pénzügyi hatásai is elérték az országot, s itt is sor került a bankrendszer védelmét célzó intézkedésekre.

## 7) A keleti partnerség és az EU–orosz kapcsolatok

A keleti partnerség programról nem lehet annak EU–orosz kapcsolatokra gyakorolt hatásait mellőzve beszélni. Oroszország ugyanis már évek óta kifejezi nemtetszését az EU posztszovjet országok irányában mutatott növekvő aktivitásával szemben, s az elmúlt időszakban az európai közös posztszovjet szomszédság egyre határozottabban körvonalazódó versengés tárgyává vált.<sup>32</sup> Míg Oroszország továbbra is érdekeltségi övezetként tekint a térségre, az EU az utóbbi években, a kétezres évek bővüléseitől koránt sem függetlenül, egyre inkább törekszik arra, hogy közelebb vonja magához ezeket az országokat, s ennek megvalósítása során elérje, hogy azok egyre inkább hasonlítsanak is hozzá. Mindennek érdekében az európai értékeket és normákat terjeszti, az európai intézményekhez kívánja kapcsolni az erre hajló országokat, miközben erősödnek a kétoldalú gazdasági kapcsolatok is. Az ENP már önmagában is irritálta Moszkvát, amely annak hatálya alól már a kezdetekkor kivonta magát, mondván, közte és az EU között csak egyenlő alapú partneri kapcsolat képzelhető el, amely az ENP által kínált úthoz nem illeszthető. A keleti partnerség kezdeményezés azonban még inkább kiváltotta Moszkva nemtetszését, több okból kifolyólag is. Egyrészt, ebben már Ukrajnán (és Moldován) kívül a többi célországnak is társulási megállapodási lehetőséget kínáltak, benne szabadkereskedelemmel, s az uniós joganyaghoz közelítő harmonizációs folyamattal. Másrészt, az országok köre is szélesedett, s bekerült a mindezidáig lényegében Moszkva köreihez tartozó Belorusszia is, amellyel az utóbbi években igen feszültté és problematikusá váltak kapcsolatai. Nem véletlen, hogy a 2009. májusi prágai csúcst megelőzően éles kritikái, sőt támadó hangnem jellemezte Moszkvát, amely – egyes elemzők szerint – a csúcst végső eredményét, számos tekintetben annak visszafogott voltát látva, a csúcst deklarációjának nyilvánosságra kerülését követően némiképpen megszelídült.

A válság azonban ebben a háromszögben gondolkodva is új dimenziókat tár fel, s új lehetőségekkel kecsegtet. Oroszországot a válság igen súlyosan érinti, megkérdőjelezve néhány korábban megfogalmazott ambiciózus célkitűzés tarthatóságát többek között Oroszország nemzetközi szerepét illetően. A korábban többek között az energiaárak növekedéséből dinamikusabban bővülő gazdaság megtorpant. S ha bár a korábbi gazdasági növekedés nem csak

<sup>31</sup> Wojna – Gniazdowski (2009)

<sup>32</sup> Mindez igen kiválóan kiviláglik Ukrajna jövője kapcsán, vagy az Oroszország számára legkellemetlenebb kérdéskör, az egyes posztszovjet országok esetleges NATO-csatlakozásának kérdése kapcsán is.

energialábon állt, ez az állítás az orosz költségvetés helyzetére már nem igaz. Mindebből következik, hogy az orosz állam ereje, alkuerije is némileg beszűkült. Ma már nem teljesen ugyanaz a Moszkva tárgyal az Európai Unióval, amely egy évvel ezelőtt még igencsak keménykedő partnerként viselkedett. Nyilvánvalóan felértékelődik a jelen helyzetben Oroszország számára is az Európával való gazdasági partnerség, s annak stabil megőrzésének szándéka. Ebben a helyzetben nem kizárt, hogy a korábbi években elmergesedett EU–orosz viszony rendeződni kezd, s kölcsönös gesztusok, engedmények révén új lendületet kaphat a kapcsolatrendszer. Mindebben az egyik kulcskérdést éppen a közös posztszovjet szomszédság sorsa jelenti. Ennek a problémás kérdéskörnek a megoldása nem kerülhető meg ahhoz, hogy a kétoldalú kapcsolatok valóban új, pozitív irányt vehessenek. Brüsszel számára kínáló lehetőség, hogy kizáróan kétoldalú alapon, de mégis a keleti partnerséghez hasonló ajánlattal álljon elő Oroszország irányában is. Erre vonatkozó jelek máris megfigyelhetők. Brüsszeli szakértői körökben, elismert tudományos műhelyekben már az ENP és az EU–orosz kapcsolatrendszer közötti lehetséges szinergiákról gondolkodnak. Érdekesség, hogy mintha elfelejtették volna, hogy mindez nem újdonság. Az EU a kétezres évek legelején, 2002 táján éppen az Oroszországgal formálódó kapcsolatrendszerének keretei között képzelte ehhez hasonlót: oly módon kívánta megvalósítani az EU és Oroszország közötti közös gazdasági térséget, amely a későbbiekben a szomszédos posztszovjet államokra is kiterjeszhető lett volna. Ma mindez újból aktuális kérdés. Hogyan lehet Oroszországot is érdekeltté tenni egy az EU-val való szorosabb, intézményi fokában is magasabb szintű gazdasági együttműködésben? Mennyiben közelíthető ez a keleti partnerség országainak felkínált ajánlathoz, s gyengíthető ezáltal Oroszország azzal szembeni ellenállása, egyáltalán a közös szomszédság feletti, az érintettek számára, de Európa egészére nézve is rendkívül káros versengés?

## Összegzés

A világgazdasági válság mind a donorok, mind pedig a kedvezményezettek oldaláról komoly kihívást jelent az újonnan megkezdett keleti partnerség programra. Számos, az új kezdeményezés szívének tekinthető kérdésben bizonytalanít el mindkét oldalon. Hogyan lehet a szabad kereskedelmi megállapodások szorgalmazásáról vagy a határok könnyebb átjárhatóságáról érvelni olyan körülmények között, amikor a gazdasági problémák közepette erősödik a protekcionizmus és a nacionalizmus, vagy szelídebben fogalmazva, az államok egyre inkább befelé fordulnak? A fenti problémákat felismerve az EU-nak arra kell törekednie, hogy egyrészt rámutasson a válsággal kapcsolatos új nehézségek kezelése és a szomszédságpolitikai keretek között megfogalmazott célkitűzések eltérő voltára, s ez utóbbiak folytatásának szükségességére. Mindebben azonban akkor lesz hiteles, ha rugalmasnak mutatkozik az új problémák kezelésében való hathatós részvételben is, s valóban képes a térség támogatójaként megjelenni. A megváltozott körülmények egy másik, a kelet-európai térséggel kapcsolatos dilemmában is előbbre vihetnek. A meggyengült Oroszországgal talán épp most jöhet el az ideje a köztes szomszédságról való kiegyezésnek, azonban nem oly módon, amely – csökkent gazdasági erejét látva – megpróbálja Oroszországot „legyűrni”, hanem együttműködő alapon, azaz a lehetséges kompromisszumokat megkeresve, s Oroszországot is egyre inkább bevonva az Európai Unió körül formálódó új gazdasági térségbe.

## Referenciák

- Belaja Knyiga (2002): *Obseje ekonomicseszkoje prosztranzitvo: perszpektivi vzaimootnose-nyij Rossziji i ESZ*. TACIS, Moszkva
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – *Eastern Partnership*. COM(2008) 823 final, Brüsszel. 3 December 2008.
- Declaration by the European Council on the Eastern Partnership*, Brussels, European Council, Presidency Conclusions, Annex 2, 19–20 March 2009.
- Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit*, Prague, 7 May 2009, 8435/09 (Press 78), Council of the European Union, Brüsszel
- Ludvig Zsuzsa (2008): *Oroszország és a kibővült Európai Unió gazdasági kapcsolatai*, Akadémiai Kiadó, Budapest
- Munteanu, I. (2009): *Failed Elections in Moldova: A Symptom of Rampant Authoritarianism*. Kézirat, Institute for Development and Social Initiatives, Kisinyov
- Russia & CIS Express (2009): *Quarterly Bulletin* from PricewaterHouse Coopers Russia & CIS Business Centre, 2009 tavasz.
- Rác András (2009): *Az EU Belarusz-politikája – ahogyan Minszkből látják*, Kézirat, MTA Világgazdasági Kutatóintézet, készült a „Magyarország FÁK-stratégiája, különös tekintettel Oroszországra, Ukrajnára és Kazahsztánra” c. MeH–MTA stratégiai kutatás keretében.
- Saltiel, J. P. (2009): Business Sense, *KyivPost*, 2009. március 11.
- Szigetvári Tamás (2009a): *The European Neighbourhood Policy. Concept, Practice, Future and the Priorities of Hungary*. Kézirat az EU-elnökségre való magyar felkészülést elősegítő stratégiai MeH–MTA projekt számára, MTA Világgazdasági Kutatóintézet.
- Szigetvári Tamás (2009b): *Az Európai Szomszédságpolitika és a kaukázusi országok*. Kézirat, MTA Világgazdasági Kutatóintézet, készült a „Magyarország FÁK-stratégiája, különös tekintettel Oroszországra, Ukrajnára és Kazahsztánra” c. MeH–MTA stratégiai kutatás keretében.
- YES Newsletter*, 2009. március 18.
- Valasek, Tomas (2009): *What the Economic Crisis Means for the EU's Eastern Policy*. Policy Brief, Centre for European Reform, London
- Wojna, B. – Gniazdowski, M. szerk. (2009): *Eastern Partnership: The Opening Report*. The Polish Institute of International Affairs.
- <http://europa.eu>
- <http://www.vg.hu>





---

## A GLOBÁLIS VÁLSÁG: HATÁSOK, GAZDASÁGPOLITIKAI VÁLASZOK ÉS KILÁTÁSOK

1. kötet Világgazdasági súlyponteltolódások  
Szerkesztette: Farkas Péter
2. kötet Transznacionális vállalati stratégiák és multilateralizmus  
Szerző: Simai Mihály
3. kötet A válság hatása néhány kiemelt gazdasági tevékenységre  
Szerkesztette: Szalavetz Andrea
4. kötet Az állam gazdaságfejlesztő és jóléti szerepe  
Szerkesztette: Kőrösi István
5. kötet A válságkezelés egyes nemzetközi dimenziói: nemzetközi pénzügyek,  
új regionalizmus  
Szerkesztette: Artner Annamária
6. kötet A válság hatása a meghatározó és a feltörekvő nem európai országokban  
Szerkesztette: Székely-Doby András és Szilágyi Judit
7. kötet Válság Oroszországban és Ukrajnában: eltérő válságkezelési lehetőségek  
Szerkesztette: Weiner Csaba
8. kötet A fejlődő országok/régiók és a válság  
Szerkesztette: Szigetvári Tamás
9. kötet Nagy EU-tagállamok és a gazdasági válság  
Szerkesztette: Somai Miklós
10. kötet A pénzügyi-gazdasági válság hatása és kezelése az EU fejlett  
kis tagállamaiban  
Szerkesztette: Vida Krisztina
11. kötet Az új EU-tagállamok és a tagjelöltek helyzete a válságban  
Szerkesztette: Novák Tamás és Wisniewski Anna
12. kötet A válság hatása az Európai Unió működésére  
Szerkesztette: Meisel Sándor