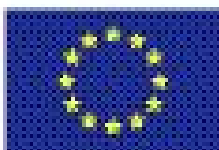


Magyarország célba ér



A projekt az Európai Unió
társfinanszírozásával, az Európa Terv
keretében valósul meg.

Fehér István

Katonáné Kovács Judit

Szűcs István

AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYRENDSZERE

- EURÓPAI UNIÓS ALAPISMERETEK -



HEFOP 3.3.1-P.-2004-06-0071/1.0

Ez a kiadvány a
„Gyakorlatorientált képzési rendszerek kialakítása
és minőségi fejlesztése az agrár-felsőoktatásban”
című program keretében készült

Szerkesztő:

Szűcs István

AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYRENDSZERE

- EURÓPAI UNIÓS ALAPISMERETEK -

© DE AMTC AVK 2007

Szerzők:

Fehér István
Szent István Egyetem

Katonáné Kovács Judit
Debreceni Egyetem

Szűcs István
Debreceni Egyetem

Lektor:

Szabó Gábor
Debreceni Egyetem

© DE AMTC AVK 2007

ISBN 978-963-9732-48-3

**E tankönyv teljes mértékben megegyezik a Debreceni Egyetem honlapján,
a <http://odin.agr.unideb.hu/hefop/> elérési úton megtalálható, azonos című tankönyvvel.**

Első kiadás

A kiadvány szerzői jogvédelem alatt áll. A kiadványt, illetve annak részeit másolni, reprodukálni, adatrögzítő rendszerben tárolni bármilyen formában és bármilyen eszközzel – elektronikus úton vagy más módon – a kiadó és a szerzők előzetes írásbeli engedélye nélkül tilos.

Kiadó:

Debreceni Egyetem Agrár- és Műszaki Tudományok Centruma
Agrárgazdasági és Vidékfejlesztési Kar

Debrecen, 2007.

Tartalomjegyzék

1. TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉS	6
1.1. A NEMZETKÖZI INTEGRÁCIÓ FORMÁI	6
1.2. AZ EURÓPAI UNIÓ SZÁMOKBAN	8
1.2.1. <i>Az Európai Unió jelképei</i>	11
1.3. AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉG MEGSZÜLETÉSE	11
1.3.1. <i>A Schuman-tervezet</i>	12
1.3.2. <i>A Montánunió</i>	13
1.3.3. <i>Az Európai Védelmi Közösség és a Nyugat-Európai Unió</i>	13
1.4. A HATOK KÖZÖSSÉGE	15
1.4.1. <i>Az Európai Gazdasági Közösség és az Euratom</i>	15
1.4.2. <i>A luxembourgi kompromisszum</i>	17
1.4.3. <i>Integrációs változások, az Európai Közösségek</i>	17
1.5. A KILENCEK	18
1.5.1. <i>Az együttműködés újabb területe: a pénzügyi unió</i>	18
1.5.2. <i>Az EK megerősödése</i>	20
1.5.3. <i>Törekvések az EK tevékenységének kiszélesítésére, a politikai unió kérdése</i>	20
1.6. A DÉLI KIBŐVÜLÉS	20
1.7. AZ EGYSÉGES EURÓPAI OKMÁNY	21
1.7.1. <i>Az integráció újbóli nekilendülése</i>	21
1.8. AZ EURÓPAI UNIÓS SZERZŐDÉS	22
1.8.1. <i>Az Unió Maastricht után</i>	22
1.8.2. <i>Maastrichti konvergencia kritériumok</i>	24
1.8.3. <i>A Schengeni Egyezmény</i>	25
1.9. A TIZENÖTÖK KÖZÖSSÉGE	26
1.9.1. <i>Ausztria, Finnország és Svédország csatlakozása</i>	26
1.10. AZ AMSZTERDAMI SZERZŐDÉS (ASZ)	26
1.10.1. <i>Az Amszterdami Szerződés eredményei</i>	27
1.11. A NIZZAI SZERZŐDÉS (NSZ)	27
1.12. AZ EU KELETI KIBŐVÜLÉSE	28
ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK (1. FEJEZET)	30
2. AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEI ÉS MŰKÖDÉSI RENDJÜK	31
2.1. AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYRENDSZERÉNEK ÁLTALÁNOS JELLEMZŐI	32
2.2. AZ EURÓPAI TANÁCS	32
2.3. AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEI	32
2.3.1. <i>Az Európai Bizottság</i>	32
2.3.2. <i>Az Európai Unió Tanácsa</i>	35
2.3.3. <i>Az Európai Parlament</i>	39
2.3.4. <i>Az Európai Bíróság</i>	42
2.3.5. <i>Az Európai Számvevőszék</i>	43
2.3.6. <i>Európai Ombudsman</i>	43
2.3.7. <i>Pénzügyi szervezetek</i>	44
2.3.7.1. <i>Európai Beruházási Bank</i>	44
2.3.7.2. <i>Európai Központi Bank</i>	44
2.3.8. <i>Tanácsadó Szervek</i>	45
2.3.8.1. <i>Európai Gazdasági és Szociális Bizottság</i>	45
ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK (2. FEJEZET)	47
3. AZ EURÓPAI UNIÓ JOGRENDSZERE	48
3.1. A KÖZÖSSÉGI JOG FORRÁSAI	48
3.1.1. <i>Az elsődleges jogforrások: a Szerződések</i>	48
3.1.2. <i>A másodlagos jogforrások</i>	49
3.1.3. <i>Az egyéb jogforrások</i>	50
3.2. AZ „ACQUIS COMMUNAUTAIRE”	50
3.3. AZ EURÓPAI UNIÓ HIVATALOS LAPJA (OFFICIAL JOURNAL)	50
ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK (3. FEJEZET)	51

4.	AZ EURÓPAI UNIÓ KÖLTSÉGVETÉSE.....	52
4.1.	AZ EU KÖLTSÉGVETÉSÉNEK BEVÉTELI OLDALA	52
4.2.	AZ EU KÖLTSÉGVETÉSÉNEK KIADÁSI OLDALA	54
	ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK (4. FEJEZET)	55
5.	AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉG POLITIKÁI.....	56
5.1.	KÖZÖSSÉGI POLITIKÁK (A-E)	56
5.2.	REGIONÁLIS POLITIKA	67
5.3.	A KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA	70
5.3.1.	A KAP kialakulása	71
5.3.1.1.	A Közös Agrárpolitika működtetésének alapelvei.....	72
5.3.2.	A Közös Agrárpolitika eszközrendszere	72
5.3.3.	A Közös Agrárpolitika finanszírozása	76
5.3.4.	A Közös Agrárpolitika reformjai.....	77
5.3.4.1.	Változások a KAP-ban	78
5.3.4.2.	A KAP 1992. évi reformja.....	79
5.3.4.3.	Mezőgazdasági Információ.....	79
5.3.4.4.	A KAP 1999. évi reformja.....	80
5.3.4.5.	A Közös Agrárpolitika 2003. évi reformja	81
5.3.4.6.	Új alapok a KAP finanszírozási rendszerében.....	84
5.3.5.	Magyarország EU-csatlakozása.....	85
5.3.5.1.	Átmeneti mentesség	85
5.3.5.2.	Támogatások és kötelezettségek Magyarország számára	86
5.3.5.3.	Kvóták Magyarország számára	86
5.3.5.4.	Intézkedések és az intézményrendszer kialakítása.....	87
5.3.5.5.	Az EU Bizottság és a tagállamok intézményi kapcsolata	88
5.3.5.6.	A Közös Agrárpolitikát működtető tagállami intézményi rendszer elemei	88
5.3.5.7.	A magyarországi kifizető ügynökség kialakítása.....	89
5.3.5.8.	Agrárpiaci rendtartás eszközeinek gyakorlati bemutatása (A;B).....	91
5.4.	AZ EURÓPAI UNIÓ VIDÉKFEJLESZTÉSI POLITIKÁJA	94
5.4.1.	Vidékfejlesztés az Európai Unióban.....	95
5.4.2.	A vidékfejlesztés, mint a KAP második pillére	96
5.4.3.	2003. évi KAP reform vidékfejlesztési vonatkozásai	99
5.4.4.	Az Európai Unió Vidékfejlesztési Politikájának Magyarországi vonatkozása	103
5.4.4.1.	Nemzeti Agrár-Környezetvédelmi Program – NAKP, 2002-2003	103
5.4.4.2.	Előcsatlakozási Program az Agrár- és Vidékfejlesztés számára –SAPARD	103
5.4.4.3.	Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program – AVOP, 2004-2006	104
5.4.4.4.	Nemzeti Vidékfejlesztési Terv – NVT, 2004-2006	105
5.4.4.5.	Nemzeti Agrár-vidékfejlesztési Terv 2007-2013.....	106
	ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK	108
	IRODALOMJEGYZÉK.....	109
	RÖVIDÍTÉSEK	112

1. TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉS

A fejezet első részében a nemzetek közötti integráció fogalmát, majd az integrációs formákat ismertetjük. A Magyar Értelmező Kéziszótárban (2003:571) a következő meghatározás található az integráció címszó alatt: „*Különálló részeknek valamilyen nagyobb egészbe, egységbe való beilleszkedése, beolvadása, egységesülése.*” Az integrációt történelmi folyamatként értelmezve, azonban az nem szűkíthető le nemzetgazdaságok egyesülésére vagy összefonódására.

A szervezett nemzetközi keretek között megvalósuló integráció legfontosabb sajátossága, hogy szuverén államok vagy nemzetgazdaságok önkéntes, komplex, gazdasági és politikai összefonódásaként jön létre. Az önkéntesség hangsúlyozása azért fontos, mert az integráció az adott nemzetgazdaság feloldódásához, bizonyos mértékig azonosságának elvesztéséhez vezet.

Az Európai Unió történetét nyomon követve megtaláljuk az integráció különböző szintjeinek formálódását. Bár elméletben az integrációs formák egymástól tisztán elkülöníthetők, konkrétan definiálhatók, a gyakorlatban sok esetben együtt jelennek meg és hosszú folyamat eredményeként alakulnak ki, illetve tisztulnak le. A történeti áttekintés során nyomon követhető, hogy a megismert integrációs formák mikortól jelennek meg az Európai Unió egységesülésében.

Az Európai Unió a világ egyik legfejlettebb **integrációs törekvése**, melyben eltérő kultúrával, hagyományokkal rendelkező, de fejlett piacgazdasággal rendelkező államok alkotnak integrációs közösséget. Az európai integráció összetett, bonyolult folyamat, hiszen míg a II. világháború után Európa nyugati részében megindult az integrálódási folyamat, addig Európa egészére a megosztottság volt jellemző. Az európai integráció előzményének tekinthetők:

- Az 1948-ban Nyugat-Európa újjáépítésének segítésére alakult Európai Együtműködés Szervezete (OEEC), mely 1961-től Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) néven a fejlődő világ segélyezésének koordinációját látja el.
- Az 1949-ben létrehozott Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO), amely kollektív védelemmel garantálja a tagországok biztonságát.
- Az emberi jogok védelme, az európai kultúra és identitás kialakításának elősegítése és a társadalmi problémák kezelése érdekében létrehozott Európa Tanács. Az Európa Tanácsot 10 nyugat-európai ország hozta létre 1949-ben, amihez azóta csatlakozott a többi nyugat- és dél európai, majd kelet- és közép európai állam. Az Európa Tanács kormányközi szervezet, székhelye Strasbourg.

1.1. A nemzetközi integráció formái

A nemzetközi szinten értelmezett integráció a világon számos formában jelent meg, melyek többsége a nemzetközi munkamegosztásra, a termékek, a szolgáltatások és a termelési tényezők szabad áramlásának a biztosítására, valamint egyes stratégiai jelentőségű, és/vagy veszéllyel bíró termékek, fegyverek előállításán és közös szabályok mentén történő használatán alapszik. Az Európai Unióban, illetve a kialakulása során megvalósult integrációs formákat a következőkben mutatjuk be (1.1. táblázat).

Szabadkereskedelmi társulás: a társulást alkotó országok között a külkereskedelem liberalizált, a kívül állókkal szemben azonban minden tagország külön nemzeti vámpolitikát folytat.

Vámunió: az országok között a külkereskedelem liberalizált (az áruk és szolgáltatások szabadon mozognak), de kívülállókkal szemben már közös külső vámokat alkalmaznak, és közös kereskedelempolitikát folytatnak.

Közös Piac: a vámuniónál annyiban több, hogy az áruk és szolgáltatások mozgásának szabadságán túl, minden termelési tényező, a tőke és a munkaerő áramlást is liberalizálják.

Az egységes piac alapját jelentő „négy szabadság” a Római Szerződés szerint: az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke mozgásának szabadsága.

Egységes (belső) piac: a közös piacnak olyan tovább fejlesztett változata, ahol a vámokon és a mennyiségi korlátozásokon túl, az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad áramlását akadályozó, „nem vámjellegű” korlátokat is felszámolják. A „nem vámjellegű” korlátokat három csoportba sorolják:

- „fizikai” (pl. határformalitások);
- „technikai” (pl. előírások, standardok);
- „pénzügyi” (pl. adóharmonizálás).

Gazdasági unió: a közös piacon túl már a gazdaságpolitikák integrációját is megvalósítják, ami a nemzeti gazdaságpolitikák összehangolását, harmonizálását, végső célként pedig, azok közösségi szintű egyesítését jelenti. A gazdasági unió egyik legfontosabb eleme a közös valuta.

Politikai unió: a kormányzat és törvényhozás fokozatos átvitele közösségi szintre. E folyamat fontos eleme a közös külpolitika kialakítása és a bel- és igazságügyek közös szintre emelése.

1.1. táblázat: Az integrációs formák jellemzői

INTEGRÁCIÓ TÍPUSA	Vámok, mennyiségi korlátok leépítése	Áru, szolgáltatás szabad áramlása	Külső fellépés	Tőke, munkaerő szabad áramlása	Nem vámjellegű korlátok leépítése	Gazdaságpolitikák integrációja	Közhatalom átvitele közösségi szintre
Szabadkereskedelmi társulás	+	+	-	-	-	-	-
Vámunió	+	+	+	-	-	-	-
Közös piac	+	+	+	+	-	-	-
Egységes piac	+	+	+	+	+	-	-
Gazdasági unió	+	+	+	+	+	+	-
Politikai unió	+	+	+	+	+	+	+

Forrás: Katonáné – Popovics, 2005

Az Európai Gazdasági Közösség a szabadkereskedelmi övezetet „átugorva”, vámunióként jöttek létre. Az alapító tagállamok 1958-tól közös külső vámokat alkalmaztak a harmadik országokkal szemben. Felszámolták egymás között az áruk (és részben a szolgáltatások) szabad mozgásának korlátait. 1968-tól megkezdődött a termelési tényezők szabad áramlásának biztosítása is. Szabaddá tették a munkavállalást, egy adott tagállam állampolgárai egy másik tagállamban a fogadó ország munkavállalóihoz hasonló módon, illetve feltételekkel vállalhattak munkát; fokozatosan oldották a tőke mozgások előtt álló akadályokat. A négy alapszabadság (legalábbis részleges) biztosításával, a Közösségek az integráció közös piaci szakaszába értek. A következő lépést a négy alapszabadság kiteljesedése, a nem vám jellegű korlátok leépítése, a fizikai korlátozások fokozatos megszüntetése, egységes standardok bevezetése, illetve a származási ország elvének elfogadása, valamint a közvetett adók esetében az adóharmonizáció kezdete jelentette. Ezeknek a céloknak jórészt 1992-re teljesítette a Közösség, és erre az időszakra szokás datálni az egységes európai belső piac létrejöttét – még ha az elméleti elvárások teljes körének nem is felel meg maradéktalanul (pl. a határon átnyúló szolgáltatások előtt fennálló nemzeti korlátozásokat). Az Európai Unió integrációs történetének legfiatalabb formájaként, a gazdaságpolitikai koordináció és az egységes fizetőeszköz 1999. évi bevezetésével létrejött a gazdasági unió sajátos európai integrációs fokozata, a Gazdasági és Monetáris Unió.

1.2. Az Európai Unió számokban

Az EU a világ legnagyobb egységes piaca. A világon megtermelt javak közel egyharmada származik innen, GDP-je meghaladja az Egyesült Államokét. Közös valutája, az euró a dollár után a második legfontosabb fizetőeszköz a világon. **Az EU gazdasága alapvetően a tercier, azaz a szolgáltató szektorra épül,**

- **a mezőgazdaság a GDP mintegy 2%-át,**
- **az ipar a GDP kb. 27%-át,**
- **és a szolgáltatások (kereskedelmet, közlekedést is beleértve) az összesített uniós GDP 71%-át termelik.**

Európa fontos kereskedelmi partner a világban, számos termék esetében a világ első importőre és exportőre. Vállalatai és gazdasági versenyképességüket általában annak köszönhetik, hogy fellendítik termelékenységüket, amit a költségek – köztük a bérek – optimalizálásával érnek el, garantálják termékeik és szolgáltatásaik minőségét, valamint állandóan újításokat vezetnek be, hogy jobban tudjanak igazodni a különböző piacok igényeihez. Ezáltal a legtöbb gazdasági szektorban meghatározó módon vannak jelen, így:

- az élelmiszer-gazdaságban, ahol világkereskedelmi szempontból első helyen áll;
- a főbb iparágakban – mint autó-, űr-, vegy- és építőipar, infrastruktúra-építés, távközlés stb. –, amelyekben az európai vállalatok szintén a legjobbak között vannak;
- az energiatermeléssel és -elosztással kapcsolatos tevékenységekben – kőolaj, atom-, gáz-, alternatív energiák – és a környezetvédelmi technológiákban;
- a szolgáltatásokban, ahol az európai vállalatok gyakran világelsők – kereskedelem, pénzügyek, biztosítás, közlekedés, tervezés, informatikai programok, turizmus, egészségügy stb.

Az európai vállalatok első számú ütőkártyáját az **egységes piac** jelenti, amely egységes szabályok és a kölcsönös elismerés általános elvén épül fel, s amelyet körülbelül 1 500 irányelven, 300 szabályzaton és majd 20 000 közös szabványon keresztül történő számos egységesítés egészít ki. A vállalati tevékenységekre vonatkozó szabályozás legnagyobb része ezek alapján épül fel.

Az európai belső piac ma a világ első piaca, 25 tagállammal, más európai országok – így Svájc, Norvégia, Izland – szoros együttműködésével és a további bővítés lehetőségével. Több mint félmilliárd európai alkotja ezt a hatalmas belső piacot (1.2. táblázat), amely lakosainak számát tekintve nagyobb, mint az amerikai vagy a japán belső piac és a fizetőképesség szempontjából sem marad el jelentősen a fogyasztási javak vonatkozásában.

1.2. táblázat: Összehasonlító gazdasági adatok

Megnevezés	EU 15	EU 25	USA	Japán
Népesség (millió fő)	372	458	294	128
Világszintű export (2003) milliárd euróban	872	903	713	474
Világszintű import (2003) milliárd euróban	882	942	1235	336
GDP/fő (EU 15 = 100) (2002)	100	91	137	na.
A GDP évi növekedése (2003)	0,7	0,8	3,1	2,7
Termelékenység munkaórán (EU 15=100) (2003)	100	na.	116	78
Foglalkoztatottság (2001) a 15-64 éves korú lakosság %-ában	64,1	62,8	71,9	68,2
Munkanélküliség (2003) az aktív lakosság %-ában	8,0	9,0	6,0	5,3
Kutatás/fejlesztés a GDP %-ában (2002)	1,99	1,93	2,98	2,59
A munkaerőt sújtó adóteher (2002)	37,8	38,3	27,3	23,2

Forrás: Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (2004)

Fejlesztésre került az infrastruktúra a transzeurópai közlekedési, energia- és távközlési hálózatok kiépítésével. A nagy ipari programok (pl. Airbus, Űrügynökség) is új lökést adtak a kutatásnak és az innovációnak. A nagyméretű és mindinkább globalizálódó piac a foglalkoztatottságon kívül elősegítette az aktív munkavállalók, a kutatók, a diákok mobilitását, melyet jól mutat pl. az Erasmus program, melyből több mint egy millió diák és oktató kapcsolódott be napjainkig.

Jelentős változás az integráció történetében az euró bevezetése, amely nagy haladást jelentett az európai vállalati versenyképesség javulása szempontjából. A 300 millió európai polgárt tömörítő tizenkét tagállam közös pénze, az euró kiküszöbölte az eurózónában az átváltási kockázatokat, semlegesítette a kereskedelmi tranzakciós költségeket, és biztosította a gazdasági adatok állandó naprakész összevethetőségét. Ez a világban is páratlan monetáris unió bebizonyította, hogy Európa képes egy olyan nagy újító és mozgósító erejű projektet sikerre vinni, amely igen jelentős hatással van polgárai és vállalatai életére. A monetáris unió jelentősen javított Európa külső megítélésén, és erősítette tárgyalási pozícióit, aminek hasznát Európa vállalatai élvezik.

A lisszaboni Európai Tanács 2000 márciusában úgy határozott, hogy mind nemzeti, mind európai szinten olyan gazdasági, szociális és igazgatási reformprogramot indít be, amely Európát 2010-re a világ legdinamikusabb és legversenyképesebb tudásalapú gazdaságává alakítja, mely képes biztosítani a gazdaság fenntartható fejlődését, a foglalkoztatottság mennyiségi és minőségi növekedését és egy jobb szociális kohézió megteremtését. Ez a stratégia képezi az európai gazdaság útlevelét ahhoz, hogy – egy versenyképesebb Európában – egyesítse erőit a globalizáció kihívásaival szemben.

Az európai foglalkoztatottsági szint (1.2. táblázat) viszonylag gyenge, különösen az Egyesült Államokhoz képest. Ez a helyzet káros hatással van Európa versenyképességére, a magas adóterhelés és a társadalombiztosítási rendszerek egyensúlya szempontjából.

1.3. táblázat: Adatok az Európai Unió tagországairól (2003)

Ország		Terület 1000 km ²	Zászló	Lakosság millió fő	GDP/fő euró (PPS)	GDP/fő EU-25 átlagában	GDP milliárd euró
Belgium	BE	30,5		10,4	25200	118,0	269,5
Cseh Köztársaság	CZ	78,9		10,2	14700	67,8	80,1
Dánia	DK	43,1		5,4	26200	120,9	188,0
Németország	DE	357		82,5	23100	108,3	2128,2
Észtország	EE	45,2		1,4	10400	48,2	8,0
Görögország	EL	131,6		11,0	17300	81,0	153,0
Spanyolország	ES	504,8		42,3	20900	97,3	744,8
Franciaország	FR	544		59,9	23700	111,7	1557,2
Írország	IE	70,3		4,0	28300	134,0	134,8
Olaszország	IT	301,3		57,9	22800	107,7	1300,9
Ciprus	CY	9,3		0,7	17400	79,8	11,6
Lettország	LV	64,6		2,3	8800	40,8	9,9
Litvánia	LT	65,3		3,4	9800	45,2	16,3
Luxemburg	LU	2,6		0,5	45900	233,6	24,0
Magyarország	HU	93,0		10,1	12900	59,2	73,2
Málta	MT	0,3		0,4	15800	73,2	4,3
Hollandia	NL	33,9		16,3	25800	124,6	454,3
Ausztria	AT	83,9		8,1	26100	120,7	226,1
Lengyelország	PL	312,7		38,2	9800	46,9	185,2
Portugália	PT	91,9		10,5	16000	72,8	130,5
Szlovénia	SI	20,3		2,0	16400	75,9	24,6
Szlovákia	SK	49		5,4	11100	51,9	28,8
Finnország	FI	304,5		5,2	24300	111,1	143,3
Svédország	SE	410,9		9,0	24600	115,7	267,3
Egyesült Kir.	UK	243,8		59,7	25300	116,1	1591,4
EU-25	EU	3892,7		456,8	20104	100	9755,3

Forrás: <http://europa.eu.int>

Az európai integráció és végső soron az Európai Unió eredendően nem azért jött létre, hogy világméretű gazdasági hatalom legyen. A II. világháború utáni megalakulásának legfontosabb oka a széthúzó európai népek és államok összefogása volt. Az elmúlt fél évszázadban azonban az európai integráció is egyre több és fontosabb területre tört be, ami átértékelte saját identitását és a világ többi részéhez való viszonyát, fellépését.

1.2.1. Az Európai Unió jelképei

Európai Himnusz Beethoven Kilencedik szimfóniája utolsó tételének fő témáját Herbert von Karajan hangszerelte (ebben Schiller „Örömdáját” dolgozta fel kórusra, szólistákra és zenekarra), és az Európai Tanács fogadta el 1962-ben európai himnuszként.

Az **európai zászló** sötétkék háttéren 12 ötágú sárga csillag által alkotott körből áll. A zászlót eredetileg az Európai Tanács tervezte saját használatra. A zászló nagyrészt Paul Levy munkája, aki az Európai Tanács információs igazgatója volt az 1950-es évek elején. A 12 arany csillag keresztény szimbólum: Szűz Mária csillagkoronáját jelképezi (Jelenések könyve: 12:1). Az csupán véletlen egybeesés, hogy 1985-ben 12 tagországa volt az Európai Közösségnek. A zászló és a szimbólum használóinak mindig ügyelniük kell arra, hogy az aranszínű csillagok csúcsai felfelé álljanak.

1950. május 9-én Robert Schuman előterjesztette Európa újjászervezésére vonatkozó javaslatát, mely elengedhetetlen feltétele volt a békés kapcsolatok fenntartásának. Ezt a „Schuman-nyilatkozat” néven ismert javaslatot tekintjük a mai Európai Unió megszületéséhez vezető első lépésnek. Május 9. mára **Európa Nap**ként, európai szimbólummá vált. Az Európa Nap alkalmából olyan rendezvények és fesztiválok kerülnek megrendezésre, melyek Európát közelebb viszik a polgárokhoz, az Unió népeit pedig egymáshoz.

„Egység a sokféleségben”: ez az **Európai Unió jelmondata**. A mottót először 2000-ben kezdték széles körben használni, hivatalos formában pedig elsőként az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés említi, melyet 2004-ben írtak alá. A Szerződés I–8. cikke határozza meg az EU jelképeit. A jelmondat arra utal, hogy az Unió egyesíti az európaiakat, hogy annak keretein belül együtt fáradozzanak a közös célért: a békéért és a jóléért, illetve, hogy az Európában honos különféle kultúrák, hagyományok és nyelvek sokféleségükkel gazdagabbá teszik a kontinenst.

1.3. Az Európai Közösség megszületése

Az európai integrációs folyamat csak Európa történetének kereteibe illesztve érthető meg. A kontinens fejlődése ezer szállal kötődik a világ más területeinek sorsához, bár a vizsgált időszakban Európa inkább tárgya, semmint alanya a világpolitika alakulásának, s a vasfüggöny leomlása óta a korábban egyértelműen kívülről meghatározott európai politika új belső logika szerint kezdett működni. A „szocialista világrend” összeomlása óta ismét érvényesül a történeti földrajz, megszüntetve olyan anomáliákat, mint például egy balkáni ország nyugat-európainak, míg egy közép-európai kelet-európainak minősülését.

A bevezetésben feltétlenül szót kell ejteni néhány, a hidegháborús korszak egészét (1945-1989) jellemző tendenciáról. A háború után az európai gazdaságot a romokból kellett újjáépíteni. Az európai és nemzeti intézményrendszerek felülvizsgálatra szorultak, mivel erős volt az a meggyőződés, hogy azok is hozzájárultak a második világháború kirobbanásához. Az eredmény sok helyütt új politikai kurzusok, új politikai erők térhódítása volt (kereszténydemokrácia) mind a győztes, mind a vesztes államokban. Új nemzetközi rend épült ki, létrehozták az Egyesült Nemzetek Szervezetét, s ami Európa szempontjából a legfontosabb: az Egyesült Államok és a Szovjetunió domináns hatalommá vált. Az önmagát

megvédeni képtelen Európa nyugati fele a gazdasági túlsúly és a nukleáris fegyverek monopóliumával rendelkező Egyesült Államok „védőernyője” alá, keleti fele pedig a szovjet érdekszférába került. Az Európa sorsát meghatározó döntések ezután évtizedekig Európa „feje fölött” születtek.

1.3.1. A Schuman-tervezet

Aristide Briand francia külügyminiszter 1929-ben már egy Egyesült Európa álmáról beszélt, s hasonló elképzelést vázolt föl a második világháború után a brit Winston Churchill is. Mindketten a politikai és a gazdasági határok lebontását szorgalmazták, ám az 1950-es évek elején Robert Schuman francia külügyminiszter és munkatársa, Jean Monnet már visszafogott tervet készítettek. Úgy tartották, hogy a háború után magára találó német gazdaság ellenőrzése nem haszontalan, ezért javasolták: Párizs és Bonn közös főhatóság alatt egyesítse a haditermelés centrumának számító szénbányászatát és acéliparát.

Franciaországban, a IV. Köztársaság éveiben meghatározó szerepet játszott kereszténydemokraták és szocialisták egyaránt integrációpártiak voltak, és a szélesebb európai együttműködéstől várták a lerombolt iparuk újrakezlesztését, a folyamatos nyersanyagellátást és a felvevőpiac bővítését egyaránt. Azonban a német kérdés tartotta Franciaországot ténylegesen az integráció vonalán.

A II. világháborúban a németektől elszenvedett katonai vereség, Franciaország hatalmi státusának megrendülése, a német kérdés háború utáni kezelésében a francia kívánságok sorozatos figyelmen kívül hagyása a nagyhatalmak részéről, azt eredményezték, hogy a francia külpolitikai gondolkodásban folyamatosan az első helyen a Németország háború utáni sorsával kapcsolatos aggodalmak kerültek.

Az ellenállási mozgalmat irányító De Gaulle tábornok úgy képzelte, hogy a háború után Németországról le fogják választani a Ruhr-vidéket, a szénben gazdag Saar-vidék gazdasági unióra lép Franciaországgal, a Rajna-vidék pedig katonai megszállás alatt marad. Ehelyett Franciaországnak az angolszász-német politikához kellett alkalmazkodnia, el kellett fogadnia Nyugat-Németország (a későbbi NSZK- Német Szövetségi Köztársaság) létrehozását, a német ipar helyreállítását a Marshall-terv segítségével. A németek ellenőrzés alatt tartását mindenáron megoldani akaró Franciaország számára, az európai egység gondolata kínálkozott a legjobb megoldásnak. Elképzelése szerint Németország és Franciaország egyenlőként csatlakoznának az európai intézményekhez, s ebben az esetben nincs szükség speciális, csak a németeket felügyelő rendszerre. Ugyanakkor korlátoznák Németország gazdasági önállóságát, s a német forrásokat egy szélesebb közösség javára hasznosítanák. Az eltorzult német nemzeti ambíciókat ezzel eltérítenék a nacionalizmustól az európaiság felé, s ugyanakkor a nyugat-európai együttműködés megakadályozná, hogy a németeket a szovjet táborba átcsábítsák.

A gaulle-ista Bidault-t 1948. júliusában eltávolították a francia külügyminisztérium éléről, és a francia-német közeledés irányvonalának képviselőjével a francia-német határ közelében nevelkedett Robert Schumant bízták meg. 1950. május 9-én Schuman nemzetközi sajtókonferencián jelentette be a később **Schuman-tervként** ismertté vált elgondolásokat az **Európai Szén és Acélközösség (ESZAK)** megteremtéséről¹.

Schuman javaslatának szülőatyja Jean Monnet, aki a francia gazdasági modernizáció felelőse, a keynesi gazdaságpolitika lelkes híve volt. Az alapötlet egy szupranacionális Főhatóság létesítése volt, amely ellenőrizné a francia és német szén- és acéltermelést, valamint természetesen azon országokéit is, amelyek csatlakoznának a szervezethez. A nehézipar kulcsszektorainak egyesítése:

¹ Ehhez a dátumhoz kapcsolódik, hogy május 9. az Unió jelképei között szerepel, Európa Napként ünnepeljük.

- egyfelől lehetetlenné tenné a háborút a két fél között,
- más oldalról viszont gazdasági és pénzügyi alapot szolgáltatna a két ország közeledéséhez, valamint garantálná a német szén a lotharingiai francia acélipar számára, ráadásul önkéntes alapon, a németek egyenrangú csatlakozása alapján.

Franciaország a tervezettel ismét kezdeményezően lépett fel a német kérdésben, ahol már évek óta csak passzív szerepet töltött be. Végül a Schuman-tervezet szélesebb távlatokat is kínált: jelentős lépést a szupranacionális együttműködés felé, egy olyan intézmény formájában, amely alapvetően különbözik a hidegháború intézményeitől.

Franciaország alternatívát nyújtott ily módon Németországnak, mégpedig a tradicionális történelmi orosz-német szövetségtől, s az újszülött amerikai szövetségtől is különböző formában. Végül a Schuman-javaslat nem igényelte a britek részvételét, akik semmilyen formában nem kívántak túlmenni a hagyományos kormányközi együttműködés keretein.

1.3.2. A Montánunió

Konrad Adenauer kancellárnak sikerült meggyőznie kormányát, hogy Bonn, Olaszország, Luxemburg és Hollandia mellett, ugyancsak támogassa a Schuman-tervet. Jelentős szerepet játszott a döntésben, hogy a francia Schumanhoz és az olasz De Gasperihez hasonlóan Adenauer is a kereszténydemokrata párt élén állott, s a kereszténydemokraták egyik közkedvelt argumentuma, az európai keresztény kultúra megvédése a szovjet befolyástól, immár politikai cselekvéssé emelkedett. A britek csatlakozására tett kísérletek nem vezettek eredményre. Ezek után a hatok képviselői 1950. júniusában ültek tárgyalóasztalhoz Párizsban, és a Montánunió szerződését 1951. április 18-án írták alá. A ratifikálási² eljárások után az egyezmény **1952. július 25-én lépett hatályba. A Montánunió első elnöke Jean Monnet lett.** A közös szén-és acélpiac célja az volt, hogy biztosítsa a békét a II. világháború győztes és vesztes nemzetei között. A közös szén- és acélpiac egyenlő és együttműködő félként, közös intézményeken keresztül fogta össze őket.

A Montánunió alapokmánya előírta, hogy a tagállamok töröljék el az egymás közötti forgalomban a **szénre, a koksza, a vasra és az ócskavasra vonatkozó behozatali és kiviteli vámokat, mennyiségi korlátozásokat, a termelők, a vásárlók, illetve a fogyasztók közötti megkülönböztető rendszabályokat, különösen az árak, a szállítási feltételek és a fuvardíjak tekintetében.** A Főhatóságnak a nemzeti kormányokra kötelező döntései alapjaiban érintették a részt vevő országok termelését, és végeredményben sikeressé tették a Montánunió egész tevékenységét. 1958-ra a kereskedelmi megszorítások eltűntek a hat tagállam forgalmából, és a tagállamok közötti acélforgalom 157%-kal, az acéltermelés 65%-kal nőtt.

1.3.3. Az Európai Védelmi Közösség és a Nyugat-Európai Unió

A Német Szövetségi Köztársaság (NSZK) gazdasági beilleszkedésének folyamata csak felerősítette a németekkel elmaradt békeszerződés hiányából fakadó zavarokat. Ezen a téren a nézeteltérések még jelentősebbnek bizonyultak. Az Amerikai Egyesült Államok az NSZK 1949-es megalakulásától kezdve sürgette az NSZK politikai helyzetének rendezését, s ezen belül azt is, hogy járuljon hozzá saját biztonságának a megteremtéséhez.

Az újrafelfegyverzés javaslata azonban heves ellenállásba ütközött mind francia, mind pedig angol részről. 1950 nyarán kitört a koreai háború: Észak-Korea szovjet és kínai

² A ratifikálás azt jelenti, hogy a nemzetek közötti szerződés életbelépéséhez szükséges a szerződés jóváhagyása a szerződő államok törvényhozó, vagy legfőbb államhatalmi szerve által, illetve törvénybe iktatása.

támogatással kísérelte meg az ország egyesítését. A háború kitörése fordulatot hozott az amerikai külpolitikában és Nyugat-Európában is. Nem abban az értelemben gyorsította meg a német kérdés rendezését, hogy érdemben szükség lett volna a nyugatnémet nehézipar termékeire (az amerikai hadiipar végül is érintetlen volt), hanem azért, hogy Nyugat-Európa fővárosaiban általánossá vált az a meggyőződés, hogy a koreai háború csak főpróba az Európában kettészakított ország, Németország szovjet indíttatású egyesítéséhez.

A Brüsszeli Szerződés államainak külügyminiszterei aggodalommal állapították meg, hogy Nyugat-Európának nincs elegendő katonai felkészültsége egy esetleges szovjet részről induló fegyveres konfliktus rendezéséhez, amelyhez lényegében csak az Amerikai Egyesült Államok tudna segíteni. Utóbbiak viszont ismét az NSZK felfegyverzését javasolták.

A reménytelennek tűnő helyzetből a francia kormány ismét csak előremenekült azzal, hogy 1950. október 24-én a Schuman-terv analógiájára bejelentették a **Pleven-tervet**. Ennek értelmében a francia kormány javasolta az európai politikai intézményekhez kapcsolódó **Európai Hadsereg** felállítását. A francia tervezet szerint az Európai Hadsereg nemzetek feletti struktúra lett volna, és a haderőt többnemzetiségű hadosztályokból állították volna össze. Parancsnoka az ugyancsak kinevezendő európai védelmi minisztertől kapta volna az utasításokat, aki a szupranacionális Miniszteri Tanácsnak lett volna felelős. Nem került volna sor a német nemzeti haderő és német főparancsnokság felállítására, és a német egységeket zászlóaljszinten sorozták volna be a többi alakulatba. Az 1950 ősztől megindult tárgyalások azonban nem hoztak eredményt, mindegyik fél ragaszkodott álláspontjához. Az amerikaiak az újrafelfegyverzéshez, az angolok a szupranacionális testületekből való kimaradáshoz, a franciák azt konstatálhatták, hogy az Európai Védelmi Közösség (EVK) működési területét legfeljebb ugyanazon államokra lehet kiterjeszteni, amelyek a Schuman-tervet is elfogadták. Tovább nehezítette a tárgyalásokat, hogy a hadsereg ügyeinek megoldása mellett párhuzamosan ki kellett volna dolgozni egy nemzetek feletti politikai szervezet körvonalait is, hiszen felelős kormány nélkül illúzió lett volna európai hadseregről beszélni.

Intenzív tárgyalások után végül az Európai Védelmi Közösség tervezetét ugyan az a hat állam írta alá 1952. május 27-én Párizsban, mint amelyik elfogadta a Montánuniót. A ratifikációs eljárás során azonban kiderült, hogy a tervet magában Franciaországban nem tudták elfogadtatni. Végül Mendes France vitte az EVK-t a Nemzetgyűlés elé, ahol 1954. augusztus 30-án leszavazták. A konfliktust az 1954. október 20-23. között Párizsban tartott konferencián oldották meg, ekkor írták alá a második világháború utáni Nyugat-Európa egyik legfontosabb szerződésrendszerét: megállapodtak a megszállási rendszer megszüntetéséről, immár az angolok részvételével létrehoztak egy új szervezetet, a Nyugat-Európai Uniót, amelybe bevonták az NSZK-t és Olaszországot is, felvették az NSZK-t a NATO-ba, és megállapodás jött létre a Saar-vidék sorsáról is.

Új jelenség körvonalai is kezdtek kirajzolódni: a két szuperhatalom között létrejövő stratégiai egyensúly mind nyilvánvalóbbá vált, a fokozatosan erősödő nyugat-európai gazdasági teljesítmények pedig, lehetővé tették, hogy a térség politikusai kritikusan újragondolják az Egyesült Államoktól való függésüket. Erősítette ezt a hangulatot a Dulles nevével fémjellezhető amerikai külpolitika agresszivitása, de különösképp 1956 történései.

Az angol-francia-izraeli közös kalandot Sueznél szovjet és amerikai felhívás állította meg, s ezek közül érhetően az amerikai volt fájdalmasabb Londonban és Párizsban. Az „Amerikai-erőd” minősítés megjelenése pedig, ugyancsak arra tolta Nyugat-Európa államait, hogy újból átgondolják az egymás közötti együttműködés lehetőségeit.

Az integráció előrelendítésében a stafétabotot a Benelux-államok vették át a franciáktól. 1955-ben a Montánunió belül dolgozták ki az ún. **Beyen-tervet**, amelynek során abból indultak ki, hogy ha politikai unió belátható időn belül nem is lehetséges, mégis mód nyílna a gazdasági összefogásra, amely hosszú távon valószínűleg ismét megnyitja az utat a politikai integráció felé is.

1.4. A Hatok közössége

A Montánunió Miniszteri Tanácsa 1955. júniusában az olaszországi Messinában tartott tanácskozáson elfogadta a Beyen-tervet, és egy szakértői bizottságot bízott meg a belga P. H. Spaak vezetésével a részletes javaslatok kidolgozására. Természetesen Nagy-Britanniát is felkérték, de London néhány hónap múlva visszalépett. A Spaak-féle kormányközi szakértői bizottság intenzív tevékenység után 1956. áprilisában terjesztette jelentését a kormányok elé, és ebben javasolta az **Európai Gazdasági Közösség**, valamint az **Euratom** megalakítását. A szerződéseket 1957. március 25-én írták alá Rómában, és még az év vége előtt mind a hat állam ratifikálta is azokat.

1.4.1. Az Európai Gazdasági Közösség és az Euratom

A Római Szerződés 1958. január 1-jei életbelépésével tehát a Montánunió mellé felsorakozott az Európai Gazdasági Közösség (EGK) és az Euratom is, amelyek ugyanazt a hat államot fogták össze. Igaz, az EGK és az Euratom sokkal kevésbé volt szupranacionális jellegű, mint a Montánunió, s szervezeti felépítésük (Miniszteri Tanács, Bizottság, Közgyűlés, Bíróság), valamint a szerződésben lefektetett működésük a tagállamok kormányára hagyta az egyre szorosabb unió felé haladás döntéseit.

Az alapvető cél először is egy vámunió létrehozása volt, szabad és egyenlő versennyel a hat tagállam között, és egy közös külső tarifarendszerrel a kívülállókkal szemben.

A közös piac kiépítését egy 12 éves, három periódusból álló időszak alatt tervezték megvalósítani. A létrehozott EGK, az áruk és a szolgáltatások széles skáláját magában foglaló közös piacon alapult. **1968. július 1-jén teljes mértékben eltörölték a hat ország között a belső vámokat (vámunió)**, majd a 60-as évek folyamán létrehozták a közös agrár- és kereskedelmi politikát.

Politikai oldalról, a föderalisták arra gondoltak, hogy döntéseik meghozatala fokozatosan az európai intézmények kezébe kerül. A hatvanas években több gazdasági célkitűzést sikerült is elérni. 1958 és 1970 között a kereskedelmi forgalom a Hatok között ötszörösére növekedett, míg az EGK-n kívülre irányuló export csak két és félszeresére nőtt. Az EGK-n belül a GDP növekedése ugyanebben az időszakban elérte az évi 5%-ot. Természetesen nem minden pozitív eredmény írható kizárólag az EGK javára: Nyugat-Európa az ötvenes évekre helyreállította gazdaságát, és a gazdasági fellendülés szélesebb nemzetközi kapcsolatrendszerben érvényesült. A kereskedelem bővülése is eléggé általánosnak tekinthető a GATT-on (General Agreement on Tariffs and Trade = Általános Vámtarifa és Kereskedelmi Egyezmény) belüli, ún. Kennedy-forduló eredményei következtében. Másfelől viszont a Római Szerződés előírásai sem valósultak meg maradék nélkül, az áruk és szolgáltatások teljesen szabad mozgását távolról sem sikerült a hatok között biztosítani. A létrehozott szociális alap túlságosan kis pénzeszközök fölött rendelkezett a munkanélküliség kezeléséhez, s a szerződő felek a szociális, a regionális és a szállítási politikában is csak az első lépéseket tették meg.

Az EGK sikereinek egyik legközvetlenebb mércéje a brit politika megváltozása volt. 1958-ban Nagy-Britannia még a hatok és az OEEC-országok szabadkereskedelmi övezetbe tömörítésében reménykedett, amelyet legenergikusabban Charles de Gaulle francia elnök ellenzett, hiszen egy szabadkereskedelmi megállapodás laza kerete nem nyújtott volna semmiféle különleges engedményt a francia mezőgazdaság számára. A britek ezért az EGK megalakulása után hozzáláttak az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) megszervezéséhez. Az 1960. januári stockholmi megállapodást végül Nagy-Britannia, Dánia,

Norvégia, Svédország, Svájc, Ausztria és Portugália írta alá, amelyekhez 1970-ben Izland, s 1985-ben Finnország is csatlakozott. Az EFTA ambíciói jóval mérsékeltőbbek voltak, mint az EGK-é. Kevesebb fogyasztóra terjedt ki, földrajzilag szórta volt, s gazdaságilag London uralta a szervezetet (Nagy-Britannia adta a szervezet ipari termelésének kétharmadát). A birodalom elvesztésének, a Nemzetközösség jelentősége csökkenésének, valamint az amerikaiakkal való különleges kapcsolatnak a nehézségeivel küzdő angol politika hamar felmérte a két szervezet közötti különbséget az EFTA hátrányára, ezért 1961. júliusában Harold Macmillan konzervatív kormánya csatlakozási szándékát jelezte az EGK-nak.

A brit belépési szándék hatalmas politikai vitát váltott ki a hatok között a Közösség jövőjéről, melyet a franciák kizszorító politikája uralt mintegy tíz éven át.

1960. májusában a Hatok elhatározták a gazdasági együttműködés felgyorsítását, így az EGK-n belüli vámtarifák 1962. júliusára már a felére csökkentek. Az integráció első látványos sikerei jó alapot adtak azoknak a reményeknek, hogy a hatok nagyobb politikai szerepet játszhatnak a világpolitikában, ugyanakkor felszínre hozta azt is, hogy meg kellene határozni e közös külpolitika milyenségét. A teljes egységhez vezető közösségi megközelítéssel szemben De Gaulle a „nemzetek Európájának” elvét s a nemzetállamok elsőbbségét vallotta. Kiterjedtebb együttműködést akart a hat tagállam között politikai területen is, de nem kis részben az amerikai befolyás ellensúlyozása, valamint Nyugat-Európa (értsd: Franciaország) nagyobb világpolitikai szerepe érdekében. Egyáltalán nem kívánta, hogy Franciaország bármilyen szupranacionális szervezetben feloldódjon.

A tábornok 1954-ig hevesen küzdött az Európai Védelmi Közösség tervezete ellen, és sokan tartottak attól, hogy 1958-as hatalomra kerülése után szétrobbantja az EGK-t is. De Gaulle mindenesetre az együttműködés fejlesztését kormányközi, nem pedig, integrációs szervezetek útján kívánta elérni. Partnerként azt az államot kívánta megnyerni, amelyik első látásra a legkevésbé tűnt erre alkalmasnak: az NSZK-t. Adenauer kancellár ugyan inkább a szupra-nacionális megoldások felé hajlott, és aggódott De Gaulle heves Amerika-ellenessége miatt, de réalpolitikusként felismerte, hogy a francia-német együttműködés az alapja a német Európa-politikának is. Egyébként is gesztusokat kívánt tenni a tábornoknak az 1958-61-es berlini válság során kapott támogatásért.

A Hatok vezetőinek két 1961-es konferenciáján megállapodtak abban, hogy létrehoznak egy bizottságot a francia Charles Fouchet vezetésével a leendő politikai egység tartalmának kidolgozására. A Fouchet-bizottság 1961. decemberére elkészítette jelentését a védelmi, külpolitikai és kulturális együttműködésről. De Gaulle kívánságának megfelelően ez az együttműködés a tagállamok egyhangú egyetértésének elvén nyugodott, s ennek értelmében új Bizottságot hoztak volna létre Párizsban, melynek tagjai nemzeti hivatalnokok, nem pedig az európai intézményekhez lojális tisztségviselők lettek volna. A hatok ezt a megoldást azzal a feltétellel fogadták el, hogy fenn kell tartani az atlanti szövetséget az Egyesült Államokkal és folytatni kell az EGK gazdasági együttműködését.

De Gaulle 1963. januárjában megvétózta az angolok felvételi kérelmét az EGK-ba, mondván, hogy az angolokon keresztül valójában az amerikaiak fogják lábukat betenni az európai szervezetbe. A vétó hatalmas vitákat váltott ki, különösen Belgiumban és Hollandiában. De Gaulle egyébként az ellensúlyt Adenauer kancellárnál kereste és találta meg. Ugyancsak 1963. januárjában írták alá a francia-nyugatnémet szerződést - az ún. Elysée-megállapodást -, amely kialakította a két ország különleges együttműködésének kereteit.

A hatok közötti válság áprilisra valamelyest enyhült, amikor megállapodtak a vámunió létrehozásának gyorsításáról, de ismét éleződtek a viták 1964. elejétől, a mezőgazdasági politikára vonatkozó Mansholt-terv kudarcától. A francia ellenállást látva az amerikaiak végül is elálltak a tervtől, s 1964. végére bizonyos haladást a Közös Agrárpolitika (KAP) tárgyalásokon is elértek a felek, de az EGK belső válsága súlyosbodott.

De Gaulle-t nem annyira az EGK általános gazdasági együttműködése, hanem a KAP, valamint az amerikai befolyás visszaszorítása érdekelte. Utóbbi irányába mutatott az európai tudományos együttműködésre vonatkozó javaslata, és az, az intézkedéssorozat, amelynek keretében Franciaország 1966-ban kilépett a NATO katonai szervezetéből, s a szervezet intézményeinek el kellett hagyniuk Franciaország területét.

A tábornok elnököt az EGK kapcsán még az is aggasztotta, hogy a Római Szerződés értelmében 1966. januárjára át kellett volna térni a többségi elv alkalmazására a döntéshozatalban. Ez esetenként olyan döntésekhez való alkalmazkodást jelentett volna Párizs számára is, amelyekkel nem értett egyet. De Gaulle számára ez elfogadhatatlan volt. Tehát mikor a Bizottság német elnöke, Walter Hallstein a közös agrárpolitika finanszírozásának reformjára tett javaslatot, amelynek értelmében az agrárkiadásokat az EGK már saját bevételekből finanszírozta volna, de De Gaulle ismét nemet mondott. 1965. júliusától Franciaország képviselői nem vettek részt az EGK döntéshozó szerveinek ülésein. Ez az ún. „üres székek” politikája eredményezte a szervezet mintegy hat hónapon át tartó, legsúlyosabb válságát.

1.4.2. A luxembourgi kompromisszum

A megoldást végül is az 1966. januári luxembourgi külügyminiszeri ülésen sikerült megtalálni. Franciaország visszatért az ülésekre, ugyanakkor De Gaulle elérte a Bizottság hatalmának újabb korlátozását, a Hallstein-terv elejtését, a KAP bevezetésére ütemterv elfogadtatását és végül azt az elvet, hogy **az egyhangúság elve továbbra is érvényben marad, ha a tárgyalt kérdés egy tagállam szempontjából nagyon fontosnak minősül. Ez utóbbi formulát emlegetik luxembourgi kompromisszumként.**

Az EGK végül is túlélte a válságot, a Római Szerződés lényegében érintetlen maradt, még akkor is, ha a luxembourgi kompromisszummal egyfajta vétőjogot vezettek be. A válság nyomán csökkent a csúcstalálkozók gyakorisága is.

1.4.3. Integrációs változások, az Európai Közösségek

A hatvanas évek közepén sor került a három meglévő integrációs szervezet, **az ESZAK, az EGK és az Euratom addig párhuzamosan működő intézményeinek egyesítésére (1.4. táblázat). Az 1965-ben elfogadott Egyesülési Szerződéstől használatos az Európai Közösségek (EK) elnevezés.** A három Közösség továbbra is megőrizte önálló nemzetközi jogalanyiságát, csak intézményeik váltak közössé.

1.4. táblázat: Az integrációs szervezetek intézményei

Megnevezés	INTÉZMÉNYEK			
	Főhatóság	Tanács	Közgyűlés	Bíróság
ESZAK (1952)				
EGK (1958)	Bizottság	Tanács		
EURATOM (1958)	Bizottság	Tanács		
Európai Közösségek (1967) Egyesülési Szerződés	Bizottság	Tanács	Európai Parlament (1962)	Bíróság

Összeállítás: Katonáné, 2006

Ebben az időszakban tető alá került a KAP és a vámunió is. 1967-ben az immár Harold Wilson által vezetett brit kormány újból felvételért folyamodott, amit De Gaulle újból visszautasított. Wilson nem vonta vissza a kérelmet, de annak érdemi tárgyalására csak 1969. végétől De Gaulle bukása után került sor.

1968-ban De Gaulle lemondott, és utódja, Georges Pompidou enyhíteni kívánta a feszült viszonyt mind az EK-partnerekkel, mind pedig az Egyesült Államokkal. A De Gaulle-i politika súlyától megszabadult EK 1969. decemberi hágai csúcstalálkozóján lényeges döntések születtek az integráció újraélesztése és dinamizálása szándékával. Megállapodtak Nagy-Britannia és más csatlakozni kívánók felvételében, a KAP finanszírozásának és a Közösség saját forrásainak ügyében, valamint az együttműködésbe bevonandó új gazdasági és politikai területekről.

1.5. A Kilencek

A tárgyalások Nagy-Britannia, Dánia, Írország és Norvégia csatlakozásáról 1970. júniusában kezdődtek. Természetesen a belépő új tagoknak el kellett fogadniuk az EK teljes joganyagát, de kaptak 5 év haladékot a hozzájuk való alkalmazkodásra. 1971 májusára sikerült megoldást találni a britekkel a nemzetközi kereskedelemmel és a KAP finanszírozásával kapcsolatos nézeteltérésekre is. A norvégokkal folytatott tárgyalások a halászatról ugyancsak sikeresek voltak, s így a csatlakozási egyezményt sikerült 1972 januárjában aláírni. Általános megrökönyödésre azonban a kilenc hónappal később tartott norvég népszavazáson a lakosság nemet mondott a csatlakozásra.

Az első bővítésre, mely során a tagállamok száma hatról kilencre nőtt – Nagy-Britannia, Dánia, Írország csatlakozott az integrációhoz – , 1973-ban került sor. Ezzel egy időben a Közösség új feladatokat tűzött ki magának, és bevezetette a közös szociálpolitikát, a regionális- és a környezetvédelmi szakpolitikát. A regionális politika végrehajtási eszközeként olasz és ír kezdeményezésre létrehozták az **Európai Regionális Fejlesztési Alapot (ERFA)**. A regionális egyenlőtlenségek csökkentése egyébiránt szerepelt a Római Szerződésben is, de ez a tevékenység a hatvanas évek során a tagállamok hatáskörében messze nem érte el a remélt eredményeket, és a tagállamokon belüli fejlettségbeli különbségek sem csökkentek. Az ERFA beindítása eleinte nem okozott jelentős változásokat, és a Bizottságnak csak 1984-ben sikerült az Alap felhasználásának tényleges irányítását magához vonnia.

A brit, a dán és az ír csatlakozás az EK lakosságának lélekszámát **mintegy 60 millió fővel növelte, s így az elérte a 250 milliót.** A kibővült Közösség már magának mondhatta a világkereskedelem egyötödét, s ez - az ötvenes és hatvanas évekhez képest - megváltoztatta Európa gazdaságpolitikai súlyát a világgazdaságban. Az elmozdulás jelentősége jól lemérhető az amerikaiak álláspontjának megváltozásán, akik a második világháború utáni helyzettől eltérően, immár inkább fenntartásokkal fogadták az EK erejének növekedését, tartva az európai protekcionizmustól. A közös politikai értékek és a folyamatot jellemző minden együttműködés ellenére az Egyesült Államok, Japán és az EK mindinkább kereskedelmi riválisokká váltak. Az EK előnye különösen a szocialista államokkal való kereskedelemben jelentkezett.

1.5.1. Az együttműködés újabb területe: a pénzügyi unió

Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés még nem szólt a Közösség szorosabb pénzügyi integrációjáról és a monetáris unióról. A Gazdasági és Monetáris Unió

(GMU) célját először a Hatok hágai kormányfői találkozásán 1969-ben fogalmazták meg, 1980-as céldátummal. Ez a döntés vezetett a Werner jelentés megszületéséhez.

A 70-es évek elejére, a Közösség vezetői felismerték, hogy országaik gazdaságait egy szintre kell hozniuk. Ezzel szinte egy időben az Egyesült Államok úgy döntött, hogy felfüggeszti a dollár aranykonverzióját. A döntés világméretű monetáris instabilitás kezdetét jelezte, melyet csak tovább súlyosbított az 1973-as és az 1979-es olajválság.

1970 októberében a luxembourgi miniszterelnök, Pierre Werner vezette munkacsoport jelentést készített a pénzügyi unióról. Különösen a németek voltak érdekeltek az Európai Monetáris Rendszer, mint szorosabb európai együttműködés, a tagállamok egyenjogúságát jobban kifejező viszonyrendszer és a valuták közötti stabilitást előmozdító keret kialakításában. A francia frank és a német márka közötti erőviszonyok 1969-es drasztikus változásai után az EK belső kereskedelmének stabilizálása igazolta a **Werner-jelentésnek a tagállamok közötti gazdasági, adózási és költségvetési politikák fokozatos harmonizálását** célzó javaslatait. 1972 októberében a tagállamok vezetői a párizsi csúcstalálkozóan elhatározták az Európai Monetáris Rendszer létrehozását. Elhatározásuk első eredményei - az ismétlődő gazdasági válságjelenségek miatt - azonban csak a nyolcvanas évek elejére realizálódtak.

Az egységes monetáris politika kiépítésének első lépéseként 1979-ben hozták létre az Európai Monetáris Rendszert, mely két évtizeden keresztül biztosította a tagállamok pénzügyi együttműködését. Az Európai Monetáris Rendszer (EMR) célja a Közösségen belüli árfolyam-stabilitás megteremtése. Ennek egyik fontos eleme a közös valuta irányába mutató ECU (European Currency Unit, Európai Valuta Egység) bevezetése volt. Az ECU, mint közösségi valuta, a nemzeti valuták mellett működött. Az ECU árfolyamát a tagországok valutáiból, a tagállamok gazdasági erejének súlyozásával állapították meg (ez a valutakosár). Minden valuta értékét százalékosan rögzítették, annak megfelelően, hogy az adott tagállam milyen mértékben járul hozzá az Unió bruttó nemzeti össztermékéhez és belső kereskedelméhez. Az ECU „tapintható pénz” (készpénz) formában nem létezett, csak a pénzügyi intézetek közti elszámolásoknál bankszámla-pénzként alkalmazták. Később a vállalatok közötti kereskedelmi ügyletek elszámolásánál is ezt használták. A közös pénz bevezetésének előnyei az alábbiakban határozódtak meg:

- az átváltásokkal kapcsolatos tranzakciós költségek megszűnnek,
- az árak az egyes tagállamokban egyszerűen összehasonlíthatóvá válnak,
- a piaci lehetőségek könnyebben felismerhetőbbek,
- ösztönzően hat a piaci versenyre, ezen keresztül a gazdasági növekedésre és a foglalkoztatásra.

Ez a rendszer túlélte a második olajárrobbanást is (1979-1981), és bizonyos stabilitást biztosított a nyolcvanas évek folyamán. Írországban és Olaszországban különleges engedményeket kellett tenni a részvétel biztosítása érdekében, a britek pedig, az 1990-1992 közötti időszakban egyszerűen nem kívántak belépni, míg a frissen győztes francia szocialista kormányzat kockázatos gazdaságpolitikájával több alkalommal is változásokat erőszakolt ki a pénzügyi rendszerben.

Az 1988-as hannoveri csúcstalálkozó bízta meg Jacques Delors-t, a brüsszeli Bizottság elnökét egy újabb, átfogó pénzügyi konstrukció megtervezésével. Az 1989-ben elkészült jelentés (Delors-jelentés) ugyancsak egy Európai Pénzügyi Unió megvalósítását vázolta fel hosszabb távon, teljesen szabad tőke mozgással, rögzített átváltási árfolyamokkal és esetleg közös fizetési eszközzel, valamint egy közös központi pénzügyi intézménnyel.

1.5.2. Az EK megerősödése

A Hatok közössége másfél évtizeddel a megalakulása után 1973-ban kilenctagúra bővült. E mellett gyors ütemben nőtt az EK forgalma a fejlődő világgal is. 1963-ban a Yaoundéi Egyezményben még csak a korábbi francia és belga afrikai gyarmatokról volt szó, 1975-ben az első Loméi Megállapodásban viszont már a korábbi brit gyarmatokról is. A hosszú tárgyalások után megszületett megállapodás 46 afrikai, karibi és csendes-óceáni fejlődő országra (ACP-országok³ - African, Caribic, Pacific nations) terjedt ki. Ezt a megállapodást még két alkalommal (1980 és 1985) újratárgyalták és kibővítették. A harmadik Loméi Megállapodásban már 66 ACP-ország vett részt.

A kereskedelmi sikereket követte az EK világpolitikai szerepének arányos növekedése. A gazdasági és politikai unió egyenlőtlen fejlődése jelentette a fő akadályt. A kibővüléssel - a semleges Írország befogadásával - a védelmi együttműködés lehetőségei csak fogyatkoztak. A közös halászati politikában, különösen a kifogható halmennyiségét és az 1977-től újonnan megállapított halászati övezeteket illetően, komoly nézeteltérések keletkeztek.

Az elégedetlen, s a kilépés kérdését állandóan napirenden tartó britek 1983-ra így is megkapták a halászati kvóta egyharmadát.

1.5.3. Törekvések az EK tevékenységének kiszélesítésére, a politikai unió kérdése

Nem bizonyult kevésbé rögzösnek a **politikai uniós folyamat** sem. Ehhez a tervezési munkálatok még a hetvenes évek közepén kezdődtek, amikor felkérték Leo Tindemans belga miniszterelnököt, hogy készítsen jelentést az európai integráció jövőjéről. Az 1976 januárjában közzétett **Tindemans-jelentés** az EK tevékenységének kiszélesítését javasolta a gazdaság, a társadalmi kérdések és a regionális politika területén. Javasolta továbbá egy közös EK-külpolitika megfontolását, az állampolgárok Európájának kiépítését a mozgásszabadság kiszélesítésével, valamint a Bizottság szerepének növelését.

A jelentést a föderalisták nagy örömmel üdvözltek, de végrehajtása komoly nehézségekbe ütközött. A gazdasági válság éveiben a kormányok erősen vonakodtak bármilyen további hatalmat adni a Bizottságnak. Nem is történt semmi érdemleges. Az 1981-es **Genscher-Colombo-terv** az EK átstrukturálásáról is mindössze az 1983-as Ünnepélyes Nyilatkozattal végződött, gyakorlatilag megismételve a korábban is hangoztatott elveket. A politikai unió kérdésében a hetvenes és a nyolcvanas években inkább csak szavakban, mint tettekben volt fejlődés.

1.6. A déli kibővülés

A csatlakozásuk időszakában Görögország, Spanyolország és Portugália az EK tagállamokhoz képest szegényebb országok voltak, gazdaságuk és iparuk fejletlenebb, politikai struktúrájuk pedig törékeny volt. Görögországgal az EK már 1960-as évek elején társulási egyezményt kötött. A görög katonai diktatúra alatt 1967-1974 között a megállapodást felfüggesztették. Egy évvel a demokratikus kormányzás helyreállítását követően Görögország benyújtotta tagsági kérelmét az akkorra kilenctagúra bővült Közösséghez. A katonai diktatúra gazdaságilag is visszavetette az országot, ezért nyilvánvaló,

³ **ACP-országok** azok az afrikai, karibi, csendes-óceániai országok, amelyek egyes EU tagállamok korábbi gyarmatai voltak. Ezekkel az államokkal kötötte meg az EK a Loméi Konvenciókat, a viszonzás nélküli szabad piacra jutásról.

hogy az 1979-ben aláírt csatlakozási szerződésnek nem kis részben politikai stabilizációs funkciója is volt. **Görögország 1981-ben, nagyon rövid átmeneti periódus után lett az EK tagja**, melynek kiemelt tényezője volt az ország stratégiai szempontból fontos területi lehelyezkedése.

A diktatúra alól a hetvenes évek közepén felszabadult **Spanyolország és Portugália** esetében hosszabb időt vett igénybe a csatlakozás, és ez a két állam **1986-ban vált taggá**. A déli kibővülés a jelenből visszatekintve sikeresnek mondható a szélesebb piacok megteremtése és az új demokráciák politikai stabilizálása szempontjából. A sikerek ellenére a mérleg azért nem egyértelműen pozitív.

A görög gazdaság számára az átmeneti idő túl rövid volt az EGK területén érvényesülő versenyre való felkészülésre. A nagy kereskedelmi deficithez a görög szocialista kormányok erősen negatív, helyenként nyíltan EGK-ellenes attitűdje járult, komoly zavarokat keltve a EGK-intézmények működésében. Spanyolországgal és Portugáliával kevesebb volt a gond, de mint várható volt, mindhárom ország jelenléte azonnal éreztette hatását a Szociális és Regionális Alap, valamint a KAP megnövekedett kiadásaiban.

1.7. Az Egységes Európai Okmány

Az EGK e déli „szegényebb” államokkal való kibővülése az eddigieknél jóval hangsúlyosabban vetette fel a Közösségen belüli fejlettségbeli különbségek csökkentésének igényét. A bővülés által előállt új problémák hatékony kezelése, az integráció mélyülésének folyamata szükségszerűvé tette az alapszerződés modernizálását.

Az integráció lelassult folyamata a nyolcvanas évek közepétől ismét felgyorsult. 1985-ben mind a Bizottság, mind pedig az Európa Parlament kezdeményező lépéseket tett. A legfontosabb közülük az ír szenátor, James Doodge által vezetett bizottság létrehozása volt, amelynek az EGK intézményi felülvizsgálata volt a feladata.

A tagállamok kormányzszakértőiből álló bizottság 1985-ös jelentésében egy kormányközi konferencia összehívását javasolta, részint az EGK intézményi reformja, részint pedig az EGK célkitűzéseinek átalakítása céljából. Ugyan a britek, a dánok és a görögök nem lelkesedtek a bizottság jelentésében foglaltakért, de az - figyelmen kívül hagyva Margaret Thatcher ellenszavazatát - 1985. évi nyári milánói találkozóján elhatározta egy kormányközi konferencia összehívását.

1.7.1. Az integráció újbóli nekilendülése

Hosszas tárgyalások után 1986 februárjában írták alá az **Egységes Európai Okmányt**, mely népszavazásokat követően csak **1987** nyarán lépett hatályba. **Az Okmány egyetlen dokumentumba foglalva hajtotta végre a Közösségeket alapító szerződések revízióját, és ugyanakkor kiterjesztette az EGK hatáskörét a környezetvédelem és a műszaki együttműködés témakörére is. Megerősítették a pénzügyi unió létrehozásának szándékát, meghatározták az ERFA tevékenységi köreit. Kiterjesztették a többségi szavazási eljárással eldönthető kérdések körét.**

Megteremtették a feltételeit az Európai Egységes Piac (Single European Market) létrehozásának – ahol is megvalósul az EGK eredeti célja: a személyek, javak, szolgáltatások és a tőke teljesen szabad forgalma –, valamint az 1992-re történő megvalósításának intézményi-döntéshozatali hátterét.

Az egységes piac elképzelését megalapozó Lord Cockfield által kidolgozott Fehér Könyv mintegy háromszáz irányelv elfogadását tűzte ki céljául, és nemzeti végrehajtásuk határidejét 1992. december 31-ig állapította meg. Az addig terjedő időszakra pontos

menetrendet határozott meg a szükséges intézkedésekről a fizikai, technikai és pénzügyi akadályok felszámolása terén.

A beindult munkálatok mozgásba hozták a tagállamok kormányzati és nem kormányzati szerveit, valamint gazdasági szereplőit is. Érdekes módon csak 1988. tavaszán készítették el és tették közzé azokat a számításokat, amelyekkel az 1992-re megvalósuló egységes belső piac várható hatásait felmérték. Ez az ún. Cecchini-jelentés a várható nyereséget az EK egészére vetítve a tagállamok nemzeti össztermékének 4,3-6,4%-ára becsülte, ami hatalmas összeget, több mint 200 milliárd ECU-t jelent.

1.8. Az Európai Unió Szerződés

Az Egységes Európai Okmány elfogadásakor elhatározott felülvizsgálati kormányközi konferenciák – a gazdasági és politikai unióról – 1990-1991-ben kétéves államközi tárgyalásokkal próbálták rendezni az Egységes Európai Okmány és a Fehér Könyv⁴ végrehajtásának politikai és gazdasági következményét és létrehozni az integráció továbbfejlesztése alapjául szolgáló új politikai konszenzust.

Az 1991. december 11-i, Maastrichtban tartott csúcstalálkozón fogadták el azt a holland elnökség által felülvizsgált, de alapvetően luxembourgi elnökség által készített tervezetet, melynek fontosabb pontjai a következők voltak:

- az Európai Közösségek elnevezése helyére Európai Unió elnevezés lép,
- **a gazdasági integráció megvalósítása** érdekében legkésőbb 1999-ig közös európai valutát vezetnek be, s létrehozzák az ehhez szükséges intézményeket is,
- az Európai Uniónak **közös kül- és biztonságpolitikája** lesz, amelynek irányairól ugyan továbbra is egyhangúlag határoznak, de bizonyos kérdésekben többségi döntés is lesz,
- az Európa Parlament jogköre valamelyest szélesedik, mindenekelőtt a tudomány, a kultúra, az egészségügy terén,
- az Európai Unió tagállamai közös vízümpolitikát fejlesztenek ki, habár a bevándorlás és a menekültügy továbbra is a nemzeti kormányok közötti tárgyalások témája marad,
- **a szubszidiaritás elvének megfogalmazása, amikor a döntéseket egy adott politikai rendszerben a hatékony cselekvéssel összhangban álló legalsóbb szinten kell meghozni.**

1.8.1. Az Unió Maastricht után

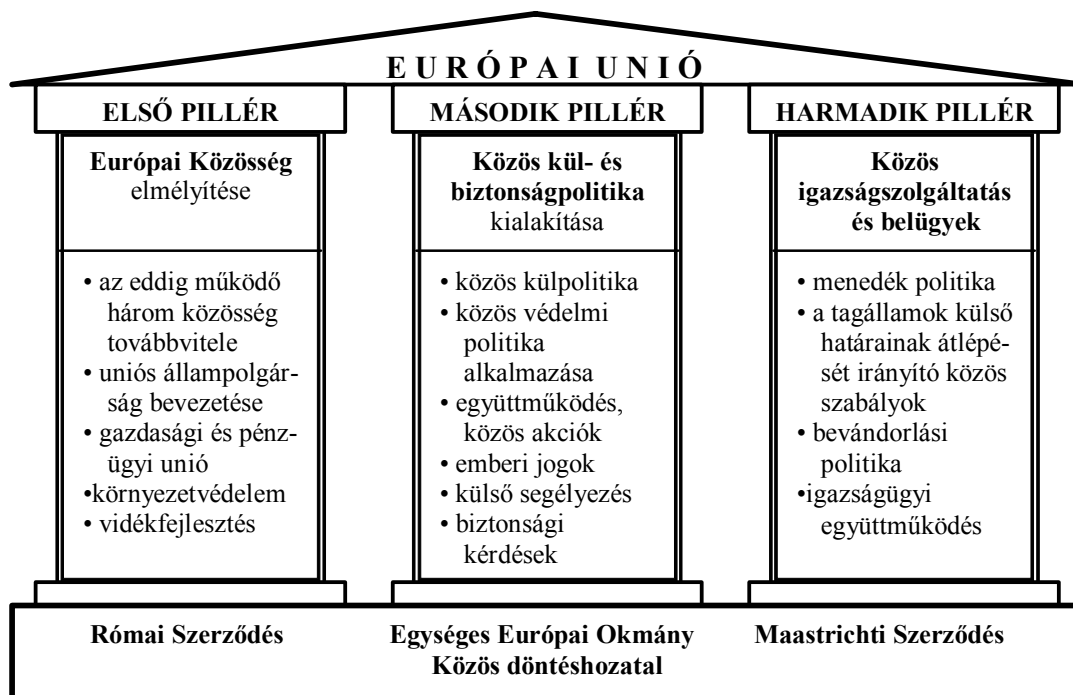
Az Európai Unió Szerződést végül 1992. február 7-én írták alá. A hosszú alkudozások után megszületett dokumentum bonyolult kompromisszumok terméke az integráció, a közös pénzügyi és védelmi politika hívei, valamint az integrációs folyamatot lassítani kívánó tagállamok között. Életbeléptetéséhez természetesen a tagállamok megerősítésére volt szükség.

Ezen eljárások során - miután Dánia 1992. júniusában népszavazással elutasította a szerződést, Franciaország pedig, ugyanezen év szeptemberében minimális többséggel volt képes csak megerősíteni - ismét hatalmas erővel kerültek felszínre nemcsak a

⁴ **Fehér Könyv:** a közösségi szakzsargonban egy nagyobb jogalkotási programcsomagra vonatkozó tervet jelent, amelyet stratégiai feladatok elvégzése előtt, illetve azokra való ösztönzésként, javaslatként szokott kiadni a Bizottság.

kompromisszumokkal áthidalta nemzeti érdekkülönbségek, hanem az integrációs fejlődést mindvégig befolyásoló nemzetközi változások hatásai is. Az 1993-as, ismételt - de most már kedvező végkifejletű - dán népszavazás végül elfogadta a szerződést, melyet utolsóként a németek ratifikáltak.

A Maastrichti Szerződés két kormányközi konferencia – melyek közül az egyik a Gazdasági és Monetáris Unióval, a másik az Európai Politikai Unióval foglalkozott – eredményeképpen jött. A Maastrichti Szerződés által létrehozott Európai Unió struktúrájának leírására gyakran használják a „három pillér” kifejezést. Az Unió ezek szerint egy templom timpanonjához hasonlatos, mely három pillérre támaszkodik (1.1. ábra). A három pillér együttesen alkotja az Európai Uniót.



1.1. ábra: Az EU hárompilléres szerkezete

Forrás: Horváth, 2003

Az első pillér, mely a korábbi Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződésre épül, amely kibővült a Gazdasági és Monetáris Unió létrehozásával, valamint további közösségi politikákkal (szociálpolitika, szakképzés, kultúra, egészségügy, Transzeurópai Hálózatok, környezetvédelem, stb.). Új integrációs elemként került be az ún. uniós állampolgárság fogalomköre. A deklarált cél a gazdasági közösség fokozatos átalakítása politikai unióvá.

Második pillér az Unió jövőbeli közös kül- és biztonságpolitikájára alapul, amely a Szerződésben megjelölt célokat szolgáló közösségi akciókra irányul, úgy mint:

- az Unió alapvető érdekeinek és függetlenségének, valamint a közös értékeknek megőrzése,
- az Unió és a tagállamok biztonságának erősítése,
- a világ békéjének és biztonságának erősítése,
- a nemzetközi együttműködés fejlesztése,

- a demokrácia és a jogérvényesítés erősítése és összehangolása az alapvető szabadságjogok és az emberi jogok biztosítása mellett.

A harmadik pillér a bel- és igazságügyi együttműködésre épül, amely számos konkrétan megjelölt közös érdekű ügyre és témakörre terjed ki. Ilyenek, pl.: menekültügyi és bevándorlási politika, vagy a kábítószeres és a terrorizmus elleni harc. A Szerződés előírta egy európai rendőri központ (Europol) létesítését, amelynek az adatgyűjtő és szolgáltató funkciók mellett a nemzeti bűnüldözés és biztonságpolitika segítése, nemzetközi kriminológiai vizsgálatok és bűnmegelőzési stratégia kidolgozása is feladata.

Lényegét tekintve különbség az első és a másik két pillér között az, hogy csak az első veszi igénybe a Római Szerződésben megállapított jogi aktusokat és eljárásokat. A második és a harmadik pillért az Európai Tanács és a Miniszterek Tanácsa uralja, míg az Európai Bizottság és az Európai parlament alárendelt szerepet játszanak. A Bizottság túlnyomó részt nincs jelen e pillérekben. Más szavakkal a második és a harmadik pillért kormányközi jellegűnek szánták.

A Maastrichti Szerződés deklarálta az Európai Unió létrejöttét. Hatályba lépésével számos új európai szervezet és intézmény alakult, ill. kapott új nevet, mint pl.: az Európai Gazdasági Közösség elnevezés „Európai Közösség (EK)”-re, az Európai Közösségek Bizottsága „Európai Bizottságra” változott. A szerződés megállapítja a Közösség további fejlődésének menetrendjét.

1.8.2. Maastrichti konvergencia kritériumok

A Maastrichti Szerződés írta elő a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) végső céljául a közös valuta bevezetését. A Szerződés rendelkezett a pénzügyi unió intézményi feltételeiről, és határozott az európai jegybank - Európai Központi Bank - felállításáról. A Szerződés a GMU koncepcióját három szakaszban tervezte megvalósítani:

- Első szakasz, melynek fő célja a tőkeáramlás szabaddá tétele, a tagállami gazdaságpolitikák közötti harmonizációs lépések megtétele, 1990. július 1-én vette kezdetét.
- Második szakasz, 1994. január 1-én kezdődött az újonnan létrehozott Európai Monetáris Intézettel (EMI)⁵, az Európai Központi Bank előintézményének felállításával. 1996 vége előtt a Miniszterek Tanácsa kormányfői szinten minősített többséggel döntött arról, hogy az országok eleget tettek-e a konvergencia kritériumoknak, hogy a harmadik szakaszba léphessenek.
- A harmadik szakasz megkezdésére 1999. január 1-jét fogadták el. Dánia, Svédország és az Egyesült Királyság (akik nem kívántak részt venni) és Görögország kivételével (aki nem teljesítette a feltételeket, és csatlakozására 2001-ben került sor) minden tagállam megkezdhetette a közös pénz bevezetését és az azzal kapcsolatos technikai és gyakorlati döntések meghozatalát. Jóllehet a közös valutát eredetileg ECU-nek nevezték el, az Európai Tanács 1995 decemberében az EUR név mellett döntött. A harmadik szakasz az euró bevezetése mellett együtt járt még a Központi Bankok Európai Rendszere létrehozásával, mely az Európai Központi Bankból és a nemzeti bankok képviselőiből állt.

⁵ Az ECU mögött intézményi háttérként az EMI állt, amelynek az EMU-ban részt vevő tagállamok arany- és dollárkészletük 20%-át voltak kötelesek átadni.

A közös pénz egyes tagállamokban történő bevezetéséhez szükséges szigorú feltételek (maastrichti konvergencia kritériumok) a következők:

- **árstabilitás:** az infláció alacsony szinten tartása (a fogyasztói árszint emelkedése nem haladhatja meg a három legalacsonyabb inflációs rátájú tagállam átlagindexét),
- **kamatok konvergenciája:** a kamatlábak változásának szinten tartása (a hosszú lejáratú kamatláb a vizsgált évben 2 százaléknál többel nem haladhatja meg a három legalacsonyabb inflációval rendelkező tagállam átlagát),
- **árfolyamok stabilitása:** a nemzeti valutát az Európai Monetáris Rendszer (EMR) árfolyam-mechanizmusán belül az utóbbi két évben nem értékelik le,
- **stabil kormányzati pénzügyi pozíciók:** a költségvetési deficit és az államadósság nem lépi túl az előre meghatározott értéket (költségvetési deficit a GDP 3 százalékát, államadósság a GDP 60 százalékát).

Az 1993-as év immár az egységes közösségi piac első éve volt. Az első száz nap gyorsmérlegének 1993. május 5-i megjelenését érthetően nagy várakozás előzte meg. A jelentésből kiderült, hogy a tagállamok alapvetően végrehajtották, illetve életbe léptették a Fehér Könyv által javasolt jogszabály-változásokat, és így fő feladattá magának az egységes piacnak a hatékony működése vált. A belső vitáknak megfelelően a legkényesebb két terület a közös pénz létrehozásával kapcsolatos kérdések és a vasfüggöny leomlása után felerősödött migrációs nyomás miatt halasztódó és a közösségi állampolgárok szabad mozgását eredményező megállapodás életbeléptetése bizonyult.

Az előbbi esetben nemcsak a fontot már 1992 szeptemberében a közösségi árfolyam-mechanizmusból kiléptető angol kívülállás okozott gondokat. A viták mögött legalább ilyen mértékben a közös pénzpolitikai kritériumait - az infláció, a kamatszint, a belső eladósodottság és a költségvetési deficit meghatározott értéken belül tartása - kell keresnünk, amelynek a tagállamok jelentős része képtelen volt és feltehetőleg képtelen lesz eleget tenni. Ezért egy részük nyíltan a feltételek enyhítését szorgalmazta, amit viszont a márka stabilitását féltő németek hevesen elleneztek.

A német álláspont győzedelmeskedett az Európai Unió 1993. júniusi koppenhágai csúcstalálkozóján. Jacques Delors, a Bizottság elnöke nemcsak kiállt a közös valuta szükségessége mellett, hanem figyelmeztette a tagállamokat, hogy ehhez ki kell tartaniuk a nemzetgazdaságok konvergenciájának szigorú politikája mellett.

Hatalmas lendülettel zajlott le a készpénzcsere előkészítése és megvalósítása. 1999-2001 között 15 pénzjegynyomdában és 16 pénzverőben gyártották, a teljes euróbankjegy gyártási kapacitása 2001 őszére elérte a havi egymilliárd darabot. Az euró készpénz 2002. január 1-jei forgalomba hozatala előtt közel 15 milliárd bankjegyet és 52 milliárd érmét állítottak elő. Az eredetileg hat hónapra tervezett párhuzamos készpénzidőszakot lerövidítették négy héttől két hónapig terjedőre.

A Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) legfontosabb előnyei a stabilabb árfolyamok és a tranzakciós költségek megszűnése. Hátrányai közül elsősorban a kevésbé autonóm monetáris politika említhető meg.

1.8.3. A Schengeni Egyezmény

Schengen egy luxemburgi falu, ahol 1985-ben a Benelux államok, Franciaország és az NSZK megállapodást írt alá „a közös határok ellenőrzésének fokozatos megszüntetéséről”. Számos késedelmet követően 1995-ben lépett hatályba az eredeti öt aláíró tagállamban, Portugáliában

és Spanyolországban. Ausztria, Görögország és Olaszország 1997 végétől alkalmazzák az egyezményt, melyhez Dánia, Svédország és Finnország is csatlakozott.

Kiemelkedően jelentős előrelépést jelentett az integráció fejlődésében a Schengeni Egyezmény aláírása, melynek értelmében megszűnt az áruk ellenőrzése a Közösséget alkotó államok belső határain.

A személyek teljesen szabad mozgása nem, illetve csak részlegesen valósult meg, hiszen a tagállamok nem fejezték be vízumrendszereik összehangolását, és nem építették ki a külső határokat összekötő egységes információs hálózatot, az ún. Schengeni Információs Rendszert, sőt magát a Schengeni Egyezményt sem írta alá valamennyi tagállam.

1.9. A Tizenötök közössége

Az Unió kibővülésének kérdésében a jelentkezők két csoportját kell megkülönböztetni. Az EFTA-országok (European Free Trade Association, Európai Szabadkereskedelmi Társulás) csatlakozása egyszerűbb folyamatnak látszik. A szervezeti szinten folyó tárgyalások sikere után, 1993. január 13-án lépett életbe az EK és az EFTA térségét lefedő Európai Gazdasági Térség megállapodás, amely a gyakorlatban a közösségi szabályozások átvételét jelentette az EFTA-tagállamok részéről, anélkül azonban, hogy az EFTA-tagállamok a közösségi döntéshozatalba bekapcsolódtak volna. Ezt az egyezményt egyébként az 1992 decemberében rendezett népszavazáson Svájc elvetette.

1.9.1. Ausztria, Finnország és Svédország csatlakozása

1993 folyamán befejeződtek az **Ausztria, Finnország, Svédország** és Norvégia belépéséről folytatott tárgyalások, s ennek értelmében ezek az országok **1995. január 1-jétől az Európai Unió teljes jogú tagjaivá válhattak**. Mivel a csatlakozó államok gazdasági fejlettsége felette van az Unió átlagának, a közösségi költségvetés nettó befizetőivé váló országokat szívesen látta a tagállamok többsége.

A tizenkettőnél több, végül tizenöt tagúvá bővülő Unió belső egyensúlyának megváltozása ugyanakkor heves belső vitákat váltott ki az állam- és kormányfők 1993. decemberi brüsszeli és 1994. júniusi korfui csúcstalálkozóján. A viták során nem sikerült megállapodást elérni az ún. intézményi reform kérdésében, s elmaradt a döntés arról is, hogy legyen-e változás az Unió döntési mechanizmusában, valamint a féléves elnökségi rotációs rendszerben. Az elnökségi rendszer kapcsán a vita mindenekelőtt a trojka összetétele körül zajlott. Az Unió nagy tagállamait ugyanis aggasztotta az a lehetőség, hogy az új belépőkkel ismételten kis államokból álló elnöki trojka alakulhat ki. Ennek elkerülése érdekében javasolták, hogy a trojka egyik tagja mindig a nagy államok egyike legyen. Ugyancsak vita tárgya volt a minősített többségi szavazáshoz szükséges szavazatok, illetve a vétóhoz szükséges ellenszavazatok száma.

1.10. Az Amszterdami Szerződés (ASZ)

Az EU létrejötté egy olyan szoros integrációs tömböt jelent, amelyből való kimaradás az Unión kívül rekedt többi állam számára a lemaradás veszélyével fenyegetett. Ezért nem véletlen, hogy egyre többen kopogtattak az Unió ajtaján. A negyedik bővülési folyamatban a volt szocialista közép-kelet-európai országok is sorra jelezték csatlakozási szándékukat. Az évtizedek alatt 15 tagországra duzzadt, és további bővülés előtt álló EU még mindig az alapító 6 tagállamra tervezett intézményes keretek között működött, ezért létfontosságúnak tűnt intézményrendszerének megreformálása.

1.10.1. Az Amszterdami Szerződés eredményei

Az ASZ-szel lezárt 1996-os kormányközi konferenciát eredetileg a maastrichti Európai Unió Szerződés (EUSZ) meghatározott rendelkezéseinek felülvizsgálata céljából kellett volna összehívni. Ez a koncepció azonban egyre újabb elemekkel egészült ki, és a tárgyalássorozat tényleges megindulásának időpontjára általánossá vált az a vélekedés, hogy a konferenciának alapvetően három fő problémakörrel kell foglalkoznia:

- egy "polgárközelibb" Európai Unió kialakításával,
- az Unió "kifelé irányuló cselekvési képességének megerősítésével",
- s végül az Európai Unió hatékonyabbá és demokratikusabbá tételéhez, valamint a következő kibővítés utáni működőképességének biztosításához szükséges belső intézményrendszeri reformokkal.

Az Európai Unió állam- és kormányfői 1997. június 17-én, az Európai Tanács amszterdami ülésén lezárták az uniós intézményrendszer reformjára hivatott kormányközi konferenciát, majd néhány hónappal később - 1997 októberében - ünnepélyesen aláírták az Amszterdami Szerződést (ASZ). Már az aláírás pillanatában világosan érezni lehetett azonban, hogy ezzel korántsem került pont a reformfolyamat végére, és az azóta eltelt időszak igazolta is ezt a vélekedést.

A tárgyalások eredményeképpen megszületett ASZ (1999. május 1.), ugyan a tervezett célokat nem valósította meg, de számos más területen előrelépést hozott. Szorosabbra fűzte a bel- és igazságügy együttműködését, lépéseket tett a kül- és biztonságpolitika hatékonyabbá tételében, egy közös koordinált európai foglalkozáspolitikai stratégiát dolgozott ki, hangsúlyosabbá tette az emberi jogok védelmét.

Az ASZ az Európai Uniót és a Közösségeket létrehozó Szerződéseket az áttekinthetőség javítása érdekében újrastrukturálta és átszámozta. Ennek következtében az ASZ hatályba lépése óta a Szerződések cikkei új számozással vannak érvényben.

1.11. A Nizzai Szerződés (NSZ)

Az ASZ meg nem válaszolt, intézményrendszert érintő kérdéseire a Nizzai Szerződés (NSZ) adott választ. **A 2001 februárjában aláírt szerződés 2003. február 1-én lépett hatályba.** A szerződés ratifikálása során problémát jelentett, hogy az Írországból 2001. júniusában tartott népszavazás a NSZ-ről nagyon alacsony részvétel mellett, elutasításra került. Ez a döntés a bővítés elhalasztását eredményezhette volna. Írország végül 2002. második felében tartott újabb népszavazáson támogatta a szerződést és utolsóként az EU-15 között, 2002 decemberében ratifikálta azt.

A NSZ – bár egyértelmű folytatásának tekinthető az Egységes Európai Okmány, a Maastrichti Szerződés és az Amszterdami Szerződés által véghezvitt mélyebb integrációt célzó folyamatnak – elődeivel szemben elsősorban nem arra törekedett, hogy újabb területeket vonjon be az integrációba, és újabb hatásköröket utaljon közösségi szintre. A NSZ célja az volt, hogy a meglévő hatáskörökkel kapcsolatos döntéseknél lehetővé tegye a gyorsabb döntéshozatalt, könnyítse a tagállamok megegyezését, hogy az EU hatékonyan tudjon működni a tagállamok nagyszámú növekedését követően is.

⁶ A szerződések módosításánál megfigyelhető, hogy a bővülő, egyre több országot magában foglaló integrációban egyre nehezebb feladat a változások tagországi elfogadtatása, ratifikálása. A szerződés aláírása és hatályba lépése közötti időszak egyre hosszabb. A szerződés az utolsó tagországi ratifikáció utáni második hónap első napján lép hatályba.

A NSZ ezért egyrészt továbbvitte a még az Egységes Európai Okmánnyal megkezdett folyamatot, amely az Unió döntéshozatalában a többségi döntések további kiterjesztésére irányul az egyhangúsághoz kötött döntésekkel szemben. A szerződés számos területre kiterjesztette a minősített többséggel meghozandó döntéseket, ezzel visszaszorította a tagállami vétó lehetőségét.

Másrészt módosította a tagállamok részvételét a döntéshozatalban oly módon, hogy jobban tükröződjének a népességi súlyok a döntéshozó intézményekben. Meghatározta, hogy a majdan 27 tagú Unióban melyik országnak hány tagja, milyen súlya lesz. A NSZ vitathatatlan jelentősége az volt, hogy hatályba lépését követően lehetővé tette az EU keleti irányú bővítését.

Mindemellett tény, hogy a NSZ sem oldott meg számos olyan, a hatékony, átlátható, demokratikus működést érintő problémát, amelyek csak egy átfogóbb reform keretében számolhatók fel. Ezért a tagállamok Nizzában egy, a Szerződéshez csatolt nyilatkozatban döntöttek arról, hogy a következő intézményi reform során a korábbiakhoz képest új, átláthatóbb, demokratikusabb keretet fognak biztosítani a reformok kialakításához.

1.12. Az EU keleti kibővülése

Még az 1996-ban esedékes, az Unió működésének felülvizsgálatával foglalkozó kormányközi konferencia előtt érdemi vita tárgyát képezte a közép-kelet-európai államok csatlakozása. Ezen államok közül Lengyelország és Magyarország már 1994 áprilisában benyújtotta a csatlakozási kérelmét az Unióhoz.

Az ezredfordulóra az EU integráció fejlődése, a folyamatban lévő **elmélyülés és kibővülés** (1.5. táblázat) alapján fordulóponthoz érkezett. A 2000. évi decemberi nizzai csúcstól két szempontból is fordulópontot hozott az EU további bővülése szempontjából. Egyrészt megszületett a bővítés előfeltételének tartott Nizzai Szerződés, másrészt az EU a nizzai csúcson konkrét menetrendet tartalmazó bővítési stratégiát fogadott el. A nizzai menetrend megerősítette a 2001. decemberi laekeni csúcstól, amelyen a tagállamok már meg is nevezték azt a 10 tagjelölt országot – Ciprus, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Szlovákia, Szlovénia – amelyeknek jó esélyük volt a nizzai menetrend tartására. 2002. december 13-án a koppenhágai csúcson e tíz országgal sikerült lezárni a tárgyalásokat. A tíz ország csatlakozási szerződését 2003. április 16-án írták alá Athénban, ezt követően mind a 25 országban végbement a szükséges **megerősítés (ratifikációs)** eljárás és 2004. május 1-én az Unió 25 tagúra bővült.

Megtörtént az EU történelmi, keleti bővítése, amelyet sokan Európa újraegyesülésének neveztek. Az EU-ban minden bizonnyal új fejlődési szakasz indult, amelynek fő feladata a bővítés hatásainak kezelése és a bővítés további folytatása, valamint a mélyítés, azaz a gazdasági és a politikai unió további kiépítése, illetve a bővítési és mélyítési célok összehangolása.

A 2004-es bővítéshez szorosan kapcsolódva a következő bővítési kör Bulgária és Románia csatlakozásával folytatódik. Tervek szerint 2007. január 1-én, amennyiben eddig az időpontig mindkét ország teljesíti a csatlakozási tárgyalásokon vállalt kötelezettségeit.

1.5. táblázat: Az európai integráció fejlődésének főbb állomásai

ÉVSZÁM (hatályba lépés)	MÉLYÍTÉS	BŐVÍTÉS (csatlakozó országok)
1952	ESZAK	-
1958	EGK, Euratom	-
1967	Egyesülési Szerződés	-
1973	-	Dánia, Egyesült Királyság, Írország
1981	-	Görögország
1986	-	Portugália, Spanyolország
1987	Egységes Európai Okmány	-
1993	Maastrichti Szerződés	-
1995	-	Ausztria, Finnország, Svédország
1999	Amszterdami Szerződés	-
2003	Nizzai Szerződés	-
2004	-	Ciprus, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Szlovákia, Szlovénia

Összeállítás: Katonáné 2006

1.6. táblázat: A bővítések hatásai (1995-ös adatok alapján)

Tagállamok száma	Területnövekedés %	Népességnövekedés %	Teljes GDP- növekedés *	Az egy főre jutó GDP változása	Egy főre jutó GDP átlaga euró
6-ről 9-re	31	32	29	-3	97 000
9-ről 12-re	48	22	15	-6	91 000
12-ről 15-re**	43	11	8	-3	89 000
15-ről 26-ra***	34	29	9	-16	75 000

*vásárlóerő szabványokra igazítva ** ideértve a volt NDK-t *** Málta kivételével
 Forrás: Bainbridge, 2004

A 2004. decemberi csúcson arról is döntés született, hogy az Európai Unió csatlakozási tárgyalásokat kezd Horvátországgal, majd Törökországgal. Törökország csatlakozása várhatóan hosszú időt fog igénybe venni. A bővítés jövőbeni folytatásával összefüggésben meg kell említeni, hogy az EU már a 2003 júniusi thesszalóniki csúcstalálkozóján perspektívát ajánlott fel a nyugat-Balkán országainak (Albániának, Bosznia és Hercegovinának, Horvátországnak, Macedóniának, valamint Szerbia és Montenegrónak),

ami ugyan nem tekinthető konkrét csatlakozási ígéretnek, de mutatja az EU elkötelezettségét a térség irányába.

Az euróövezet további bővítése szempontjából az új tagállamok számára a közös valuta bevezetése nem opcionális jog, hanem szerződésből adódó kötelezettség. Az EU-tagsággal egyidejűleg a közös valutát is elfogadták, mint az *acquis communautaire* részét. Gazdaság- és monetáris politikájukat úgy kell alakítaniuk, hogy megfeleljenek a konvergencia-kritériumoknak és képesek legyenek az euró bevezetésére. Ennek egyedül az időzítése lehet kérdéses.

Ellenőrző kérdések (1. fejezet)

- Hogyan definiálható a nemzetközi integráció és milyen integrációs formákat különít el a szakirodalom?
- Melyek az EU alapszerződései?
- Mi volt az EGK létrehozásának célja?
- Mikor került sor az első bővítésre és mely tagországok csatlakoztak az integrációhoz?
- Mikor és mely szerződésekkel segítették elő integráció mélyülését?
- Mikor és hány tagországgal bővült 1980 után az integráció?
- Mihez teremtette meg a feltételeket az Egységes Európai Okmány?
- Mit jelent a Maastrichti Szerződésben megfogalmazott három pilléres szerkezet?
- Milyen eredményeket hozott az Amszterdami Szerződés?
- Miért volt szükség a Nizzai Szerződés elfogadására az integráció további bővüléséhez?
- Mikor és hogyan történt meg az első keleti bővülés?

2. AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEI ÉS MŰKÖDÉSI RENDJÜK

Az Európai Unió döntéshozó folyamatában általában három fő intézmény vesz részt:

- az Európai Unió polgárait képviselő **Európai Parlament**,
- az egyes tagállamokat képviselő **Európai Unió Tanácsa**,
- az Unió, mint egység érdekeit képviselő **Európai Bizottság**.

Ez az ún. „intézményes háromszög” készíti az Unióban alkalmazott politikai irányelveket és jogszabályokat (irányelveket, rendeleteket és határozatokat). Általában a Bizottság készíti a javaslatokat, de a Parlament és a Tanács fogadja el azokat. E három intézményen kívül még két másik egészíti ki a döntéshozatal folyamatát: az Európai Bíróság, amely az európai törvényhozás szerepét tölti be, és a Számvevőszék, amely az Unió tevékenységeinek finanszírozását ellenőrzi. Ezeket az intézményeket az Unió alapköveinek számító Alapszerződések értelmében hozták létre, mely szerződéseket a tagállamok állam- és kormányfői hoztak, országuk parlamentjei ratifikáltak, és az EU által követendő jogszabályokat és eljárásokat rögzítik.

Ezen intézmények mellett az Unióban még számos egyéb, szakmai feladatokat ellátó szervezet működik:

- Az **Európai Ombudsman**: Az Európai Ombudsman védi az Unió polgárait és vállalatait a hivatali visszaélésekkel szemben.
- Az **Európai Adatvédelmi Biztos**: Intézményét 2001-ben alkotta meg a Nizzai Szerződés. Biztosítja, hogy az EU-intézmények és -szervek az emberek személyes adatainak feldolgozása során betartsák a magánélet tiszteletben tartásához való jogot.
- Pénzügyi testületek
 - o az európai monetáris politikáért felelős **Európai Központi Bank**,
 - o az EU beruházási projektjeit finanszírozó **Európai Beruházási Bank**.
- Tanácsadó testületek
 - o a **Gazdasági és Szociális Bizottság**, amely a munkavállalói és munkáltatói oldalt is képviseli,
 - o a **Régiók Bizottsága**, amely a területi és helyi hatóságokat képviseli.
- Intézményközi testületek
 - o az **Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Irodája**, amely kiadja, nyomtatja és terjeszti az Unióval és annak tevékenységével kapcsolatos információkat,
 - o az **Európai Személyzeti Kiválasztási Hivatal** toborozza az Unió intézményeinek és egyéb testületek munkatársait.
- Decentralizált ügynökségek
 - o 16 szakosodott ügynökség („**Közösségi ügynökségek**”) látja el az Unió „közösségi területén” felmerülő speciális technikai, tudományos vagy menedzsment feladatokat. (az EU "első pillére"),
 - o az **Európai Biztonságtudományi Intézet** és az **Európai Műholdas Központ** foglalkoznak a Közös Kül- és Biztonságpolitikával (az EU "második pillére") kapcsolatos feladatokkal,
 - o a bűnügyekben az **Eurojust** (Európai Rendőrségi Hivatal) és az **Eurojust** segítségével koordinálják a rendőrségi és jogi együttműködést (az EU "harmadik pillére").

2.1. Az Európai Unió intézményrendszerének általános jellemzői

Az EU intézményei vázlatosan meghatározott kompetenciakörökkel felruházottak, nem rendelkeznek precízen meghatározott feladat- és hatáskörökkel. Ez a felállás rugalmas intézményi keretszabályozást tesz lehetővé. Az intézmények hatásköre a gyakorlatban alakul ki, egy részük informális marad, más részük a Római Szerződés részévé válik. Az intézményi rendszer állandóan változik. Nem érvényesül a hatalommegosztás elve sem, azaz nem különülnek el a törvényhozás – végrehajtás – igazságszolgáltatás funkciók. Egyes intézmények kormányközi, míg mások nemzetek feletti jelleggel működnek.

Az Európai Unió bár több annál, mint országok konföderációja, mégsem egyenlő egy szövetségi állammal. Politikai rendszere, mely szerződések sorozatán alapul, az 50-es években aláírt Párizsi és Római szerződésektől kezdve, a 90-es években aláírt Maastrichti és Amszterdami Szerződéseken át a Nizzai Szerződésig folyamatosan fejlődött az elmúlt 50 év folyamán. **E szerződések alapján a tagállamok nemzeti szuverenitásuk egy részét olyan közös intézményekre ruházzák át, melyek nem csak a nemzeti, hanem a közösségi érdekeket is képviselik.**

2.2. Az Európai Tanács

Az Európai Tanács az Európai Unió állam- illetve kormányfőinek rendszeresen tanácskozó testülete. Az első csúcstalálkozót az Európai Közösség akkor még hat tagállama 1969-ben rendezte. Ennek sikere után fokozatosan rendszeressé váltak a legfelső szintű találkozók, ahol a tagállamokat nemzeti alkotmányos rendjük szerint képviseli az állam- vagy kormányfő. Az Európai Tanács egyenjogú tagja az Európai Bizottság elnöke is.

Az Európai Uniót megalapító Maastrichti Szerződés megfogalmazása szerint: **„Az Európai Tanács az Unió fejlődéséhez szükséges impulzusokat ad, s rögzíti e fejlődés általános politikai célkitűzéseit”.** Az Európai Tanács határozza meg az Unió közös kül- és biztonságpolitikájának általános irányelveit. Az állam- ill. kormányfők által egyhangúan hozott politikai döntéseket a későbbiekben ismertetésre kerülő Európai Unió Tanácsa – a miniszterek - öntik jogi formába. Az Európai Tanács általában a féléves elnöki periódus lezárásaként, az elnökséget adó országban ül össze. Eddigi döntései nagyban hozzájárultak az európai integráció fejlődéséhez, elmélyítéséhez és kibővítéséhez. A Tanács meghatározó szerepet játszik az új kibővítés feltételeinek megteremtésében is.

2.3. Az Európai Unió intézményei

Ebben a fejezetben, a bevezetésben felsorolt fontosabb intézmények kerülnek bemutatásra. Ismertetésre kerül megalakulásuk, feladatkörük és működésük.

2.3.1. Az Európai Bizottság

A Bizottság politikai értelemben független intézmény, amely támogatja és védi az Unió érdekeit. Az EU intézményes rendszerének "motorja", amely jogszabályokat, politikai irányvonalakat és akcióprogramokat javasol, továbbá felelős a Parlament és a Tanács döntéseinek végrehajtásáért. A Parlamenthez és a Tanácshoz hasonlóan az Európai Bizottság alapjait is az 1950-es évek Alapszerződésai rakták le. A Bizottság "székhelye" Brüsszelben van, de vannak irodái Luxemburgban, képviselői valamennyi EU tagországban, és delegációi a világ számos fővárosában.

A Bizottság szó két értelemben használatos:

Először jelöli a Bizottság tagjait, akiket a Parlament és a tagállamok neveztek ki azért, hogy vezessék az intézményt, és döntéseket hozzanak. A 2004-2009-es ciklusra felállított Bizottságban országokként egy-egy biztos dolgozik. Ha az Unió létszáma 27-re bővül, a Tanács – egyhangú döntéssel – kiköti a biztosok maximális számát, ami 27-nél kevesebb kell, hogy legyen, és állampolgárságukat majd egy valamennyi országra nézve korrekt körforgásos rendszer határozza meg. Nem hivatalosan a Bizottság tagjait biztosoknak is nevezik, akik hazájukban már betöltötték politikai pozíciót, többen közülük miniszterek is voltak, de a **Bizottság tagjaiként feladatuk az Unió érdekeinek képviselete, nem pedig nemzeti kormányaik utasításainak végrehajtása.** Ötévente áll föl az új Bizottság, az európai parlamenti választások előtt 6 hónappal. A tagállamok kormányai megállapodnak az újonnan delegált Bizottsági Elnök személyéről. A kijelölt Bizottsági Elnök a tagállamok kormányaival megvitatta kijelöli a többi Bizottsági tagot. A Bizottság Elnökétől függ, hogy melyik biztos melyik területért lesz felelős, valamint hogy a Bizottság mandátumának idején - amennyiben szükséges - hogyan szervezi át a feladatköröket. A Bizottság jóváhagyásával az Elnök kezdeményezheti a biztosok visszahívását is. Az új Parlament meghallgat minden tagot és véleményezi őket. Ha személyüket elfogadja, akkor az új Bizottság a következő év januárjától hivatalosan is megkezdheti munkáját. A jelenlegi Bizottság hivatali ideje 2004. november 22-én kezdődött. Az elnöke José Manuel Barroso. Magyarország részéről ebben az időszakban Kovács László tölti be a biztos feladatát, aki az adó és vámügyekért felelős. A Bizottság politikai értelemben továbbra is a Parlament alá van rendelve. A Parlamentnek bizalmatlansági indítvánnyal jogában áll felosztatni a Bizottságot. A Bizottság a Parlament valamennyi ülésén részt vesz, ahol pontosítania és indokolnia kell politikai elképzeléseit, valamint válaszolnia kell a parlamenti képviselők írásban vagy szóban feltett kérdéseire. A 25 fős biztos "Testület" hetente egyszer ülésezik Brüsszelben. A napirendi pontokat az adott területért felelős biztos ismerteti, amit a Testület kollektív döntéssel véleményez.

Másodszor a Bizottság kifejezés jelöli magát az intézményt és annak állományát. A Bizottság állománya 36 osztályba (főigazgatóságba - DG), illetve "szolgáltatokba" szerveződik (pl. Jogi Szolgálat). Minden főigazgatóság egy speciális területért felelős, élén a főigazgató áll, aki beszámolóval tartozik az egyik biztosnak. Többnyire a főigazgatóság tervezi meg és dolgozza ki a Bizottság jogszabály javaslatát, de ezek a javaslatok csak akkor emelkednek jogerőre, ha azt a Testület heti rendes ülésén is elfogadja.

A Bizottság mindennapi munkáját adminisztratív hivatalnokok, szakértők, tolmácsok, fordítók és titkársági alkalmazottak látják el. Létszámuk megközelíti a 24 ezret. Ezek az emberek a tagállamok állampolgárai, akiket versenyvizsgákon válogatnak ki.

A Bizottság **munkamenetét** szemlélteti az alábbi példa:

- Tegyük fel, hogy a Bizottság véleménye szerint szükség van egy olyan uniós jogszabályra, amellyel szabályozni lehetne Európa folyóinak szennyezését.
- A Környezetvédelmi Főigazgatóság az európai iparosokkal, gazdálkodókkal, a tagállamok környezetvédelmi tárcáival és környezetvédelmi szervezetekkel folytatott kimerítő konzultációk alapján kidolgoz egy javaslatot.
- A jogszabályjavaslatot ezek után a megfelelő Bizottsági Osztályon bocsátják vitára és – amennyiben szükséges – módosításra.
- Ezek után a Jogi Osztály és a biztosok kabinetjei (politikai tanácsadók) felülvizsgálják azt.
- Ha a javaslat elkészült, a Főtitkár napirendre tűzi a soron következő Bizottsági ülésen. Ezen az ülésen, a környezetvédelmi biztos ismerteti kollégáival a jogszabályjavaslat megszületésének okait, majd vitára bocsátja azt. Ha megegyezés születik, a Testület

"elfogadja" a javaslatot, és a dokumentumot a Tanács és a Parlament elé terjesztik mérlegelésre. Ha nem születik egyezség a biztosok között, akkor az Elnök szavazásra bocsátja a kérdést.

Az Európai Bizottság négy fő feladata:

- I. jogszabályok javaslata a Parlamentnek és a Tanácsnak,
- II. az Unió politikájának és költségvetésének kezelése, irányítása és végrehajtása,
- III. az európai jog érvényesítése az Európai Bírósággal közösen,
- IV. az EU képviselte nemzetközi színen, például tárgyalások folytatása és megállapodások kötése az Unió és más országok között.

I. Jogszabály javaslatok

A Szerződések értelmében a Bizottságnak "kezdményezési joga" van. Ez azt jelenti, hogy a Bizottság egyedül felelős a jogszabály javaslatok előkészítéséért, melyeket aztán a Parlament és a Tanács elé terjeszt. E javaslatok célja kötelezően az Unió és polgárai jogainak védelme, nem pedig az egyes országok vagy vállalatok érdekvédelme.

Mielőtt bármilyen javaslatot tenne, a Bizottságnak fel kell térképeznie az Európában kialakuló új helyzeteket és problémákat, és mérlegelnie kell, hogy az uniós jogalkotás-e a legjobb megoldás ezek kezelésére. Ezért a Bizottság folyamatos kapcsolatban van érdekvédő csoportok széles körével és két tanácsadó testülettel is: ezek a Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága. Ezen kívül kikéri még a nemzeti parlamentek és kormányok véleményét.

A Bizottság csak akkor tesz javaslatot uniós szinten történő beavatkozásra, ha úgy látja, hogy a problémát nemzeti, regionális vagy helyi hatáskörben nem lehet kedvezőbben megoldani (szubszidiaritás elve, Maastrichti Szerződés).

Ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy szükség van az uniós beavatkozásra, egy javaslatot dolgoz ki, amely az adott problémát a leghatékonyabban oldja meg és az érdekek legszélesebb körét elégítheti ki. Ahhoz, hogy a technikai részleteket a lehető legpontosabban kapja meg, a Bizottság szakértők véleményét kéri ki, akik bizottságokban és munkacsoportokban dolgoznak.

II. Az EU politikájának és költségvetésének végrehajtása

Végrehajtó szervként a Bizottság felelős az Unión belül a Parlament és a Tanács által jóváhagyott költségvetésnek, politikai irányelveinek és programjainak végrehajtásáért. A Bizottság feladata a nemzeti és helyi hatóságok integrációhoz kötődő munkájának és kiadásainak felügyelete.

A Bizottság által irányított politikák egyik példája a versenypolitika: a Bizottság ellenőrzi a kartelleket és az iparvállalatok fúzióit és megbizonyosodik afelől, hogy az uniós tagállamok a gazdasági versenyben indokolatlan előnyszerzés céljából nem szubvencionálják saját iparvállalataikat.

A Bizottság által menedzselte uniós programok köre az INTERREG, az URBAN, az EQUAL és a későbbiekben ismertetésre kerülő LEADER, úgynevezett Közösségi Programoktól az ERASMUS (diákcseraprogramok Európa-szerte) programig terjed.

A Bizottság a költségvetést a Számvevőszék felügyelete alatt kezeli. Mindkét intézmény célja a megfelelő pénzügyi gazdálkodás biztosítása. Az Európai Parlament csak abban az esetben engedélyezi a Bizottságnak a költségvetés végrehajtását, ha az összhangban van a Számvevőszék éves jelentésével.

III. Az Európai jog érvényesítése

A Bizottság a "Szerződések Őreként" az Európai Bírósággal közösen felel azért, hogy az Unió jogalkotásának alkalmazása valamennyi uniós tagállamban rendben legyen.

Ha egy tagállam nem megfelelően alkalmazza az uniós jogszabályt, és ezért nem tesz eleget törvény adta kötelezettségeinek, a Bizottságnak jogában áll megtenni a megfelelő lépéseket a helyzet rendezésére. Először is kezdeményezi az ún. jogsértési eljárást, aminek keretében a kormánynak címzett hivatalos levelében tájékoztatja a kormányt, hogy a Bizottság az uniós jogszabályok megszegésével vádolja az országot, majd kitűz egy határidőt, ameddig az adott országnak hivatalos jelentésben kell tisztáznia magát. Ha ez az eljárás nem vezet sikerre, a Bizottság kénytelen az ügyet az Európai Bíróság elé vinni, melynek jogában áll büntetést kiszabni. A Bíróság ítéletei a tagállamokra és az uniós intézményekre egyaránt vonatkoznak.

IV. Az Unió képviselte nemzetközi színen

Az Európai Bizottság az Unió egyik legfontosabb szószólója a nemzetközi szintén. Így a 25 tagállam egyetlen szócsövön keresztül hallathatja hangját olyan nemzetközi fórumokon, mint pl. a Világkereskedelmi Szervezet (WTO, World Trade Organisation).

Ugyancsak a Bizottság feladata az EU nevében nemzetközi egyezmények megkötése. Erre példa a Cotonou Egyezmény, amely az Unió és az afrikai, karib- és csendes-óceán térségbeli fejlődő országok közötti segély- és kereskedelmi partnerség alapjait rakta le.

2.3.2. Az Európai Unió Tanácsa

A Tanács az Unió legfőbb döntéshozó testülete. A Tanácsot is az 1950-es években az Alapszerződések értelmében hozták létre. A Tanács a tagállamokat képviseli, és értekezletein egy-egy miniszter képviseli az Unió minden egyes nemzeti kormányát. Az, hogy melyik miniszter ez, a napirenden levő témáktól függ. Ha például a Tanács környezetvédelmi kérdésekről vitatkozik, akkor a tagállamok környezetvédelmi miniszterei vesznek részt az ülésen, amelyet a Környezetvédelmi Tanács megnevezés illet.

Az Unió külkapcsolataival az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa foglalkozik, azonban mivel ez a testület szélesebb felelősségi körrel rendelkezik az általános politikai kérdésekben is, ülésein a kormányok által választott miniszter vagy államtitkár vesz részt.

A Tanács összesen kilenc összetételben működhet, annak ellenére a Tanács egyetlen intézmény marad:

- Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa;
- Gazdasági és Pénzügyi Tanács ("ECOFIN");
- Igazságügyi és Belügyi Tanács;
- Foglalkoztatás, Szociálpolitika, Egészségügy és Fogyasztóvédelem;
- Versenyképesség (belső piac, ipar és kutatás);
- Szállítás, Telekommunikáció és Energia;
- Mezőgazdasági és Halászati Tanács;
- Környezetvédelmi Tanács;
- Oktatási, Fiatalok és Kulturális Tanács.

A Tanácsban minden miniszternek jogában áll állást foglalni saját kormánya állásáról. Ez azt jelenti, hogy a miniszter aláírása olyan, mintha egész kormánya aláírta volna a kérdéses

dokumentumot. A Tanács minden minisztere alárendelt saját nemzeti parlamentjének és a parlament által képviselt állampolgároknak. Ez garantálja a Tanács döntéseinek demokratikus legitimitását.

A Tanácsnak hat kulcsfontosságú felelősségi köre van, melyek az alábbiak:

- A. Európai jogalkotás (számos területen közös az Európai Parlamenttel)
- B. A tagállamok gazdaságpolitikájának összehangolása
- C. Nemzetközi megállapodások megkötése az Unió és egy vagy több állam illetve nemzetközi szervezet között.
- D. A Parlamenttel és a Bizottsággal közösen az Unió költségvetésének elfogadása.
- E. Az Unió Közös Kül- és Biztonságpolitikájának kidolgozása az Európai Tanács által felállított irányvonalak alapján.
- F. A nemzeti bíróságok és rendőri erők közötti együttműködés koordinálása bűnügyekben.

Ezen feladatok legtöbbje (1-4) „közösségi” vonatkozású – pl. azok a területek, ahol a tagállamok egyesítették szuverenitásukat és döntéshozó hatalmat delegáltak az uniós intézményekbe. Ez az Európai Unió „első pillére”. A két utolsó feladatkör (5-6) azonban inkább olyan területeket érint, ahova a tagállamok nem delegáltak hatalmat, csupán együtt dolgoznak. Ezt nevezik "kormányközi együttműködésnek", és ez az Európai Unió "második és harmadik pillére". (Közös Bel- és Biztonságpolitika, rendőrségi és igazságügyi együttműködés).

A. Jogszabályalkotás

A legtöbb uniós jogszabályt a Tanács és a Parlament közösen hozza. Általános szabály, hogy a Tanács a Bizottságtól érkező javaslatot csak befolyásolhatja, és a Bizottság ügyel arra, hogy a már elfogadott jogszabályok alkalmazása helyes legyen.

B. A tagállamok gazdaságpolitikájának összehangolása

A tagállamok döntése értelmében a nemzeti gazdaságpolitikáik összehangolásán alapuló mindenek felett álló gazdaságpolitika megvalósítása a cél, melynek végrehajtása a gazdasági és pénzügyminiszterek feladata. Ők közösen alkotják a Gazdasági és Pénzügyi Bizottságot (ECOFIN).

C. Nemzetközi megállapodások kötése

A Tanács évről évre "köt" (azaz hivatalosan "aláír") megállapodásokat az Unió és az Unión kívüli államok, valamint nemzetközi szervezetek között. Ezek a megállapodások olyan általános területeket is érinthetnek, mint a kereskedelem, kooperáció és fejlesztés, illetve olyan szűkebb területeket, mint a textilipar, halászat, tudomány és technológia, szállítás stb. A Tanács ezen túlmenően az uniós tagállamok között is köthet megállapodásokat az adózás, a társasági jog vagy a konzuli védelem terén. Ezek az egyezmények születhetnek az Igazság- és Belügyi Tanács közreműködésével is.

D. Az Unió költségvetésének elfogadása

Az Unió éves költségvetéséről a Tanács és az Európai Parlament közösen dönt. Ha a két intézmény nem jut megállapodásra, a jogszabályok értelmében a Tanács hozhatja a végső döntést a "kötelező kiadásokról", (mezőgazdasági kiadások és az Unión kívüli államokkal

kötött nemzetközi egyezményekből fakadó kiadások), míg a Parlamenté az utolsó szó a "nem kötelező" kiadásokról, illetve a költségvetés végső jóváhagyásáról.

E. Közös Kül- és Biztonságpolitika

A tagállamok kidolgozták a Közös Kül- és Biztonságpolitikát, azonban a külpolitikát, az állambiztonságot és az államvédelmet a tagállamok továbbra is saját hatáskörükben felügyelik. Mivel ezeken a területeken a tagállamok nem egyesítették szuverenitásukat, a Parlament és a Bizottság szerepe csupán korlátozott. A tagállamok sokat nyerhetnek, ha együttműködnek ezen a területen, így a Tanács az a legfőbb fórum, ahol a "kormányközi együttműködés" megvalósul. Ahhoz, hogy az Unió a lehető legfelkészültebb legyen a nemzetközi válságokra, az Európai Tanács az 1999-ben Helsinkiben megtartott csúcsertekezletén döntött egy 60.000 főt számláló ún. „Gyorsreagálású Hadtest” felállításáról, mely akár 60 nap alatt is mozgósítható és legalább egy évig akcióban tartható. Ez azonban nem egy "európai hadsereg" lenne, az állomány tagjai megmaradnának nemzeti hadseregük kötelékében, nemzeti főparancsnokság alatt, és szerepük is a humanitárius, mentési, békefenntartói és egyéb válságkezelési feladatokra korlátozódna. A válságok esetén szükséges politikai ellenőrzés és gazdasági stratégia nyújtásához az Európai Tanács a 2000-ben Nizzában megtartott csúcsertekezletén az Európai Unió Tanácsának égisze alatt új, állandó politikai és katonai struktúrák létrehozásáról döntött melyek:

- a Politikai és Biztonsági Bizottság ,
- az Európai Unió Katonai Bizottsága, és
- az Európai Unió Katonai Állománya, mely a tagállamok által a Tanács Titkárságának rendelkezési állományába delegált katonai szakértőkből áll.

F. Igazság- és Belügyi Tanács

A kábítószeres, a terrorizmus, a nemzetközi méretű csalások, az embercsempészet és a gyermekek szexuális rabszolgasága mind olyan problémák, melyek komoly aggodalommal töltenek el minden uniós állampolgárt. Mivel ezek a bűnügyek nem ismernek határokat, leküzdésük csak egy határokon átívelő összefogással lehetséges. Ha Európa szándéka szerint minden állampolgárának egyenlő jogokat szeretne biztosítani arra, hogy uniószerre polgári igazságszolgáltatáshoz forduljanak, akkor a tagállamok nemzeti bíróságainak, rendőri szerveinek, vámhivatalainak és bevándorlási hivatalainak együtt kell működniük. Az igazság- és belügyi kérdésekkel az Igazságügy- és Belügyminiszterek foglalkoznak az ún. Igazságügyi- és Belügyi Tanács keretén belül.

Brüsszelben minden tagállam állandó képviselést tart fenn, amelyek uniós szinten képviselik és védik nemzeti érdekeiket. A képviselők élén az adott ország EU nagykövete áll. Ezek a nagykövetek (más néven állandó képviselők) hetente üléseznek az Állandó Képviselők Bizottságában (COREPER), melynek feladata, hogy a mezőgazdasági ügyek kivételével – melyekkel a Mezőgazdasági Bizottság foglalkozik – előkészítse a Tanács munkáját. A COREPER-t a nemzeti adminisztráció hivatalnokaiából álló munkacsoportok segítik.

A Tanácsban szavazással születnek a döntések. Minél nagyobb egy ország lakosságának száma, annál több szavazattal rendelkezik (2.1. táblázat) a szám nem szigorúan arányos, hanem a kisebb lélekszámú országok előnyére igazítják.

2.1. táblázat: Az Európai Unió Tanácsa szavazat számai országoként

Ország	Szavazatok száma
Németország	29
Franciaország	29
Olaszország	29
Egyesült Királyság	29
Spanyolország	27
Lengyelország	27
Hollandia	13
Belgium	12
Cseh Köztársaság	12
Görögország	12
Magyarország	12
Portugália	12
Ausztria	10
Svédország	10
Dánia	7
Írország	7
Litvánia	7
Szlovákia	7
Finnország	7
Ciprus	4
Észtország	4
Lettország	4
Luxemburg	4
Szlovénia	4
Málta	3
ÖSSZESEN	321

Forrás: Horváth, 2005

A Tanács legelfogadottabb szavazási eljárása a Minőségi Többségi Szavazás. Ez azt jelenti, hogy ahhoz, hogy egy javaslatot elfogadjon a Tanács, egy meghatározott minimum szavazat szükséges. Bizonyos sarkalatos területeken, mint pl. a közös kül- és biztonságpolitika, adózás, menedékjog vagy bevándorlási politika, a Tanács egyhangú döntést kell, hogy hozzon. Más szóval ezeken a területeken minden tagállam vétójoggal rendelkezik. Az egyhangú szavazás már a 15 tagállamot számláló Unióban is nehéz feladat volt, a 27-re bővülő Unióban pedig ez gyakorlatilag lehetetlen. Ezért a Nizzai Egyezmény értelmében megváltoztatott jogszabályokkal a Tanács néhány – korábban egyhangú döntést igénylő – területen minősített többséggel is hozhat döntést. 2004. november 1-től a minősített többség a következőképpen alakul: a 25 tagú Unióban 232 szavazat kell a minősített többséghez, ami az összlétszám 72,3%-a (gyakorlatilag ugyanaz a megoszlás, mint a korábbi rendszerben). A minősített többséggel hozott döntéseknél, ha Bizottsági kezdeményezésről kell szavazni szükséges az is, hogy ez a tagállamok több mint felének a támogatását jelentse, tehát 25 tagállamból 13-nak. Ezen felül bármelyik tagállam kérheti annak megerősítését, hogy a

leadott igen szavazatok valóban az Unió teljes népességének 62%-át teszik ki. Ha nem, akkor a döntés nem elfogadható.

A Tanács soros elnöki tisztét félévente más és más ország látja el, azaz minden uniós tagállam saját turnusában felelős a Tanács napirendjéért, 6 hónapig elnököl annak ülésein, támogatja a jogi és politikai döntéseket, és tárgyal a tagállamok közötti kompromisszumokról. A soros elnökség mandátuma elején dokumentumot hoz nyilvánosságra, amely tartalmazza az elnökség prioritásait. A soros elnökségek utolsó hónapjában, évente legalább kétszer kerül sor a meghatározó fontosságú Európai Tanács üléseire. Ezeken a csúcstalálkozókon fogadják el az **„Elnökségi Következtetések” elnevezésű dokumentumot, amely rendszeresen a legfontosabb kérdésekben határozza meg az Unió álláspontját.** Kiemelkedően fontos szerep hárul az Európai Tanács elnökére, aki a soros elnökséget betöltő állam kormány- vagy államfője, továbbá az Európai Unió Tanácsa, ezen belül is az Általános Ügyek Tanácsa elnökére. Ez utóbbi posztot mindig a soros elnökséget betöltő állam Külügyminisztere látja el. Az elnök hívja össze a Tanácsot, határozza meg az ülések napirendjét, elnököl az üléseken, kezdeményezi a szavazást és aláírja az elfogadott határozatokat. Nem véletlen, hogy a tagállamokat sok kritika éri amiatt, hogy a Tanács jogszabályozási programját saját érdekeiknek megfelelően alakítják. Az egymást váltó elnökségek közötti folyamatosságot, az EU bürokráciájának mind politikailag, mind szakmailag szükséges állandóságát a trojka intézménye teszi lehetővé. A konzultatív szereppel bíró trojka tagjai: a soros elnökséget betöltő tagállam, mellette az azt megelőző elnökséget, valamint a következő elnökséget betöltő tagállam képviselői. Ha például a Környezetvédelmi Bizottság ülése 2006. második felében lesz, akkor azon a finn környezetvédelmi miniszter elnököl, mivel ekkor Finnország lesz a soros elnök.

2.3.3. Az Európai Parlament

Az Európai Unió polgárait az Európai Parlament képviseli. Az Európai Parlament által több mint 450 millió polgár vesz részt az európai integrációs folyamatban. Az Európai Parlament (EP) jelentősége megnőtt fennállásának négy és fél évtizede alatt. A kezdetben Közgyűlésnek nevezett EP az ENSZ Közgyűléséhez hasonlóan elsősorban vitafórumként működött. Az Európai Parlament első közvetlen választásait 1979 júniusában tartották, amikor 9 európai nemzet polgárainak milliói járultak az urnákhoz, hogy megválasszák a Parlament tagjait. A hetvenes évek elejétől a Parlament megindult a felelős döntéshozó szervvé válás útján, főleg az Egységes Európai Okmány (1986) és az Európai Unió Szerződése (1992) aláírása óta. A hatodik közvetlen Európai Parlamenti választások során 2004. június 10-13-án kb. 350 millió szavazó feladata volt a 25 tagállamban, hogy megválassza az Európai Parlament 732 tagját, akik a következő 5 évben képviselni fogják választóikat.

A. Az Európai Parlament szervezete és működése

Az Európai Parlament az egyetlen olyan közösségi intézmény, amelyik nyilvánosan ülésezik és tanácskozik. Tanácskozásait, véleményét és határozatait az Európai Unió Hivatalos Lapjában teszik közzé. A tagok nem nemzeti hovatartozás szerint, hanem politikai pártokba csoportosulnak.

B. Politikai csoportok

A Parlamenten belül a **politikai csoportok** különböző politikai tendenciákat képviselnek, a képviselők tehát nem országuk, hanem politikai frakciók szerint foglalnak helyet a Parlamentben. Munkájukat a politikai csoportokban egyeztetett álláspontok és feladatok szerint végzik. Az Elnöki Tanácsban elnökeik képviselik a csoportokat, akiknek feladata,

hogy a plenáris ülésen ismertessék a csoport helyzetét a tárgyalandó ügyben. 2004-es választások után a következő politikai csoportok vannak jelen az Európai Parlamentben:

- az Európai Néppárt (Kereszténydemokraták) és az Európai Demokraták Képviselőcsoportja,
- az Európai Parlament Szocialista Képviselőcsoportja,
- Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért Képviselőcsoport,
- a Zöldek / az Európai Szabad Szövetség Képviselőcsoportja,
- Az Egységes Európai Baloldal / az Északi Zöld Baloldal képviselőcsoportja,
- Függetlenség / Demokrácia Képviselőcsoportja,
- a Nemzetek Európájáért Unió Képviselőcsoportja,
- Független képviselők.

C. A Parlament Elnöksége és Hivatala

A Parlamentnek és testületeinek működéséért a Hivatal felelős, amely az elnökből és a 14 alelnökből áll. Konzultánsi minőségben 5 pénzügyi tisztviselő is a Hivatalhoz tartozik, akik a tagokat közvetlenül érintő pénzügyi és adminisztratív ügyekkel foglalkoznak. Minden tagját két és fél éves periódusra választják meg. A Parlament elnökét és a politikai pártok elnökeit magába foglaló Elnöki Tanács felelős többek között a parlament munkájának megszervezéséért és a plenáris ülések napirendi pontjainak összeállításáért.

D. A Bizottságok

A Parlamenti plenáris ülésekre való felkészülés és a munka megkönnyítése érdekében a tagok 20 állandó bizottsághoz tartozhatnak, amelyek mindegyike egy szakterületre specializálódott. A Parlament székhelye Strasbourgban van, a titkárság Luxemburgban található. Minden parlamenti és bizottsági tanácskozás során szimultán tolmácsolás biztosított az Unió 20 hivatalos nyelvén: angol, cseh, dán, észt, finn, francia, görög, holland, lengyel, lett, litván, magyar, máltai, német, olasz, portugál, spanyol, svéd, szlovák és szlovén nyelveken. Hasonlóképpen, minden parlamenti dokumentációt erre a 20 nyelvre fordítanak le. A jogszabály javaslatokról készült jelentéseket a parlamenti bizottságokban készítik el, amelyek minden megvitatandó témára egy tagot neveznek ki referensnek (raportőrök). A bizottságok saját kezdeményezésükre is dolgozhatnak ki jelentéseket, miután engedélyt kértek a Parlamenti titkárságtól.

A beszámolók és a jelentések megvitatásán túl a plenáris ülések munkájához tartoznak a parlamenti kérdések, a sürgős ügyek megvitatása, más intézmények beszámolóit és a szavazási idő.

Mint minden parlamentnek, az Európai Parlamentnek is három alapvető jogköre van:

- I. jogszabály alkotási jog;
- II. végrehajtást felügyelő jog;
- III. költségvetést felügyelő jog.

I. A jogszabály alkotási jog

Eredetileg a Római Szerződések szerint a Parlamenttel való konzultálás után a Bizottságnak joga van javaslatot tenni, a Tanácsnak pedig dönteni. A közösségi jogszabály érvénytelen és meg nem történtnek tekintendő, ha a Parlamenttel való tanácskozási kötelezettség nem valósul meg.

A Parlament szerepe a jogszabályozási folyamatban fokozatosan szélesedett és erősödött és befolyása egészen a közösségi jogszabály tervezetének elkészítéséig illetve

elfogadásáig bővült. Az Európai Parlament és a Tanács jelenleg számos területen egyenlő arányban osztja meg a döntéshozatali jogot. A Bizottság éves munkatervének áttanulmányozása is lehetőséget nyújt a Parlamentnek, hogy elsőbbségeit hangsúlyozza.

A döntéshozatali eljárás módjait illetően, 1991 előtt kétféle, a **konzultációs** és a **kooperációs eljárás** létezett. Ezek mellé harmadikként a Maastrichti Szerződés bevezette az **együttdöntési eljárást** is. Azt, hogy melyik eljárást mikor alkalmazzák, illetve, hogy a Tanács egyhangúlag, minősített többséggel vagy egyszerű többséggel dönt, az alapszerződés jelöli ki, attól függően, hogy a javaslat melyik cikkelyen alapul. Alapvető különbség a **konzultációs és a kooperációs eljárás** között, hogy míg az első esetben a Parlamentnek nincs érdemi szerepe a döntéshozatalban, a kooperációs eljárás során a közös álláspont kialakítása végett a Tanácsnak figyelembe kell vennie a Parlament véleményét. Mivel a Parlament véleménye a további döntéshozatal feltétele, ez csak egy késleltetési lehetőség. **Együttdöntési eljárás** esetében a Parlament egyenlően osztja meg a döntéshozatali jogkört a Tanáccsal. A Parlamentnek három hónap áll rendelkezésére, hogy a tervezetet elfogadja vagy módosítsa. Amennyiben a Parlament egyáltalán nem foglal állást, a döntést a Tanács hozhatja meg. Ha a Tanács nem veszi megfelelően figyelembe a Parlament véleményét, a Parlament megakadályozhatja a javaslat elfogadását.

A **jóváhagyási eljárás** során a Parlament jóváhagyása szükséges a következő döntések meghozásakor: új tagállamok csatlakozása, harmadik országgal kötött megállapodások, nemzetközi egyezségek, egységes Európai Parlamenti választások, uniós állampolgárok letelepedési engedélye, a Strukturális és Kohéziós Alapok szervezete és céljai, illetve az Európai Központi Bank feladatai és jogai.

II. A végrehajtást felügyelő jog

A Parlament demokratikus módon felügyel minden Közösségi tevékenységet. Ezt a jogot, amely eredetileg csak a Bizottság tevékenységének felügyeletét jelentette, kiterjesztették a Miniszterek Tanácsa, az Európai Tanács és a politikai együttműködési testületek tevékenységének ellenőrzésére is. A Parlament vizsgálati bizottságokat is felállíthat.

Annak érdekében, hogy az Unió intézményeit még demokratikusabbá tegyék, az Európai Unió Szerződése egy fontos köteleességgel bízta meg az Európai Parlamentet a Bizottság elnökének és tagjainak kinevezését illetően, mégpedig, hogy a Parlamentnek jóvá kell hagynia a Bizottság beiktatási javaslatát. A Parlament naponta gyakorolja felügyelő jogát számos havi, illetve éves jelentés ellenőrzése során, melyeket a Bizottságnak kötelessége benyújtani feléje (például: a költségvetés megvalósításáról szóló éves általános jelentés és a havi jelentések). Ezen felül a Parlament tagjai írásbeli és szóbeli kérdéseket nyújthatnak be a Bizottságnak. A plenáris ülések során a „Kérdezési Idő” nyújt lehetőséget az aktuális témában felmerülő számos kérdés és válasz megvitatására a Bizottság és a Parlament tagjai között. Végül a Bizottság tagjai is jelen vannak a Parlament plenáris ülésein, és részt vesznek a parlamenti bizottságok ülésein, azaz biztosítják a két intézmény közötti párbeszédet.

A Parlament kibővített jogszabály alkotási és költségvetést felügyelő joga növelte befolyását a **Tanács** felett. Az együttdöntési eljárás tulajdonképpen segített megteremteni a Tanács és a Parlament között a jogszabály alkotás egyensúlyát. A két intézmény közötti kapcsolatok gyakorlati alapon fejlődtek. A Tanács hivatalban lévő elnöke elnöksége kezdetén bemutatja a Parlamentnek programját, majd a végén beszámol az elért eredményekről. A miniszterek jelen vannak a Parlament plenáris ülésein, és részt vesznek a fontos vitákban a „Kérdezési idő” alatt. Továbbá a tagok írásbeli és szóbeli kérdéseket tehetnek fel nekik.

Az **Európai Tanács** révén a tagállamok állam- és kormányfői és a Bizottság elnöke évente legalább kétszer találkoznak. Minden csúcstalálkozó elején a Parlament elnöke bemutatja a Parlament álláspontját a fontosabb megtárgyalandó témákban. A találkozó lehetőséget ad, hogy a legfelső szinten vitassák meg a legfőbb ügyeket, és hogy kialakítsák az

európai integráció következő szakaszát. Az Európai Tanács elnöksége az ülés után jelentést készít a Parlamentnek. Ezen kívül a Parlament egy az elért haladásról szóló, írott éves jelentést is kap.

3. A költségvetést felügyelő jog

Minden évben, általában decemberben az Európai Parlament fogadja el az Unió költségvetését, melyet az Európai Parlament elnökének aláírása helyez hatályba. Csak ekkortól állnak rendelkezésre az Unió számára a következő évre szükséges pénzügyi források.

2.3.4. Az Európai Bíróság

Az Európai Bíróság sajátos helyet foglal el az európai intézményi rendszerben. Az ESZAK-ot létrehozó Párizsi Szerződés hozta létre 1951-ben luxemburgi székhellyel. Az EGK-t és az EURATOM-ot létrehozó Római Szerződések úgy rendelkeztek, hogy ezen új közösségeknek a bírósága is az ESZAK-Szerződés által létrehozott bíróság legyen. Ettől kezdve az Európai Bíróság döntött mindhárom közösségben felmerült, az egyes alapszerződések által hatáskörébe utalt ügyekben. Eljárását az alapszerződések azonban eltérően szabályozták. Az idő előrehaladtával nyilvánvalóvá vált, hogy a legfontosabb szerepre az EGK-ban tett szert.

Nagyon fontos szerepet játszik az integráció folyamatában, annak egyik hajtómotorja. **Döntő szerepe van a közösségi jog megalkotásában és továbbfejlesztésében. Hatásköre kiterjed egyrészt a hagyományos értelemben vett alkotmánybíráskodásra, amely keretében vizsgálja a másodlagos közösségi jogszabályok érvényességét, alapszerződésekkel való összeegyeztethetőségét. Az Európai Bíróság másik fontos feladata a közösségi jognak az Európai Közösség egész területén történő egységes és maradéktalan alkalmazásának biztosítása.** Ezt az Európai Bíróság az alapszerződések, és a másodlagos jogi normák értelmezésével biztosítja. Eseti döntései a közösségi jog részét képezik. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a Bíróság ítéletei szigorú értelemben vett precedensnek lennének tekinthetők. Annak ellenére, hogy a Bíróság általában követi saját döntéseit, szükség esetén szabadon eltérhet azoktól. Ilyenkor egyszerűen figyelmen kívül hagyja a korábbi eseti jogot.

Az Európai Bíróság az egyetlen olyan intézmény, mely a nemzeti bíróságok kérésére a Szerződések értelmezéséről, a közösségi jog érvényességéről és értelmezéséről ítéelkezhethet.

A luxemburgi székhelyű Európai Bíróság testületébe minden tagállam egy-egy bírót jelöl, a Bíróság munkáját további nyolc főügyész segíti. A bírákat a tagállamok kormányainak közös egyetértésével jelölik ki. Hatéves tisztségüket maximum kétszer hosszabbíthatják meg három évre újraválasztással. A bírák függetlenül folytatják munkájukat.

Az Európai Bíróság munkáját az Elsőfokú Bíróság segíti, amely 1989-től működik, és amelybe minden tagállam egy bírót jelöl. Tevékenységét az Európai Bíróság ellenőrzi. Az Elsőfokú Bíróság egyik legfőbb feladata az Európai Bíróság működési rendjében meghatározott ügyek első fokon való tárgyalása elsősorban olyan ügyekben, amelyek sürgős vizsgálatot és határozathozatalt igényelnek. A két bíróság szerepe kiemelkedő a közösségi jog értelmezésében. Az általuk tárgyalt ügyek a következők szerint csoportosíthatók:

- az EU intézményei, tagállamai vagy természetes személy által indított keresete a Közösség irányelvei, rendeletei, egyes esetekben döntései ellen,
- tagállam vagy a Bizottság keresete valamely tagállam ellen a közösségi jog megsértése miatt,
- EU-intézmények vagy tagállamok keresete a Tanáccsal vagy a Bizottsággal szemben határozathozatal elmulasztása miatt,

- munkaügyi viták az EK és alkalmazottai között,
- jogértelmezést végez a nemzeti bíróságok felkérésére.⁷

2.3.5. Az Európai Számvevőszék

1977. június 1. óta működik az Európai Unió független és autonóm szervezeteként az Európai Számvevőszék, amelynek tagjait a tagállamok delegálják (országoként egyet). A tagok hat évre szóló kinevezése – az Európai Parlament jóváhagyásával és a tagállamok közös megegyezésével – a Tanács feladata. **Feladata a Közösség pénzügyeinek felügyelete.** Ezen belül:

- ellenőrzi a költségvetési bevételeket,
- felügyeli a kiadások törvényes és szabályos ügymenetét,
- bármely tagállamtól ill. az EU szerveitől elszámolásokat kérhet be,
- ellenőrzi a költségvetési és számviteli szabályok és elvek betartását,
- az illetékes EU intézmények felkérésére helyi átvilágításokat és vizsgálatokat végez.

Munkája során vizsgálja és ellenőrzi a Közösségi Alapok felhasználói, az alapokat kezelő nemzeti, regionális és helyi adminisztrációs hivatalok, valamint a közösségi segélyben részesülő EU-n belüli és kívüli szervezetek jelentéseit. Döntéseit többségi szavazattal hozza. A feltárt hiányosságokat, hibákat felterjeszti az illetékeseknek. Nyilatkozatot ill. véleményt ad ki a Parlamentnek és a Tanácsnak arról, hogy a felügyelt területek számlavezetése és a számla végösszegei jogszerűek, szabályosak és reálisak.

Tevékenységről minden pénzügyi év végén éves jelentésben ad számot, amelyben javaslatokat tesz a pénzügyi folyamatok szükséges és kívánatos javításaira is. Az éves jelentést a Tanács ajánlásai alapján a Parlament fogadja el, és közzéteszik az Unió hivatalos lapjában (Official Journal).

A számvevőszék működése fontos eleme az átláthatóságának Közösség belül. Az adófizetők képviselőjében és érdekében őrködik a Közösség pénzeszközeinek felelősségteljes és helyes kezelésén. A számvevőszék garanciát jelent arra, hogy betartják az erkölcsi, adminisztratív és számviteli elveket.

2.3.6. Európai Ombudsman

Az Európai Ombudsman intézményét a Maastrichti Szerződés hozta létre. Az első ombudsmant 1995-ben választotta meg az Európai Parlament. **Az Ombudsman közvetít az állampolgárok és az uniós hatóságok között.**

Az Ombudsman segítséget nyújt a közösségi intézmények és szervek tevékenysége során jelentkező hivatali visszasságok feltárásához, és megszüntetésükre ajánlásokat tesz. Más hatóságok vagy személyek tevékenysége az ombudsmanhoz benyújtott panasz tárgyát nem képezheti.

Az Unió bármely polgára, valamint az Unió bármely tagállamában lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes, vagy jogi személy közvetlenül, vagy egy európai parlamenti képviselő közvetítésével panaszt nyújthat be az Ombudsmanhoz, a közösségi intézmények és szervek tevékenysége során felmerülő hivatali visszasságokkal kapcsolatban. A panasz bejelentéséhez szükséges űrlap az Ombudsman irodájától igényelhető

⁷ Ha a nemzeti bíróságnak valamilyen Európai Unió ügyben nincs elég kompetenciája, kikéri az Európai Bíróság véleményét, jogértelmezését, majd a döntést maga hozza meg.

és weboldaláról is letölthető (<http://www.euro-ombudsman.eu.int>) Az Ombudsman a panasz benyújtása után azonnal értesíti az érintett intézményt vagy szervet.

Az Ombudsmant az Európai Parlament választja meg meghosszabbítható 5 éves időszakra. Az Ombudsman segíti az uniós intézményekben és más testületekben előforduló hivatali visszaélések feltárását. Az Ombudsman javaslatot tehet az EU intézmény felé, és az Európai Parlament elétárhhatja az ügyet, hogy az megtehesse a szükséges politikai lépéseket. Teljesen függetlenül és pártatlanul dolgozik, semmilyen kormánytól vagy szervezettől nem igényel és nem fogad el utasításokat, sőt, hivatali ideje alatt semmilyen fizetett vagy járandóság nélküli szakmai tevékenységet nem folytathat.

Az Ombudsman minden évben jelentésben tájékoztatja a Parlamentet valamennyi általa végzett vizsgálódásról.

2.3.7. Pénzügyi szervezetek

Az Európai Unió két legfontosabb pénzügyi szervezete az Európai Beruházási Bank és az Európai Központi Bank.

2.3.7.1. *Európai Beruházási Bank*

A Közösség tagállamainak tulajdonában lévő Európai Beruházási Bankot 1958-ban alapították. Legfontosabb célkiűzése, hogy pénzügyi eszközökkel segítse elő a Közösség kiegyensúlyozott fejlődését és integrációját, erősítse a tagállamok gazdaságát, növelje versenyképességüket, lehetővé tegye új munkahelyek létesítését. A nyilvános, független, non-profit szervezet, székhelye Luxemburg. Tőkéjét a tagállamok adták össze. Irányítását a tagállamok pénzügyminisztereiből álló kormányzótanács végzi, a gyakorlati teendőket az igazgatótanács látja el. Forgalmával a világ legnagyobb pénzügyi szervezetei közé tartozik. Tőkebefektetései a Közösség politikai céljait követik. Legfontosabb feladatai:

- lemaradó területek és régiók gazdasági fejlesztésének finanszírozása,
- részvétel az Európai Hálózatok – közlekedési-telekommunikációs-energiaellátási-fejlesztési programjaiban,
- közép- és kisvállalkozások fejlődésének elősegítése,
- az ipari-, energiatermelési és infrastrukturális beruházások hitelekkel, illetve hitelgaranciákkal való támogatása,
- a környezet- és az életminőség megóvásának segítése.

A kormányzótanács engedélyével, a Közösséggel kapcsolatban vagy együttműködési viszonyban álló országokban folyó beruházásokat is támogathat. A Bank ma már több mint száz országgal kapcsolatban áll.

2.3.7.2. *Európai Központi Bank*

A közös valuta bevezetésével az EU pénzügyi politikájának fő intézményévé a **Központi Bankok Európai Rendszere** vált, amely a tagállamok jegybankjaiból és az **Európai Központi Bankból** áll. Létrejöttét az Európai Monetáris Intézetet⁸ (EMI) segítette, melyet a

⁸ Az Európai Monetáris Intézetet a tagállamok pénzügyi politikájának koordinálását, és a jegybankok közötti együttműködést segítette.

Maastrichti Szerződésben tervbe vett Gazdasági és Pénzügyi Unió megvalósítási programjának második lépcsőjeként, 1994-ben frankfurti székhellyel hozták létre. Az első lépcső, a Közösségen belüli tőke mozgások korlátainak teljes megszüntetése, 1994-ig megtörtént. Az 1992-93. év zavarai az Európai Monetáris Rendszer (EMR) és az árfolyam-mechanizmus működésében jól jelezték, hogy nem működik szorosabb monetáris integráció az egységes valuta nélkül. 1998-ra megszülettek azok a döntések, amelyek az EMR 1999-ben kezdődő harmadik szakaszának beindításához szükségesek. A tagországok valutáinak egymással szembeni árfolyamát rögzítették, felállt az Európai Központi Bank (létrejöttével az EMI automatikusan megszűnt), körvonalazódtak a közösségi szintű monetáris politika főbb irányai, főként az árstabilitás prioritásával, valamint elfogadták a Stabilitási és Növekedési Paktumot, amivel az egységes valuta nemzeti, főként költségvetési politikai alapjait kívánták biztosítani. Így megvoltak a feltételek ahhoz, hogy 1999. január 1-jével megkezdődjön a nemzeti valuták euróra való lecserélése, ami 2002. január 1. és június 30. között az euró bankjegyek és érmék készpénzforgalomba lépésével fejeződött be. Az GMU-ban a konvergencia-kritériumok teljesítése, valamint különféle politikai megfontolások alapján egyenlőre 12 tagország vesz részt (az EU-15 közül nem szerepel az Egyesült Királyság, Dánia és Svédország), de az GMU sikere esetén a többiek csatlakozása előbb-utóbb valószínű.

A Szerződés rendelkezésének értelmében a Központi Bankok Európai Rendszere elsődleges célkitűzése az árstabilitás megőrzése, amelyre alapozva látja el a következő feladatait:

- a Közösség monetáris politikájának meghatározása és végrehajtása,
- a devizaügyletek irányítása,
- a tagállamok hivatalos devizatartalékainak őrzése és kezelése,
- a fizetési rendszerek zavartalan működésének előmozdítása.

Az Európai Központi Bank (EKB) – amely teljesen független, azaz nem kérhet és nem fogadhat utasításokat sem a tagállamok kormányaitól, sem a közösségi intézményektől, sem bármely más szervtől – központi helyet foglal el a Központi Bankok Európai Rendszerében. Mint a Gazdasági és Monetáris Unió egyik fő intézménye az **EKB fő feladata az európai valuta, az euró stabilitásának biztosítása**. A független EKB székhelye elődjéhez hasonlóan Frankfurtban található. Vezetését az elnökből, elnökhelyettesből, és négy, az Európai Tanács által kinevezett tagból álló Tanács látja el. Belőlük és a tagállamok nemzeti bankjai elnökeiből áll össze az Igazgatóság, amelyben minden tag egy szavazattal rendelkezik. Döntéseiket egyszerű szótöbbséggel hozzák. A Központi Bankok Európai Rendszerének önálló döntéshozó szervei nincsenek, így működését az EKB intézményei biztosítják.

Az EKB tőkéjét a tagállamok központi bankjai jegyzik. A részesedési arány 50-50%-ban a tagállamnak az Unió népességében, illetve bruttó nemzeti termékében (GNP) elfoglalt szerepétől függ.

2.3.8. Tanácsadó Szervek

2.3.8.1. *Európai Gazdasági és Szociális Bizottság*

A Gazdasági és Szociális Bizottságot (GSZB) 1957-ben a Római Szerződést aláíró hat ország alapította. Célja az volt, hogy bevonja a különböző gazdasági és szociális érdekeltségű csoportokat a közös piac létrehozásába, valamint, hogy adott témakörben szervezeti keretet adjon a Bizottság és a Tanács megfelelő informálásához.

Az Egységes Európai Okmány, a Maastrichti, az Amszterdami és a Nizzai Szerződések megerősítették szerepének fontosságát és tovább szélesítették illetékességi körét (regionális politika, környezetvédelem).

A GSZB-nak a csatlakozásig 222 tagja volt, mely mára huszonöt tagállamból összesen 317 főre növekedett, akik az EU tagországok gazdasági és szociális érdekeltségi csoportjait képviselik. A tagokat a nemzeti kormányok javaslata alapján az EU Tanácsa nevezi ki. Mandátumuk 4 évre szól, amely megújítható. Tagjai három csoportot alkotnak: a munkavállalói, a munkáltatói és az egyéb érdekvédelmi szervezetek csoportokat. Feladatuk az EU Bizottsága és a Tanács által a részükre átadott anyagokról hivatalos vélemény nyilvánítása. Éves átlagban az GSZB mintegy 170 állásfoglalást készít, amelyeknek mintegy 15%-a önálló kezdeményezés alapján készül.

A Bizottság saját tagjai közül minden második évben elnököt, két alelnököt, és huszonnégyszáz tagú hivatali apparátust választ. Kiválasztásuk rotációs alapon történik. Az EU intézményeivel való kapcsolattartásért, valamint a külkapcsolatokért az elnök a felelős. Munkáját az GSZB főtitkára segíti. A szervezet a munkáját a következő szekciók szerint végzi:

- Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem.
- Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és szociális kohézió.
- Foglalkoztatás, szociális ügyek és állampolgárság.
- Külső kapcsolatok.
- Egységes piac, termelés és fogyasztás.
- Közlekedés, energia, infrastruktúra és az információs társadalom.

Az GSZB az állásfoglalásait - a szekciók véleménye alapján - a plenáris üléseken hozza meg. A szavazás egyszerű szótöbbséggel történik. Az állásfoglalásokat továbbítják az EU illetékes szerveinek, valamint közlik az EU hivatalos lapjában. Az GSZB számos Unión kívüli ország gazdasági és szociális csoportjával tart fent kapcsolatot.

2.3.8.2. Régiók Bizottsága

A Régiók Bizottsága az Európai Unió legfiatalabb intézménye. A Maastrichti Szerződés hozta létre számos tagállam kérésére, akik azt kívánták, hogy **a regionális és a helyi hatóságok számára teremtsenek intézményesített lehetőséget a közösségi folyamatokba való bekapcsolódásra.**

A tagországok régióinak képviseletében a csatlakozásig 222 tag alkotta a Régiók Bizottságát. A bővítés után az összlétszám 344 növekedett. A képviselőket 4 évi időtartamra jelölik. A Bizottság keretében 8 állandó- és 4 albizottság működik. Évente 5 plenáris ülést tartanak a Bizottság székhelyén, Brüsszelben. A Bizottság munkáját segítő iroda munkatársait két évre bízzák meg. A regionális érdekeket érintő ügyekben (oktatásügy, kultúra, egészségügy, stb.) az Európai Unió Bizottsága és a Miniszterek Tanácsa minden esetben konzultál a Régiók Bizottságával.

Eddigi főbb tevékenységük: irányelvek a transzeurópai légi közlekedési hálózatra, a falusi turizmus fejlesztése, Európai Út az Információs Társadalomba, az uniós állampolgársággal rendelkezők részvétele a helyi választásokon. A Bizottság tagjait szakmai "bizottságok" jelölik ki, akik feladata, hogy előkészítsék a plenáris üléseket. Jelenleg hat bizottsága van, melyek a következő területekkel foglalkoznak:

- | | |
|---|----------------------------------|
| 1. Területi kohézió politika; | 2. Gazdasági és szociálpolitika; |
| 3. Fenntartható fejlődés; | 4. Kultúra, oktatás; |
| 5. Alkotmányügyek és európai szabályozás; | 6. Külkapcsolatok. |

Végezetül fontos megemlíteni, hogy a tagállamok integrációját az egységes intézményrendszer egyrészt a részére az alapszerződésekben jutatott hatáskörök gyakorlásával és bővítésével, másrészt a közösségi eszközrendszer használatával valósította és valósítja meg. Az eszközrendszer egyaránt tartalmaz jogi és nem jogi elemeket. A nem jogi eszközök tekintetében a Közösség költségvetéséből táplálkozó pénzügyi eszközöket indokolt elsősorban megemlíteni.

Ellenőrző kérdések (2. fejezet)

- Melyek az Uniót működtető intézmények?
- Az Unió döntéshozatalában melyik három fő intézmény vesz részt?
- Milyen feladata van az Európai Bizottságnak?
- Hogyan épül fel a Bizottság?
- Milyen érdekeket képvisel és mi a legfőbb feladata a Tanácsnak?
- Hogyan változott a szavazatok figyelembe vétele a tanácsi döntéshozatalban a kezdetektől napjainkig?
- Hogyan változott és milyen szerepe van az Európai Parlamentnek?
- Magyarország hány képviselőt delegál az Európai Parlamentbe?
- Milyen szerepe van az Európai Bíróságnak?
- Mi a feladata a Számvevőszéknek?
- Melyik intézmény segíti az uniós intézményekben előforduló hivatali visszaélések feltárását?
- Melyek az Unió pénzügyi szervezetei, közülük melyik felelős az euró kibocsátásáért?
- Milyen két tanácsadó szervet hoztak létre, melyik a fiatalabb intézmény?

3. AZ EURÓPAI UNIÓ JOGRENDSZERE

A Közösségek létrejöttével egyidejűleg olyan jogrendszerre is szükség volt, amely lefekteti a közösségi intézmények és a tagállamok hatásköreit és feladatait, illetve szabályozza a döntéshozatal feltételeit.

A közösségi jog egy sajátos jogrendszer, amely különbözik mind a hagyományos értelemben vett nemzetközi jogtól, mind a tagállamok belső jogától. Az EK jog nemzetközi szerződéseken alapuló autonóm jogrendszer, amely a tagállamok jogrendszerének integráns részévé vált, és amelyet a bíróságai kötelesek alkalmazni.

A Közösségeket alapító szerződések jogalkotási hatáskörrel ruházták fel a közösségi intézményeket azért, hogy ezáltal biztosítsák a szerződésekben megfogalmazott célok megvalósítását. **A közösségi jog elsőbbséget élvez a nemzeti jogrendszer szabályaival szemben,** s azt a nemzeti jogalkotó egyoldalúan nem változtathatja meg és nem hatálytalaníthatja. A közösségi jog elsőbbsége alapján az annak érvényesülését akadályozó nemzeti jogszabály alkalmazása is tilos.

3.1. A közösségi jog forrásai

AZ Európai Unió joganyaga többféle forrásra épül. Az Unió alapszerződesei, a közösségi intézmények által alkotott jogszabályok, az Európai Bíróság ítéletei, jogértelmezési gyakorlata, a Közösségek és a tagállamok által kötött nemzetközi egyezmények, továbbá az általános jogelvek egyaránt az EU jogforrásainak tekintendők.

3.1.1. Az elsődleges jogforrások: a Szerződések

A jogforrások között központi szerepet töltenek be az Európai Uniót, illetve a három Közösséget létrehozó alapszerződések, illetve ezek módosító szerződesei. A Szerződések mindig a tagállamok közötti ún. kormányközi konferenciák eredményeként születnek meg. A döntés mindig egyhangúlag, konszenzussal születik. A konferenciák végén megszülető szerződéseket pedig minden esetben, minden aláíró államnak belső alkotmányos előírásai szerint meg kell erősítenie, ratifikálnia kell. A szerződések módosítása esetén is hasonlóan kell eljárni. A szerződéseket két ok miatt szokták módosítani: egyrészt tartalmi változtatás céljából, másrészt új tagállam csatlakozásakor.

Az elsődleges jogforrások, azaz az alapító szerződések és módosításaik a következők:

- ESZAK⁹; EGK és Euratom;
- Egyesülési Szerződés;
- Egységes Európai Okmány;
- Maastrichti Szerződés;
- Amszterdami Szerződés;
- Nizzai Szerződés;
- Költségvetési, illetve pénzügyi szerződések;
- Csatlakozási szerződések (aláírás dátuma és a csatlakozó országok):

⁹ 50 évre kötötték, ezért 2002-ben hatályát veszítette.

- o 1972 Dánia, Egyesült Királyság, Írország
- o 1979 Görögország
- o 1985 Portugália, Spanyolország
- o 1994 Ausztria, Finnország, Svédország
- o 2003 Ciprus, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Szlovákia, Szlovénia

Az **Alkotmányszerződés** szintén elsődleges jogforrás, azzal a kiegészítéssel, hogy hatályba lépése esetén nem egyszerűen módosítaná a jelenlegi jogforrásokat, hanem átvenné, beillesztené magába azok rendelkezéseit. A jelenlegi elsődleges jogforrások ekkor hatályukat vesztenék, kivéve az Euratom Szerződését, amely változatlan formában fennmaradna.

3.1.2. A másodlagos jogforrások

Az elsődleges jogforrásoknál felsorolt Szerződésekben lefektetett alapelvek, célok, feladatok megvalósulását elősegítő, biztosító jogi eszközöket, amelyek a közösségi intézmények jogalkotói tevékenysége nyomán születnek, másodlagos jogforrásoknak nevezzük. A Szerződések nem csak jogalapul szolgálnak azért, hogy meghatározzák, hogy milyen területen milyen célok elérése érdekében, milyen szempontok szerint lehet jogszabályokat alkotni, de minden területen lefektetik a jogalkotás eljárásának menetét, és azon belül az intézmények szerepét és feladatait is.

Az Unió másodlagos jogalkotása jelentőségét mutatja, hogy a Tanács egyedül, illetve a Tanács és a Parlament közösen évente mintegy 4-5000 különböző típusú jogszabályt fogad el, míg a Bizottság a rá delegált végrehajtó intézkedések keretében évente további mintegy 1500-at bocsát ki.

A másodlagos jogforrásokat két csoportba sorolhatjuk. Kötelező jogforrások közé tartoznak a rendeletek, irányelvek és a határozatok. Nem kötelező jogforrások az ajánlások és a vélemények.

A. Kötelező jogforrások:

A **rendelet** (*regulation*) olyan általános hatályú közösségi norma, amely teljes egészében, minden tagállamban kötelező érvényű és közvetlenül alkalmazandó, azaz tagállamoktól nem igényli külön jogszabály kibocsátását, hatályba lépését minden további aktus nélkül minden részletében alkalmazandóvá válik a tagállamok jogrendszerében.

Az **irányelv** (*directive*) célja nem a jog egyesítése, mint a rendelet esetében, hanem a harmonizáció. Az elképzelés az, hogy eltávolít minden konfliktust és ellentmondást a nemzeti jogok és szabályozások között, vagyis elsimítja az összeférhetetlenségeket és így amennyire lehetséges azonos feltételeket biztosít az egyes tagállamokban. Az egységes piac kialakításához ezen jogi eszközt alkalmazták. Az irányelv az elérendő célokat illetően kötelezi a tagállamokat, de a cél megvalósításának formáját, az eljárások és eszközök megválasztását és saját jogrendszerbe illesztését átengedi a nemzeti hatóságoknak. Az irányelveket nem mindig megfelelően veszik át a tagállamok, így általában 10%-uk – egyes szektorokban 25%-uk – megvalósítása akadozik.

A **határozat** (*decision*) meghatározott címzettekhez szóló, konkrét ügyekre vonatkozó közösségi jogi aktus, ami teljes egészében kötelezi a címzettjeit. A címzett lehet tagállam, de természetes vagy jogi személy is.

B. Nem kötelező jogforrások:

A nem kötelező jogforrások körébe az **ajánlások** (*recommendation*) és **vélemények** (*opinion*) tartoznak. Az ajánlás általában a címzetteihez egyfajta cselekvési és magatartási

elvárásokat fogalmaz meg, míg a vélemény egy álláspontot ad meg, gyakran valakinek a kérésére. Ez utóbbira példa az egyes közösségi intézmények által kibocsátott vélemény a Közösség, vagy egyes tagállam fejlődéséről.

3.1.3. Az egyéb jogforrások

A közösségi jog forrásainak szokták tekinteni még a jog íratlan szabályait, az ún. általános jogelveket is, mivel a Szerződések felhatalmazták az Európai Bíróságot, hogy biztosítsa, hogy a Szerződések értelmezése és alkalmazása során a jog általános szabályai betartásra kerüljenek. Az évtizedek során az Európai Bíróság esetjoga is egyre fontosabb szerepet tölt be a közösségi jog forrásai között. Noha az angolszász tagállamok kivételével, a tagállamok nemzeti jogában az esetjog nem tekinthető meghatározó jogforrásnak, az Unióban az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata mégis kiemelkedő szereppel bír, mivel a Szerződések nem mindig fogalmaznak egyértelműen. Így a közösségi jog forrásai közé sorolható az Európai Bíróság joggyakorlata is, amely ítéleteiből és a közösségi jog értelmezése során kiadott állásfoglalásaiból áll.

A közösségi jog forrásainak tekinthetők továbbá a Közösség által aláírt nemzetközi egyezmények is.

3.2. Az „*acquis communautaire*”

A teljes közösségi joganyagot és az ahhoz kapcsolódó egyéb elemeket – a francia nyelvből vett fogalommal – *acquis communautaire*-nek (ejtsd: „áki komünoter”), vagy csak egyszerűen *acquis*-nak, magyarul közösségi (jogi) vívmányoknak nevezik.

Az *acquis* normákból és joggyakorlatból áll, magában foglalja az elsődleges és másodlagos joganyagot, minden olyan jogszabályt, alapelvet, egyezményt, nyilatkozatot, határozatot, véleményt, célkitűzést és gyakorlatot, amely a Közösségre vonatkozik, függetlenül attól, hogy jogilag kötelező-e vagy sem. Az *acquis* fogalma leginkább az EU-tagsággal összefüggésben jelenik meg, mivel lényegében azt a jogi és kötelezettségi halmazt foglalja magába, amit egy tagállamnak el kell fogadnia, és alkalmaznia kell. Éppen ezért az *acquis* kulcsfontosságú az Unióhoz csatlakozni kívánó államok számára, mivel éppen ennek elfogadása, elismerése, átültetése és alkalmazása jelenti az EU-hoz történő csatlakozás egyik alapvető feltételét.

Magyarország számára is az *acquis* összetevői képezték a csatlakozási tárgyalások tematikáját, a csatlakozási folyamat pedig elsősorban az *acquis* átvételéről szólt.

3.3. Az Európai Unió hivatalos lapja (Official Journal)

Az EU működését szabályozó Hivatalos Lap (Official Journal, OJ). A lap gyakorlatilag az Unió közlönyeként (hasonló szerepet tölt be Magyarországon a Magyar Közlöny) és közbeszerzési értesítőként is funkcionál. **Az Unióban a jogszabályok és a közbeszerzések akkortól lépnek életbe, ha megjelentek az OJ hasábjain.** A hivatalos lapot évi 700-800 alkalommal adják ki. A teljes dokumentumtárat tartalmazó hivatalos jogtár, amelyet 2004. május 1-től Magyarországon az Euro Info Service, az EU hivatalos kiadójának magyarországi képviselete forgalmaz¹⁰, közel három millió dokumentumot tartalmaz. A jogszabályok mintegy 80 százaléka a belső piac szabályozására irányul. A luxemburgi hivatalos kiadó gondozásában a magyar nyelvű kiadványok csatlakozásunktól folyamatosan

¹⁰ www.euroinfo.hu

megjelennek. A Hivatalos Lapnak L, C és S sorozata különböző információkat tartalmaz. (Rövidítés pl. OJ L 236 azt jelenti, hogy az Official Journal L sorozatának 236. száma).

- *L sorozat:* Közösségi joganyag. Ez a sorozat tartalmazza az EU valamennyi hatályos jogszabályát, az elsődleges és másodlagos jogforrásokat. Ezt a sorozatot kell keresnünk, ha például rendeleteket, vagy irányelveket keresünk. Az Unió hivatalos honlapján, külön oldalon szerepelnek ezek az információk.¹¹
- *C sorozat:* Közlemények. Többek között jogszabálytervezetek, vélemények, intézményi információk, híryanagok, állásajánlatok hirdetései, az Európai Parlament plenáris üléseinek jegyzőkönyvei, az Európai Bíróság ítéletei, a Számvevőszék jelentései, versenyfelhívások az uniós intézményekben és az euró napi árfolyama is itt jelenik meg.
- *S sorozat:* Közbeszerzési tenderek. Az S sorozat 1998 óta csak elektronikus formában jelenik meg. Valamennyi EU tagállam közbeszerzési felhívását, EU intézmények felhívásait, Phare és egyéb pályázatokat, az Európai Beruházási Bank, az Európai Központi Bank stb. felhívásait tartalmazza.

Ellenőrző kérdések (3. fejezet)

- Miért sajátos a közösségi jogrendszer?
- Milyen a közösségi jog és a nemzeti jog viszonya?
- Milyen forrásokra épül az EU jogrendszere?
- Melyek az elsődleges jogforrások?
- Melyek a kötelező, másodlagos jogforrások?
- Mit jelent az *acquis communautaire*?
- Mi a szerepe az Unió Hivatalos Lapjának (Official Journal)?

¹¹ europa.eu.int/eur-lex/

4. AZ EURÓPAI UNIÓ KÖLTSÉGVETÉSE

Az országok közötti erőforrás-újraelosztási rendszer legfontosabb fóruma, mozgatórugója a közösségi költségvetés. Minden európai állampolgár hozzájárul az Európai Unió költségvetéséhez. Az Európai Unió költségvetése – a nemzeti költségvetésekhez hasonlóan – jogszabály, amely a parlamenti elfogadást követően jogosultságot teremt a közösségi politikák finanszírozására. A forrásokat olyan módon határozzák meg, hogy azok tükrözzék a politikák aktuális prioritásait. Minden kiadási előirányzatnak konkrét cél, jogi megalapozottság az alapja. A közös költségvetést egységesen euróban számolják el. A költségvetésben érvényesülnie kell az egyensúly elvének, nem lehet hiányt tervezni, azaz nem lehet deficites, így az összes bevételnek az összes kiadást mindenképpen fedeznie kell.

Az európai integráció költségvetésének történetében a 2000-2006-os pénzügyi perspektíva elfogadásával alapvetően megváltozott a közösségi politikák és a közös költségvetés egymáshoz való viszonya. Az Agenda 2000 vitájának eredményeképpen a közös költségvetés szakított azzal a gyakorlattal, miszerint a közösségi költségvetést a közösségi politikák fejlődése determinálta: 2000-től kezdődően a **közösségi költségvetés keretei határozzák meg a közösségi politikák alakulását**. A tagállamok nettó költségvetési pozíciója fontosabb szemponttá vált az integráció mélyítését szolgáló politikák fejlődésének finanszírozásánál. A csatlakozási tárgyalásokat folytató tagjelöltek sajátos módon maguk is hozzájárultak ennek a tendenciának az erősítéséhez azzal, hogy a tárgyalások sikerének egyik fokmérőjévé tették a lehető legkedvezőbb nettó pozíció elérését.

4.1. Az EU költségvetésének bevételi oldala

A közös költségvetést nem a tagállami költségvetésektől teljes függetlenséget biztosító valódi saját forrás táplálja. A jelenlegi költségvetés „saját” forrásai közül a hagyományos saját források, mint például a közös kereskedelempolitikából származó vámbevételek közös politikákból fakadnak, vagyis valóban a Közösség „sajátjának” tekinthetők. Ezen túlmenően azonban az ÁFA (VAT) alapú forrás integrációs szempontból nem tekinthető igazi saját forrásnak, mivel nem közös politikák megvalósításából származik. A GNI¹² alapú saját forrás pedig akár „tagdíjként” is felfogható. A GNI alapú forrásnak a közösségi kiadások finanszírozásában betöltött egyre nagyobb aránya ugyan egyfajta igazságosság irányába hat, de tulajdonképpen egy közös nemzeti szervezeti tagsági díjszedési mechanizmusává alakítja a közös politikák finanszírozását. A valódi alternatívát egy, az Unió minden tagállamában egységes módon beszedendő közvetlen adó képezhetné, amivel az Unió transznacionális adóbeszedési jogkörhöz jutna, megteremtve az alapját egy közös költségvetési politikának, a fiskális föderációnak. Ennek realizálásával azonban belátható időn belül nem számolhatunk. A valódi saját forrás olyan autonómiát biztosítana a közös költségvetésnek, amely nélkül az integráció továbbvitele is zátonyra futhat. **Amíg a tagállamok saját politikai sikerességüket a közös költségvetéssel szembeni nettó pozíciójukkal mérik, addig az európai gazdasági integráció jó eséllyel megragad a mai szintjén.**

A költségvetés bevételei három fő forrásból származnak:

1. saját források, illetve bevételek;
2. általános forgalmi adó alapú befizetések;
3. a GNI forrás.

¹² Az új terminológia szerint a Bruttó Nemzeti Termék (Gross National Product, GNP) helyett használt mutató a Bruttó Nemzeti Jövedelem (Gross National Income, GNI).

Az EU 2005. évi költségvetésének bevételi oldalát vizsgálva megállapítható, hogy az összes bevételnek, mintegy 70%-át a GNI forrás adja, melynek az aránya az elmúlt időszakban növekedett, mivel a mezőgazdasági illetékek és a vámbevételek folyamatosan csökkennek, mind abszolút és mind relatív értékben (4.1. táblázat). Figyelemre méltó az a tény is, hogy a költségvetés összes bevételének (kb. 110 milliárd euró), - mely kb. az EU tagállamok GDP-jének 1%-a -, több mint 70%-át az EU 25 tagállamából mindössze 5 ország (Spanyolország, Egyesült Királyság, Olaszország, Franciaország és elsősorban Németország) adja.

4.1. táblázat: A 2005. évi költségvetés bevételeinek megoszlása

Me.: millió euró

ORSZÁG	Saját források		VAT	GNI forrás	Országok összesen	Megoszlás (%)
	Agrár és cukor illeték	Vám-bevétel				
Málta	2	11	11	34	58	0,05
Észtország	1	17	20	62	100	0,09
Lettország	2	11	24	78	115	0,10
Ciprus	3	17	31	94	145	0,13
Litvánia	6	38	42	137	223	0,20
Luxemburg	0	13	57	172	242	0,22
Szlovénia	5	31	66	199	301	0,27
Szlovákia	8	52	79	254	393	0,36
Csehország	17	108	200	607	932	0,85
Magyarország	26	165	201	610	1 002	0,91
Írország	7	108	304	922	1 341	1,22
Portugália	15	86	333	1 009	1 443	1,32
Finnország	7	76	339	1 123	1 545	1,41
Görögország	20	148	425	1 289	1 882	1,72
Lengyelország	29	186	467	1 417	2 099	1,92
Dánia	33	205	416	1 477	2 131	1,94
Ausztria	24	161	383	1 741	2 309	2,11
Svédország	22	279	431	2 101	2 833	2,59
Belgium	58	1 201	620	2 156	4 035	3,68
Hollandia	218	1 110	778	3 446	5 552	5,07
Spanyolország	49	761	2 021	6 127	8 958	8,17
Egyesült Királyság	310	1 848	2 167	13 749	18 074	16,49
Olaszország	119	1 084	2 985	10 171	14 359	13,10
Franciaország	270	881	3 876	12 276	17 303	15,79
Németország	363	2 153	3 371	16 331	22 218	20,27
ÖSSZESEN	1 614	10 750	19 647	77 582	109 593	100,00
Megoszlás (%)	1,47	9,81	17,93	70,79	1,47	100,00

Forrás: Internet 1

A **hagyományos saját források**, vámokból származó bevételt jelentenek, tisztán uniós bevétel, melyet a beszedő ország utal át az Unió költségvetésébe. Azon országoknál, amelyek külső határain nagy mennyiségű áru áramlik be az Unióba, ez a befizetés az átlag felett alakul. A tagország a beszedett összeg bizonyos százalékát visszatarthatja, a beszedés költségeinek finanszírozására (ennek mértéke 2002-től kezdődően 25%, korábban 10% volt). A hagyományos saját források súlya a közös költségvetés finanszírozásában a kezdeti (1970 és 1979 közötti) csaknem száz százalékról az 1990-es évek második felére húsz százalék alá csökkent, jelenleg kb. 10%.

Az **általános forgalmi adó alapú befizetés**: ez minden tagállamra azonosan vonatkozó egységes kulcs alkalmazásával történik, amelyet az uniós szabályozásnak megfelelően kiszámított, harmonizált tagországi ÁFA-alapra kell vetíteni. 2004-től kezdődően a tagállamoknak ÁFA-alapjuk 0,5 százalékát kell befizetniük, az ÁFA-alap ugyanakkor nem haladhatja meg a tagállam bruttó nemzeti jövedelmének (Gross National Income, GNI) ötven százalékát. Az ÁFA-forrás 1979-es bevezetése után hamar átvette a fő helyett a közös költségvetés finanszírozásában, ám 1988-tól – a GNP¹³-forrás (új terminológia szerint GNI) bevezetésétől – kezdve szerepe csökkent, s az 1990-es évek második felére már csak a második legjelentősebb forrás volt.

A **GNI-forrás** 1988-tól szerepel a közös költségvetés bevételei között. Egy olyan befizetésről van szó, amelyet mindig olyan mértékben vesznek igénybe, amennyire szükség van rá (az előző két forráscsoporton felül), hogy a kiadásokat fedezze. A GNI-forrás lehívási kulcsa évenként változik, viszont adott évben minden tagország számára azonos. Megállapítható, hogy alig egy évtizeddel bevezetése után ez a forrás a közös költségvetés legfontosabb bevétele lett, s súlya tovább növekszik.

4.2. Az EU költségvetésének kiadási oldala

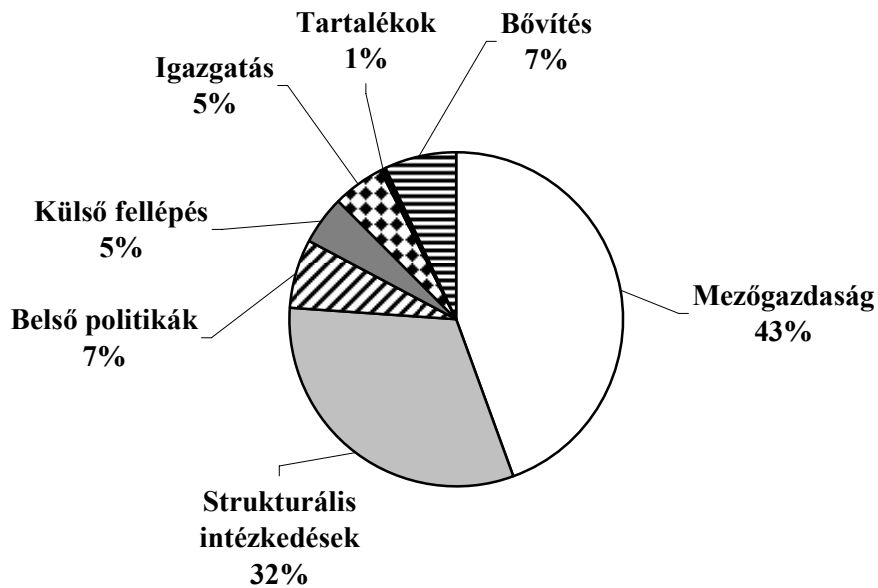
A folyamatos bővítésekkel és a közösségi tevékenységek fokozatos kiterjesztésével a költségvetés általános kiadásai a hatvanas évek óta jelentősen megnövekedtek. 1960-ban a kiadások a Közösség bruttó hazai termékének (GDP) 0,03 százalékát tették ki. Az 1973-as első bővítésre ez a GDP 0,53 százalékára emelkedett, míg 1995-re már 68 milliárd eurót (a közösségi GDP 1,04%-át) tett ki.

Az uniós költségvetés a tagállamok összesített nemzeti jövedelmének napjainkban is mindössze 1%-át teszi ki. Ez az összeg még mindig nem éri el azt a szintet, ami a növekedési mutatók, a regionális fejlődés vagy az átlagos jólét tekintetében érzékelhető makrogazdasági hatáshoz vezetne. 2000 és 2006 között a tagállamok megállapodtak, hogy a költségvetés nem haladhatja meg a GNP 1,27 százalékát.

A 2002. évi költségvetés mintegy 1020 milliárd eurót tett ki, amely nagyjából eléri az Egyesült Királyság nemzeti egészségügyi ellátásokkal kapcsolatos kiadásainak szintjét, és éppen meghaladja Dánia éves költségvetési kiadásainak teljes összegét. Hosszabb távon a költségvetés csak akkor fejleszthető, ha az Unió bevételeinek legalább egy bizonyos hányadát közvetlenül adófizetőktől származtatják.

Az intézmények döntése szerint a költségvetés finanszírozza az Európai Unió tevékenységeit. Az Unió osztja szét a pénzt – akár a saját bevételeiből, akár a tagállamok hozzájárulásaiból – a következő területekre (4.1. ábra).

¹³ Bruttó Nemzeti Termék, Gross National Product, GNP



4.1. ábra: A 2000-2006 költségvetés kiadásainak megoszlása

Forrás: Szemlér, 2004

Mezőgazdasági és halászati politika: mindenekelőtt az Európai Mezőgazdasági Garancia és Orientációs Alap (EMOGA), ún. Garancia Részlegének (ebből fizetik az agrártámogatásokat a közösségi termelők számára) és a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz¹⁴ (HOPE) kiadásait jelenti.

Strukturális politikák: a regionális fejlettségi szintkülönbségek mérséklése (az elmaradt térségek támogatása), valamint az azzal összefüggő munkanélküliség elleni közösségi akciók. A költségvetés kiadási tételét az ún. Strukturális Alapok adják, melyek a következők: Európai Regionális Fejlesztési Alap, Európai Szociális Alap, az Európai Mezőgazdasági Alap ún. Orientációs Részlege és a Kohéziós Alap.

Belpolitikai tevékenység, mint például kutatási és fejlesztési programok, a belső piac fejlődését segítő eszközök, határon túli szállítás, energia- és telekommunikációs hálózatok, környezetvédelem, kultúra, együttműködés a bel-és igazságügy területén, külföldi tanulási lehetőségek, diákcsera programok, a fiatalok, főleg diákok segítése.

Külső tevékenység, mint például a 3. országoknak nyújtott támogatások fejlesztési segítség vagy technikai segítségnyújtás formájában, újjáépítési és sürgősségi segélyek, a közös kül- és biztonságpolitika során szervezett közös akciók, menekültek támogatása, emberi jogok védelme és az Unió kívüli országokkal kötött nemzetközi egyezmények.

Adminisztráció: a költségvetés körülbelül 5%-át a közösségi intézmények és testületek adminisztratív kiadásaira költik.

Ellenőrző kérdések (4. fejezet)

- Mekkora összegből gazdálkodik az Európai Unió?
- Az Unió kiadásai hány százalékát adják az Unió GDP termelésének?
- Milyen bevételi forrásai vannak az Unió költségvetésének?
- Melyek a költségvetés főbb kiadási tételei?

¹⁴ A 2007-20013-ig terjedő tervezési periódusban az Európai Halászati Alap (EHA).

5. AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉG POLITIKÁI

Az integráció különböző területeket ölel fel. A szén- és acélszektor kooperációjával indult 1952-ben, amit követett az atomenergetikai együttműködés 1958-ban, de ugyanebben az évben kibontakozott egy sokkal szélesebb gazdasági integráció is, az Európai Gazdasági Közösség (EGK). Ez utóbbi célja mindenekelőtt egy vámunióra alapozott közös piac létrehozása volt. A négy fő közösségi szinten harmonizálódó politika mellett (mezőgazdaság, közlekedés, verseny- és kereskedelempolitika) az alapítók előrelátóan gondoskodtak arról is, hogy amennyiben a közös piac fejlődése szükségessé teszi, más politikák is átadhatók a közösségi hatáskörbe. Ez tette lehetővé, hogy kialakuljanak olyan, a Római Szerződésben nem szereplő közösségi szinten meghatározott politikák is, mint pl. környezetvédelem. Egy politikai területről akkor mondjuk, hogy az közösségi ha az a Római Szerződés által meghatározott intézmények döntéshozatali eljárások ernyője alá kerül. A közösségi politikák változatos skálája jól tükrözi a modern, számos funkciót ellátó Közösséget. Az Európai Egységes Okmány, a Maastrichti Szerződés és az Amszterdami Szerződés módosításai nyomán a Közösség tevékenységeinek köre kiszélesedett, jelezve a Közösség szabályozta területek állandó kibővülését. Az Európai Unió ma számos területen él a tagországok által ráruházott hatalommal. Mindenekelőtt a közös piacon és az agrárpolitikában, de kompetenciája kiterjed a kultúrára, az oktatásra, a környezetvédelemre stb.

A Maastrichti Szerződés az Európai Uniót három pillérre helyezte a különböző döntési folyamatok és a "közösséggé válás" különböző fokai szerint. Ezért beszélhetünk erősen integrált politikáról, melynek esetében a döntés a közösségi intézmények kezében van (ilyen például a közös agrárpolitika), és kis mértékben integrált politikáról, melynek esetében a tagországok nem ruházták át minden jogosultságukat (közegészségügy, transz-európai hálózatok stb.) és végül beszélhetünk kormányközi politikáról. Ilyen a közös kül- és biztonságpolitika valamint a bel- és igazságügyi együttműködés, melyekben a tagországok megőrzik szuverenitásukat.

Ebben a fejezetben röviden bemutatásra kerülnek a fontosabb közösségi szinten, különböző mélységben szabályozott politikák. Ezek közül kiemelésre kerül a Regionális Politika és a Közös Agrárpolitika.

5.1. Közösségi politikák (A-E)

A. Közös közlekedéspolitika

A közlekedési ágazat mind az Unió nemzeti össztermékéhez nyújtott hozzájárulása, mind közvetlenül vagy közvetve foglalkoztatott emberek száma alapján Európa legnagyobb iparágai közé tartozik. Már a Római Szerződés (RSZ) célul tűzte ki a közös közlekedéspolitika megvalósítását de, az ebben az irányban történő haladás rendkívül lassú. 1965-ben kerethatározat született a vasúti, közúti és belvízi közlekedés területén folyó versenyt érintő rendelkezések összehangolására (később a légi közlekedésre is kiterjesztették). Ennek ellenére a Szerződés általános versenypolitikai szabályait csak 1968-tól kezdve alkalmazzák az ágazatra és számos esetben van lehetőség mentességre és eltérésre az általános szabályoktól.

A közös közlekedéspolitika célja, hogy az EU-tagállamok különböző szabályainak harmonizációja, az infrastruktúra-fejlesztések összehangolása és a nemzeti infrastruktúra-hálózatok (közutak, vasúti pályák) közötti átjárhatóság biztosítása révén elősegítse a belső piac hatékony működését.

A közös közlekedéspolitikában nagy előrelépést hozott a Maastrichti Szerződés, amely intézményesítette az egységes piac megteremtésével párhuzamosan felmerülő, ún. transzeurópai hálózatok fejlesztésének koncepcióját a közlekedés, a telekommunikáció és az energiaellátás területén. Ugyanis a különböző nemzeti hálózatok nem álltak össze egységes közösségi hálózattá. Transzeurópai hálózatok programjának célja, hogy a tagállami rendszereket összekapcsolják az egységes piac szempontjai alapján. Megszüntessék a nemzetek közötti hálózatok közti szűk keresztmetszeteket és felszámolják a periférikus régiók elszigeteltségét. A közösségi közlekedési hálózat kiépítését az EU foglalkoztatási szint javítása egyik fontos feltételének is tekinti, hiszen a jó infrastruktúra elősegíti a munkaerő mobilitását, ami a foglalkoztatási szint növelésének egyik meghatározó összetevője. Emellett az EU külső érdekeinek és bővítésének megfelelően fontos célkitűzés, hogy kiterjesszék a közösségi hálózatokat Közép- és Kelet Európa, valamint a mediterrán térség országaira, és ezáltal olyan kontinensnyi hálózatok jöjjenek létre, amelyek nagymértékben hozzá tudnak járulni Európa integrációjához.

Az elmúlt évek során az Európai Bizottság kidolgozta a fejlesztés irányelveit is. A tervek szerint a lefektetett program 2010-re valósul meg összesen mintegy 400 milliárd eurós beruházás eredményeként. A Maastrichti Szerződés rendelkezett a transzeurópai hálózatok kiépítésének közösségi hozzájárulásáról is. A Maastrichti Szerződés emellett létrehozta a Kohéziós Alapot is, az EU négy legkevesbé fejlett tagállam, Görögország, Írország, Portugália és Spanyolország infrastrukturális beruházásainak támogatására.

Összességében a transzeurópai hálózatok kiépítésétől a tagállamok versenyképesebb gazdaságot, a gazdasági teljesítmény és foglalkoztatás növekedését, nagyobb közlekedésbiztonságot, a levegőszennyezettség csökkenését, szigorúbb környezeti szabványok elérését és a régiók közti együttműködés és kohézió növekedését várják.

B. Versenypolitika

Az Európai Közösségek megalakulásakor az alapítók igen nagy hangsúlyt helyeztek arra, hogy biztosítsák a közös piacon belüli versenyt. Ennek fő oka, hogy a verseny az alapfeltétele minden egészséges gazdaság működésének. A verseny a mozgatója az innovációnak, a technikai fejlődésnek, és így lényegében a gazdasági növekedésnek, a társadalmi jólétnek. Az alapítószerződések kidolgozásakor a tagállamok kiemelten ügyeltek arra, hogy a kereskedelem felszámolt akadályai helyébe ne léphessenek egyéb versenykorlátozó tényezők, mint például a piaci szereplők piacfelosztó, versenykorlátozó magatartásai, megegyezései. Erre azért is szükség volt, mert a piacok megnyitásával a vállalkozók egyszerre több tagországban folytattak intenzív gazdasági tevékenységet, elterjedtek a transznacionális vállalatok, és így a nemzeti szabályozás alapján már nem lehetett volna biztosítani a verseny feltételeinek megvalósulását.

A versenypolitika klasszikus közösségi politikaként jött létre. A RSZ lefektette, hogy olyan rendszert kell létrehozni, amely biztosítja, hogy a belső piacon a verseny nem torzul. Olyan szabályozási rend jött létre, amelyben minden döntés közösségi szintre került, tagállami hatáskörben csak azok a kérdések maradtak, amelyek csak az adott tagállamban való versenyt érintik.

Az EU versenypolitikájának biztosítania kell, hogy a belső piacon ne menjen végbe a versenyt korlátozó monopolizációs folyamat. Ehhez meg kell akadályozni, hogy egyes vállalkozások felosszák egymás között a piacot különböző versenykorlátozó magatartással, megállapodásokkal. Biztosítani kell, hogy a piaci erőfölénnyel bíró vállalatok erejüket ne a piac verseny csökkentésére használják fel, továbbá meg kell gátolni a vállalkozások olyan összefonódását, amelynek létrehozása a piaci versenyt veszélyeztet.

C. Közös kereskedelempolitika

A közös kereskedelempolitika bevezetésének szükségességét a Közösségek megalakulásának egyik fő célja, a vámunió létrehozása hívta életre, mivel a vámunióval a tagállamok harmadik országokkal folytatott kereskedelmük szabályozását a közösségi szintre utalták. A vámunió lényege, hogy míg a tagállamok közötti kereskedelemben eltörlik a vámokat, a külső országokkal szemben közös, egységes vámtarifarendszert alkalmaznak. Fontos hangsúlyozni, hogy a közös kereskedelempolitika az unión kívüli országokkal folytatott kereskedelemre vonatkozik, az unión belüli kereskedelemre az egységes belső piacra vonatkozó szabályok érvényesek. A mezőgazdasági termékek kereskedelme nem tartozik a közös kereskedelempolitika hatálya alá, azokra a közös agrárpolitika rendelkezései vonatkoznak.

A közös kereskedelempolitika alatt a következő tevékenységeket értjük:

- a tagállamok közös vámtarifákat fogadnak el;
- közösen kötnek vám és kereskedelmi megállapodásokat;
- egyesítik liberalizációs intézkedéseiket, exportösztönző politikájukat és a kereskedelmük védelmét biztosító mechanizmusokat.

A közös kereskedelempolitika a tagállamok közti vámok végleges lebontása után 1970-ben lépett hatályba, de bizonyos elemei a tagállamok különböző érvényben lévő kétoldalú kereskedelmi megállapodásai miatt csak 1975-től működtek. 1970-től kezdve ugyanakkor a tagállamok kívülálló országokkal már nem köthettek kétoldalú kereskedelmi megállapodásokat. A közös kereskedelempolitika bevezetésével az egyes tagállamok a termékekre vonatkozó külkereskedelmi kérdésekben önállóan már nem dönthetnek, a kereskedelempolitika teljes egészében közösségi kompetenciába került.

Míg a Közösségek megalakulásakor a termékekben folytatott kereskedelem volt egyedül meghatározó, az utóbbi 1-2 évtizedre már a szolgáltatások kereskedelme is kiemelkedő jelentőségűvé nőtte ki magát; olyannyira, hogy az EU külkereskedelmi forgalmának mintegy egynegyedét ma már a szolgáltatások teszik ki, ráadásul mind a GDP, mind a foglalkoztatottak arányát tekintve a szolgáltatások jelentik ma már a gazdaság fő szektorát.

A vámunió megalapítása óta a tagállamok közös külső vámtarifákat alkalmaznak az Unióba belépő árukra. Ez egyben azt jelenti, hogy függetlenül attól, hogy egy termék hol lépi át az Unió határát, exportőrének ugyanazokkal a feltételekkel kell számolnia. A tagállamok így nem szerezhetnek versenyelőnyt egymással szemben alacsonyabb vámtételek kiszabásával. Egy kívülről érkező termék szabadon tovább szállítható egy másik országba.

D. Közös Halászati Politika

A mezőgazdaság több más ágazatával ellentétben a hal szerepéről az EU Közös Agrár Politikájában (KAP) direkt módon nem beszélhetünk, ugyanis a hal nem szerepel a KAP-ban – a halászatra önálló halászati politika vonatkozik. A piac szervezetének tekintetében az EK Szerződés 38. cikke alapján a mezőgazdasági termelést és kereskedelmet szabályozó rendelkezések a halászatra is alkalmazandók.

Az 1970-ben a mezőgazdasági piacok szervezetének kiterjesztésével kapcsolatos eljárás keretében az Európai Unió Tanácsa a halászati termékek piacának közös szervezetéről rendeletet bocsátott ki. E rendelet forgalmazási szabványokat állapított meg a termékek minőségi és egyéb paramétereinek vonatkozásában. Fő cél a piac átláthatóságának biztosítása és a nem szabványszerű termékek kizárása. A halászat és akvakultúra gazdaságilag és szociálisan is fontos tevékenységnek minősülnek az Európai Unióban, annak ellenére, hogy a szektor

hozzájárulása az Unió összes GDP-jéhez kicsit kevesebb, mint 1%, viszont ez általában olyan hátrányos helyzetű területekről származik, ahol kevés más gazdasági tevékenység folytatható.

A közösség elvéből fakadóan a halászat irányítása, szabályozása is közösen zajlik. Az első lépések a ma irányadó Közös Halászati Politika (KHP) kialakítására már az 1970-es években kezdődtek. Elsőként a tagállamok felhatalmazták az Uniót, hogy egyeztetéseket folytasson a piacok és strukturális intézkedések terén az egyes tagországok közti különbségek felszámolására. 1976-ban 9 tagállam egyetértésével kialakításra került a Tenger Törvénye (*Law of the Sea*) mely a 200 mérföldes parti zónára korlátozza a halászatot. Ezt követően 1977-ben megalakult az Unió Halászati Főigazgatósága (DG Fisheries) mely a mai napig a halgazdálkodás legfőbb koordináló szerve (jelenleg 300 fő dolgozik itt). 1983. január 25-én nyerte el végleges formáját a „Kék Európa” néven is emlegetett Közös Halászati Politika. Az Európai Unió Halászati Főigazgatósága felelős a Közös Halászati Politikáért, ami magába foglalja az összes halászattal kapcsolatos tevékenységet, az élő vízi erőforrásokkal történő gazdálkodást, a termékek feldolgozását és az értékesítését. Minderre a Római Szerződés 39-ik cikkelye biztosítja a jogi alapot.

Napjainkban a KHP legnagyobb kihívása a rendelkezésre álló tengeri erőforrások és azok halászatára szolgáló módszerek közötti fenntartható egyensúly megteremtése, mivel az európai halászati flotta kapacitása jelenleg túlméretezett, ezért az ágazat mielőbbi átalakítása szükséges.

E. Fejlesztési politika

A Római Szerződésben kezdetben azokra az Európán kívüli országokra és területekre korlátozódott, amelyek különleges kapcsolatban álltak a tagállamok valamelyikével. Az Uniónak jelenleg világszerte mintegy 120 fejlődő országgal van társulási megállapodása. Az EU és tagállamai világviszonylatban messze a fejlesztési segélyek legjelentősebb donorai. A támogatásokat egyenletesen osztja meg a fogadó országok között. A hat legtöbb támogatásban részesülő ország körülbelül az uniós segély 20%-át kapja. Összehasonlításként ez az adat az Egyesült Államok esetében 44%, Japán esetében pedig 50%. Az Unióból érkező támogatás elosztásakor kevésbé vesznek figyelembe stratégiai vagy kereskedelmi tényezőket. Azonban nagyobb hangsúlyt kap az emberi jogok és a „helyes kormányzás” tiszteletben tartása.

F. Energiapolitika

Az Európai Közösségek három alapító szerződéséből kettő, a Montánuniót létrehozó 1951-es Párizsi Szerződés és az Euratomot felállító, 1957-ben elfogadott Római Szerződés is az energiapolitika körébe tartozik. Ennek ellenére az elmúlt ötven évben a tagállami energiapolitikák közösségiesítése lassan haladt, és az energiapolitika döntő részben nemzeti hatáskörben maradt. Az EK országok energiapolitikájára komoly hatással volt, hogy az ötvenes, hatvanas években az energiafelhasználás szerkezete nagymértékben átrendeződött. Az 1973-as olajválság hatására az EK tagállamok energiaellátása nehéz helyzetbe került. Ennek eredményeként az államok önállóan léptek fel a válság megoldására. 1974-ben a Bizottság kidolgozott egy közös energiastratégiát, amit a Tanács is jóváhagyott. Az energiastratégia tartalma:

- az energiafelhasználás racionalizálása;
- az olajimport csökkentése;
- a hazai energiatermelés bővítése, nukleáris energiaszektorban a beruházások növelését javasolta.

1986-ban átfogó energiapolitikai célokat fogalmaztak meg, amelyek alapját a Bizottság által kiadott Fehér Könyv biztosította. Jelentősen befolyásolta az energiapolitika alakulását, hogy a nyolcvanas évek közepétől megváltozott az energiapiac jellege. Az energiakínálat bőséges volt, az olajárak erősen csökkentek, elektromos áramból feleslegek keletkeztek. Ennek következtében az energiapolitika mindinkább az árak csökkentésére törekedett, és a termelés racionalizálásának követelményéből adódóan így előtérbe került az energiaszektor privatizációjának gondolata is. Az energiapolitikai célokat több tekintetben átalakította, hogy ebben az időszakban felmerült az egységes belső piac kialakításának koncepciója. Világos volt, hogy ennek részét képezi az energiapolitika is, hiszen egy egységes energiapiac versenyképesebbé tenné az EU egészét. A Bizottság így a közösségi energiapolitika középpontjába egyre inkább olyan célokat helyezett, mint például a szabványok egységesítése az energiaszubvenciók, az állami monopóliumok vagy az árképzés területén.

A kilencvenes évek második felétől az EU energiapolitikájának központi feladatait a nemzeti energiapolitikák szorosabb koordinációjának megteremtése, az energiapolitikai liberalizáció folytatása és a környezeti szempontok érvényesülése jellemzi. Az energiapiaci liberalizáció az egységes piac tökéletesítési folyamatának fontos eleme. A szolgáltatások szabad áramlásának megvalósulását azonban még az ezredfordulón sem sikerült elérnie az EU-nak. Ezért a 2000 márciusában a 2000-2010 közötti időszakra meghirdetett uniós gazdaságpolitikai stratégiának, az ún. Lisszaboni stratégiának központi eleme a gáz- és villamos energia- szektorok liberalizációja. E tekintetben az első lépést 2002. barcelonai csúcson sikerült megtenni, miután a tagállamok döntöttek arról, hogy 2004-től a nem háztartási felhasználók már szabadon választhatják meg gáz- és áramszolgáltatójukat.

Az utóbbi évek tapasztalatai azt bizonyították, hogy az energiapolitikát célszerű globális keretek között koordinálni, az energiaellátás racionalizálását és stabil biztosítását elősegíti a minél nagyobb nemzetközi együttműködés. Ennek eredményeképp 1991-ben ötven állam írta alá, Hágában az **Energia Chartát**. Célja a Nyugat és a volt szocialista országok - különösképpen a szovjet utódállamok-közötti energiaügyi kapcsolatok intézményesítése, az energiainfrastruktúra fejlesztése, befektetések, korszerűsítés, biztonság, atomerőművek biztonságosabbá tétele. Kötelező szabályokat határoztak meg az energiakereskedelem, verseny és a befektetések területén. Az együttes fellépés mellett törekszik arra, hogy javítsa az energiahatékonyságot és növelje a környezetvédelem szintjét.

G. Környezetvédelmi politika

Amikor a Római Szerződést készítették, még nem tartották szükségesnek a közösségi szintű környezetvédelmi politika létrehozását. Az intenzív gazdasági fejlődés, a növekvő iparosodás és energiafelhasználás a környezet romlását vonták maguk után. A környezetpolitika szükségességének oka a nemzetközi együttműködést kívánó problémák kezelése. Az országhatárokat átlépő szennyezések és az ebből származó kockázatok, az egészségügyi hatások könnyebben kezelhetők egy regionális szervezet, mint az egyes nemzetállamok által. Ugyanez vonatkozik a globális közjavak, pl. ózonréteg védelmére is.

A Közösség környezeti politikája számára 1987-ben az Egységes Európai Okmány teremtette meg a legitimációt azáltal, hogy a Római Szerződést kiegészítve, a közösségi politikáról szóló részbe illesztette a Környezetről szóló VII Címet. Az Unió környezetvédelmi politikája egymást követő „akcióprogramokon” alapul. Az akcióprogramok; keretként fogják össze a közösségi környezetvédelmi intézkedéseket a jogalkotástól a közös projektek végrehajtásáig. Ezeket a programokat a szerződésben foglalt: elővigyázatosság és megelőzés elve, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elve, valamint a „szennyező fizet”-elv támasztják alá.

Elővigyázatosság elve: amennyiben egy tevékenységnek káros következményei lehetnek, még a kár kialakulása előtt be kell avatkoznunk.

Megelőzés elve: az orvoslással szemben a környezeti károk megelőzésére kell törekedni. A „szennyező fizet” elv: a környezeti kár költségeit a kár okozójának kell viselnie. A gyakorlatban ez az elv nehezen alkalmazható sok környezetvédelmi probléma esetén, mert még nincsenek, vagy nem elég hatékonyak azok az eszközök, amelyek segítségével a szennyezőket minden esetben az elhárítás költségeinek megfizetésére kötelezhetnénk.

A közvélemény környezeti tájékozottsági, képzettségi szintje emelésének fontossága, a környezeti tudatosság megteremtése a környezeti politikában az utóbbi évtizedben kiemelt hangsúlyt kapott. E tekintetben alapvető követelmény a megfelelő információáramlás. Ennek támogatására 1990-ben döntés született az Európai Környezetvédelmi Ügynökség létrehozásáról a környezet állapotának megfigyelése céljából. Az ügynökség 1994 óta működik, Koppenhágában. Az ügynökség fő célja a tagállamok és harmadik országok környezeti szempontok szerinti integrálása, figyelmük felhívása a környezeti politikák hatékony megvalósításának szükségességére, valamint az előrejelzési technikák kifejlesztése, amelyek segítségével megelőző intézkedéseket lehet tenni.

Az ügynökség létrehozását követte 1992-ben az „öko-cimke”-rendszer bevezetése olyan termékek számára, melyek az egész Unióra kiterjedő feltételnek megfelelően „környezetbarát”-nak minősülnek. Ehhez a politikához tartozó szabályozások jó része abból az igényből eredt, hogy a tagállamok vonatkozó, igen eltérő szabványai ne válhassanak az áruk szabad mozgása vagy az egységes piacon belüli tisztességes és egyenlő verseny akadályává. Az Unión belül a környezet állapotát érintő és hatóságok által kezelt információkhoz való hozzáférést egy 1990-ben elfogadott irányelv biztosítja. A környezetvédelmet a közvélemény-kutatások olyan területként jelölték meg, melynél folyamatosan magas társadalmi támogatást kap az uniós szintű cselekvés.

H. Fogyasztóvédelmi politika

A Római Szerződés központi célja volt a közös piac felállítása, amely minden fogyasztó hasznára válik, miután a kereskedelmi akadályok lebontásával nő a termékek és a szolgáltatások választéka és minősége. Ugyanakkor a közös tevékenységek mellett a fogyasztóvédelem nem jelent meg. Ennek eredményeképpen a tagállamok önálló fogyasztóvédelmi szabályokat állítottak fel, így akadályozva a közös piac kialakulását valamilyen mértékben. A tagállamok először 1972-ben a párizsi csúcson ismerték el a fogyasztóvédelem közösségi szinten való megjelenésének szükségességét. E folyamat eredménye lett, hogy a Tanács döntésének értelmében a Bizottság 1975-ben elfogadta az első fogyasztóvédelmi akcióprogramot. A program megjelölte azt az öt alapelvet, amelyre a közösségi jogalkotás épült:

- az egészséghez és a biztonsághoz való jog (a termékek és szolgáltatások rendeltetésszerű használat esetén nem jelenthetnek semmilyen veszélyt, ellenkező esetben rendelkezni kell a piacról való visszavonulásukról);
- a gazdasági érdek védelméhez való jog (a vásárlót védeni kell bizonyos eladási gyakorlattal szemben, pl. a kölcsönök, hitelek, vásárlás utáni szolgáltatások idején);
- kártérítéshez való jog (a fogyasztók jogosultak az okozott károk megtérítésére);
- információhoz és képzéshez való jog (a fogyasztót tájékoztatni kell a termékek és szolgáltatások jellemzőiről és biztonságos használatáról);
- képviselőhöz való jog (a fogyasztók érdekeinek meg kell jelennie, képviselőjüknek biztosítva kell lennie a közösségi politikák kialakításánál).

A fogyasztók érdekeit jogi eszközökkel védeni és erősíteni kell. A közösségi fogyasztóvédelmi politika az egységes belső piac fokozatos kiépülésének következménye. Az áruk és szolgáltatások szabad áramlásának biztosítása közös jogszabályok elfogadását tette szükségessé a fogyasztói érdekek megfelelő érvényesítésére.

A fogyasztóknak alapvető érdekük, hogy elegendő és korrekt információ álljon rendelkezésükre az egyes tranzakciók lebonyolítása előtt. Az intézkedések célja, hogy egyfelől a termelők, szolgáltatók, másfelől a fogyasztók között létező strukturális egyensúlytalanságot megszüntesse. Ezek nélkül a fogyasztók informáltsága, ismeretei és gazdasági lehetőségei korlátozottak lennének. A piacra kerülő termékeknek és szolgáltatásoknak biztonságosaknak kell lenniük, a fogyasztóknak pedig meg kell kapniuk minden olyan tájékoztatást, amely a számukra legmegfelelőbb választást elősegíti. Alapvető követelmény, hogy a fogyasztók a nagyobb választék és az alacsonyabb árak által az egységes piac előnyeiből részesüljenek, az alapvető szolgáltatások hozzáférhetőek és megfizethetőek, valamint a kereskedők és szolgáltatók által tett ajánlatok összehasonlíthatóak legyenek.

Fontos, hogy a határokon átnyúló kereskedelem korlátjainak lebontásával egyúttal a fogyasztók biztonságosabban vásárolhassanak az Európai Unióban. Ez azt jelenti, hogy más tagországok áruai a hazaival hasonló mértékben megbízhatóak, más tagállamokban vásárolt termékek meghibásodása esetén ugyanolyan joguk van arra, hogy a terméket díjmentesen kicseréltethessék vagy megjavíttathassák.

A fogyasztóvédelmi politika intézményesítésében a fordulatot a Maastrichti Szerződés hozta meg, ami a területet a közösségi politikák szintjére emelte. A Bizottság 1995-ben önálló fogyasztóvédelmi főigazgatóságot állított fel.

A Főigazgatóság feladatkörébe tartoznak az élelmiszerek biztonságos fogyasztásával összefüggő témakörök, amelyek felölelik a teljes élelmiszerláncot, az állategészségügytől kezdődően az élelmiszerek címkézéséig bezárólag. A nem élelmiszereket illetően a Főigazgatóság foglalkozik a termékek és szolgáltatások biztonságával, az általános termékbiztonsággal, a távollévők közötti kereskedelem -, a megtévesztő reklám-, a termékfelelősség-, az árak feltüntetése-, a tisztességtelen szerződési feltételek témakörök fogyasztóvédelmi vonatkozásaival.

J. Iparpolitika

A közösségi iparpolitika komoly átalakulásokon ment át az elmúlt évek során. Valójában az iparpolitika a Római Szerződésben nem is jelent meg önálló közösségi politikaként. Ugyanis a közös piac kiépítéséből magától értetődőnek tartották, hogy a belső akadályok lebontásával létrejön az EK-ban a szabad verseny, illetve a közös kereskedelempolitika révén a külső versenytársakkal szembeni korlátozások elég biztosítékot jelentenek az európai ipar megfelelő fejlődéséhez. Így az iparpolitika formái továbbra is a tagállamok maradtak. A 60-as, 70-es években a legfőbb akadályt az iparpolitika átalakítására az eltérő tagállami törekvések és gazdasági filozófiák jelentették. Tovább rontotta a helyzetet az 1973-as olajválság is, amire a tagállamok befelé fordulással és saját iparaik fokozottabb támogatásával reagáltak. Mindez persze azt eredményezte, hogy a protekcionizmussal és a veszteségfinanszírozásokkal valójában fenntartották az elavult struktúrákat és nem oldották meg az iparágak válságát.

Ennek köszönhetően a nyolcvanas évekre az európai ipar érezhetően hátrányba került az amerikai és a japán vállalatokkal, amelyek hatékonyabban megvalósították a struktúraváltást. Ennek következtében világossá vált, hogy a 25 éves integráció ellenére a széttagozottság az iparpolitikában megmaradt és a fokozott nemzetközi versenyben való helytálláshoz koordináltabb iparpolitikára van szükség. Így tehát a kulcsszó a versenyképesség lett, és ennek alapján a fő kérdés úgy merült fel: mit kell tenni annak érdekében, hogy segítsék a közös ipart és az üzleti szférát, hogy a globális piacokon sikeresen versenyezzen.

Az iparpolitikát a Maastrichti Szerződés helyezte új alapokra, miután beemelte az EK Szerződésbe. A Szerződés az iparpolitika alapvető feladataként az európai ipar versenyképességéhez szükséges feltételek biztosítását jelölte meg, és négy átfogó célt tűzött ki:

- a strukturális változások gyorsítása.
- A kis és középvállalatoknak (KKV) kedvezőbb környezet kialakítása és ösztönzése.
- A vállalkozások közötti együttműködések ösztönzése.
- Az innováció, kutatás fejlesztési lehetőségek jobb kihasználása.

1993 decemberében a Bizottság az Európai Tanács elé terjesztette „Növekedés, versenyképesség és foglalkoztatás” című Fehér Könyvét. A Fehér Könyv jelentősége abban rejlett, hogy átfogó gazdaságstratégiát fogalmazott meg az Európai Unió számára.

A kilencvenes évektől tehát az iparpolitika már nem vizsgálható a hagyományos értelemben. Az EU ugyanis nem a szűken vett iparfejlesztési feladatokra kezdett koncentrálni, hanem a versenyképességet a középpontba állítva a kedvező környezet kialakítására törekedett. Az iparpolitika terén lezajlott szemléletváltás egyben odavezetett, hogy az ezredfordulón már egyre inkább vállalkozási politikaként definiálják. Az iparpolitikán belül egyre hangsúlyosabb szerepet kapott a kis-és közepes vállalkozások (KKV) támogatása, számukra megfelelő környezet kialakítása. Az Európai Bizottság annak érdekében, hogy egységes keretet teremtsen a kis- és középvállalkozások fejlesztését szolgáló programok számára 1996-ban egységes fogalmi meghatározást ajánlott a kis-és közepes méretű vállalkozásokra. Mindennek az oka, hogy az EU-ban mintegy 18 millió kis-és középvállalkozás működik, amelyek a foglalkoztatottak 66%-át alkalmazzák, sőt továbbra is ez a szektor rendelkezik a legjelentősebb foglalkoztatási potenciállal.

K. Közös kutatás-fejlesztési politika

A gazdasági és társadalmi fejlődés a 20. század végén különösen felértékelte a tudás, illetve a tudásalapú társadalom szerepét. Ezt felismerve az Európai Unió is nagyszabású programokat dolgozott ki, amelyek átfogják a tudomány, a kutatás-fejlesztés (K+F) és a képzés szinte valamennyi területét. A három alapító szerződés közül Montánuniót és az Euratomot létrehozó Szerződések már tartalmaztak rendelkezéseket. A nyolcvanas évekre a technológiai különbség az EK számára meglehetősen előnytelenül módosult az Egyesült Államokkal és Japánnal szemben. Az olyan csúcstechnológiai iparágakban, mint az elektronika, gyógyszeripar, biotechnológia a lemaradás igen nagy volt. Jellemző adat, hogy míg a csúcstechnológiai termékek Japán és USA exportjának mintegy felét, az EU-nak csak egyharmadát teszik ki. Az EU kevesebbet is költ kutatás-fejlesztésre, GDP 2%-át fordítja erre a célra, míg Japán, USA: GDP 3%-át. Az EU célul tűzte ki, hogy a kutatásra, fejlesztésre szánt összegeket a GDP 3%-ára növeli.

A nyolcvanas évekre világossá vált, az iparpolitikához hasonlóan, hogy a viszonylag kisméretű európai államok szétaprózódott kutatási-fejlesztési tevékenysége nem veheti fel a versenyt a koncentrált kutatási potenciállal bíró amerikai és japán konkurenciával. Ezért ezen a területen is jóval erősebb koordinációra és együttműködésre volt szükség. Az EGK-t létrehozó Római Szerződés azonban nem biztosított szilárd jogi alapot a közösségi-fejlesztési politikának. Az Egységes Európai Okmány a közös fellépés szükségességét felismerve ezért módosította a Szerződést és abba új címként illesztette bele a kutatás-fejlesztést. Az Egységes Európai Okmány értelmében a közösségi kutatás-fejlesztési politika többéves ún. keretprogramok révén valósul meg. A keretprogramok: meghatározzák adott időszakban (általában 4 év) a tudományos és technikai célokat.

Az első keretprogramra 1983-1987 között került sor. Az EU kutatási keretprogramjaiban részt vehetnek az EU tagállamokkal azonos feltételek szerint EU-n kívüli

országok is, amelyek pénzügyileg is hozzájárulnak a program finanszírozásához. Az eddig megvalósult keretprogramok fő tevékenységi területei az információs és kommunikációs technológiák, az ipari technológiák, a környezettel kapcsolatos kutatások, a biotechnológia, az energia és a közlekedés voltak. Emellett figyelmet fordítottak a szellemi erőforrások menedzselésére is. Az utóbbi időben pedig különös hangsúlyt kaptak a kis- és középvállalkozások, amelyek nem rendelkeznek megfelelő erőforrásokkal kutatások, fejlesztések folytatásához.

L. Kulturális politika

Az Unió alapító szerződesei a kultúra kérdésével kevésbé foglalkoznak. A kulturális terület csupán az 1990-es években, a Maastrichti Szerződéssel jelent meg EU-szinten. A konkrét célokat az alapító szerződés az alábbiak szerint fejt ki:

A MSZ kulturális politikára vonatkozó cikke utal a tagállamok kultúrájának virágzásához nyújtott hozzájárulásra, mely tiszteletben tartja nemzeti és regionális sokszínűségüket, ugyanakkor előtérbe helyezi a közös kulturális örökséget, azonban kizárja a tagállamok törvényeinek és rendeleteinek bármilyen összehangolását

A Közösség tevékenysége a tagállamok közötti együttműködés bátorítására, és ha szükséges, a tagállamok tevékenységének támogatására és kiegészítésére irányul az európai népek kultúrája és történelme ismeretének és terjesztésének javítása (az európai jelentőségű kulturális örökség megőrzése és védelme; nem kereskedelmi jellegű kulturális csere; a művészeti és irodalmi alkotó tevékenység, beleértve az audiovizuális szektort) terén.

A közösségi kulturális politika céljait közösségi programokon keresztül igyekszik megvalósítani. Ezek feladata az európai kulturális együttműködések fejlesztése, kiterjedtebb többéves kulturális együttműködési megállapodások és projektek előmozdítása, valamint szimbolikus jellegű kulturális kezdeményezések támogatása. 1996-ban indított Kaleidoscope program célja a művészeti tevékenység támogatása, a kulturális termékek piacának szélesítése, az európai művek szélesebb körű megismertetése. Az 1997-ben megkezdett Areine program irodalmi művek terjesztését, más tagállamok nyelveire történő munkák lefordítását támogatta. Szintén 1997-ben indult a Raphael program, melynek célja a kulturális örökség megőrzésének, helyreállításának támogatása volt.

2000-ben a Tanács és a Parlament Culture 2000 néven indított programot, ami az előző hármat foglalja magában. A Kultúra 2000 program célja az európai kulturális együttműködés, a párbeszéd elősegítése, a nemzeti kultúrák terjesztése, a sokszínűség és a közös örökség megőrzése. A program támogatja: az előadó-, színház- és táncművészetet, a képzőművészetet, az irodalmat, a zenét, a kultúrtörténeti feldolgozásokat, az új kifejezési formákat, az úttörő kezdeményezéseket, akár többéves projekteket. Kivéve a filmművészetet, amellyel a Media program foglalkozik, valamint az oktatást, amelyet más uniós programok támogatnak.

M. Oktatás és ifjúság politika

Az oktatási, képzési és ifjúsági politika csak a Maastrichti Szerződéssel jelent meg az EU szintjén miután a korábbi, inkább gazdasági jellegű integrációt a tagállamok igyekeztek kiszélesíteni és több, az állampolgárokat érintő politikát beemelni. E törekvést megerősítette az Amszterdami Szerződés, amely még hangsúlyosabbá tette ezen politikák szerepét.

A Maastrichti Szerződéssel és az Amszterdami Szerződéssel módosított EK Szerződés célja:

- a magas színvonalú oktatás kifejlesztéséhez való hozzájárulás;
- az oktatás európai dimenziójának kifejlesztése;

- a diákok és oktatók mobilitásának ösztönzése;
- a diplomák hivatalos elismerése;
- együttműködés az oktatási intézmények között;
- diákcserék, távoktatás fejlesztése;
- a kezdő, haladó szakképzés és továbbképzés előmozdítása, fejlesztése;
- a tagországok közoktatási intézményei közötti együttműködés előmozdítása és megerősítése.

Az EU oktatást és képzést érintő két programja a Socrates és a Leonardo da Vinci. A programokban történő részvétel mind jogi, mind politikai értelemben a tagságból fakadó kötelezettség. Magyarország mindkét programban 1997 óta részt vesz. A Socrates az EU oktatási együttműködési programja, felöleli az oktatás valamennyi szintjét, az óvodától az egész életen át tartó tanulásig. Fő céljai: az európai dimenzió kiterjesztése, a felsőoktatásban tanulók mobilitásának ösztönzése, a nyelvtanítás fejlesztése, a nyitott- és távoktatás eszközeinek és módszereinek fejlesztése, az egész életen át tartó tanulás ösztönzése, az esélyegyenlőség megteremtése, a hátrányos helyzetűek támogatása. A Leonardo az unió szakképzési programja, amelynek célja a szakképzés piaci igényekhez igazítása, a szakképzés minőségének fejlesztése, valamint a szakképzés tartalmával és módszereivel kapcsolatos újítások támogatása. A Leonardo program segíti a szakképzés minden szintjének fejlesztését, a középiskolától az egyetemeken át a továbbképzésekig.

2001-ben kiadták az Európai Bizottság ifjúságról szóló Fehér Könyvét „Új lendület Európa fiataljai számára” címmel. Ez új keretet javasol a fiatalokkal való együttműködéshez, fejlesztési prioritásokat (a fiatalok közéletben való részvétele, ifjúsági információszolgáltatások, ifjúsági önkéntesség, ifjúságkutatás) fogalmaz meg. Javasolja a fiatalok bevonását a fejlesztési irányok meghatározásának folyamatába. Magyarország is bekapcsolódott a Fehér Könyv feldolgozását, megismertetését célzó konzultációs folyamatba, ezáltal hozzájárulva a magyar fiatalok esélyeinek növeléséhez, valamint a hazai ifjúsági munka szakmai, minőségi fejlődéséhez. Az ifjúságpolitika elsősorban nem jogharmonizációs feladat, hanem arra kell törekedni, hogy az érintett szereplők (kormányzati, civil szervezetek) között megvalósuljon az együttműködés, így lehetővé váljon a kötelezettségek teljesítése és az előnyök kiaknázása.

Az Európai Unióban az ifjúságpolitika nem számít közösségi politikának, ennek ellenére az utóbbi években kiemelt figyelmet kapott. Az ifjúságpolitikát illetően az egyes tagállamoké a felelősség, ámár az EU már megalakulása óta támogatja a nemzeti kezdeményezéseket. Az Ifjúság 2000-2006 program és az ifjúságról szóló Fehér Könyv megjelentetése, valamint az azt követő konzultációk keretében jutnak érvényre a közösség ifjúságpolitikai törekvései. Az EU ösztönzi a 15-26 éves fiatalok mobilitását és az ifjúsági cseréket. Az Ifjúság 2000-2006 program pénzügyi támogatást nyújt csoportos ifjúsági csereprogramokhoz, ifjúsági önkéntes szolgálatokhoz, helyi ifjúsági kezdeményezésekhez és egyéb fejlesztő programokhoz. A program célja, hogy ösztönözze a fiatalokat a különböző kultúrák megismerésére, az alapvető értékek - például az emberi jogok - tiszteletére, az intolerancia, a rasszizmus, a xenofóbia és az antiszemitizmus elleni küzdelemre. Egyúttal lehetőséget ad a kezdeményezőkézség és a vállalkozói kedv fejlesztésére. A program vezérelve, hogy kizárólag olyan projekteket támogat, melyek a fenti célokat a nem formális pedagógia módszereivel kívánják elérni.

N. Szociálpolitika

A foglalkoztatás, az élet- és munkakörülmények javítása, a megfelelő szociális védelem, a szociális partnerek közötti párbeszéd, az emberi erőforrások fejlesztésének elősegítése a tartósan magas foglalkoztatás érdekében, és a kirekesztés elleni küzdelem.

E. Egészségügyi politika

Az elmúlt évek során világossá vált, hogy az egészségügy problémái jelentős részében csak a közös fellépés, az Unió határain is túlnyúló intézkedések, és széleskörű nemzetközi összefogás hozhat eredményt. Egyre nyilvánvalóbbá válik, hogy az egységes európai piacon az alapvető szabadságjogok biztosítása akarva-akaratlanul is jelentős hatást gyakorol az egészségügyi szolgáltatásokra és az egészségügyi ellátásra.

Az európai integráció meghatározó jelentőségű dokumentumai közül már a Római Szerződés (1957) és az Egységes Európai Okmány (1986) is tartalmaztak egészségügyi vonatkozású követelményeket (pl. a munkahelyi biztonsággal, a négy alapvető szabadságjoggal, az élelmiszervédelemmel kapcsolatosan). Az egészségügy tekintetében fordulópontnak az 1997-ben megkötött Amszterdami Szerződést tekintjük, amelynek 152. cikkelye egyértelműen és határozottan kötelezi a tagállamokat arra, hogy az egészség magas szintű védelmét minden közösségi politika kidolgozása és végrehajtása során fontos szempontként kezeljék és biztosítsák.

A közegészségügy területén kifejtett együttes cselekvés széles körű felvilágosító és oktatási programot foglalnak magukban mint az egészség előmozdításának általános alapját. Az EU tagállamai kötelező érvényű jogszabályokat is elfogadtak, illetve az egységes szemlélet és összehangolt elvárások alapján cselekvési programokat, munkatervet dolgoztak ki. Az utóbbi időben több, precedens értékű európai bírósági döntés is született.

Az egészséget, vagy az egészségügyet érintő kérdések, amelyekkel közösségi szinten foglalkoznak a következők:

- Dohányzás - a dohánytermékek jelölését, reklámozását, kátránytartalmát direktívák szabályozzák.
- Munkahelyi biztonság és egészségvédelem - az alapvető munkavédelmi szabályozások mellett további irányelvek foglalkoznak, például a képernyő előtti munkavégzéssel, a munkahelyi zajszint csökkentésével, az azbeszt és a fémolom tilalmával, a biológiai anyagoknak kitett munkavállalókkal, a kémiai biztonsággal.
- Orvostechikai eszközök - biztonsági és minőségi követelményeket megfogalmazó irányelvek születtek annak érdekében, hogy az eszközök ne veszélyeztethessék a páciens, a kezelő, vagy esetleges harmadik személy egészségét, életét, biztonságát.
- AIDS és egyéb fertőző betegségek, kábítószer-függőség, daganatos betegségek, egészségmegőrzés - e nagy népegészségügyi jelentőségű problémák megoldására akcióprogramok indultak, melyekben Magyarország is részt vesz.
- Gyógyszerek - többek között a gyógyszerkészítmények szakszerű gyártási gyakorlatát, jelölését, forgalmazását, reklámozását szabályozzák irányelvek és rendeletek.

Rendeletek és irányelvek szabályozzák még a ritka betegségek kezelését, a vér és vércszítmények biztonságát, egészségügyi foglalkozások gyakorlását, a túlzott alkoholfogyasztás visszaszorítását, környezetszennyezés okozta betegségeket, szociális biztonságot, balesetek megelőzését, öregedés, rokkantak és fogyatékosok helyzetét.

Az ezredfordulóhoz közeledve az Európai Bizottság javasolta új egészségügyi stratégia kialakítását. A 2001-2006 új egészségügyi stratégia két fő elemre épül: egy akcióprogramra, amely átfogó célkitűzésekkel az egészségügyi programokon alapul és egy integrált egészségi stratégiára, amely az EU minden politikájában kötelezővé teszi az egészségvédelem szempontrendszerének integrálását.

Az akcióprogram három fő célkitűzése:

- az egészséggel kapcsolatos tájékoztatás javítása;
- gyorsreagálású mechanizmus felállítása;
- az egészségi állapotot befolyásoló tényezők kezelése.

5.2. Regionális politika

A Római Szerződés még nem tett említést a regionális politikáról, de a Közösség feladatának tekintették a gazdasági tevékenységek harmonikus fejlődésének, a folyamatos és kiegyensúlyozott növekedésnek, az életszínvonal emelkedésének előmozdítását mindenhol a Közösségen belül. /Európai Szociális Alap, Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Orientációs Részlege, Európai Beruházási Bank/ Különösen az Unió 1973-ban bekövetkezett első kibővülése és az olajárrobbanás nyomán kialakult súlyos gazdasági válság irányították rá a figyelmet a regionális politika fontosságára. Így született meg az Európai Regionális Fejlesztési Alap létrehozásáról szóló döntés, melynek értelmében 1975-től kezdte meg működését az Alap. Létrehozása volt az első elismerése a közösségi szintű regionális politika szükségességének. A Közösségen belüli alapvető regionális egyenlőtlenségek csökkentéséhez történő hozzájárulás fogalmazódott meg fő feladatként, az elmaradott régiók és a hanyatló ipari régiók strukturális alkalmazkodásában és fejlesztésében való szerepvállalással. A Strukturális Alapok működéséhez kapcsolódó szabályozások összehangolására 1988-ban került sor.

A Strukturális Alapok feladataként eredetileg meghatározott célkitűzéseken végrehajtott módosítások következtében a jelenlegi támogatási időszakban már csak három célkitűzés alapján támogatják az arra rászoruló régiókat.

5.1. táblázat: 2000-2006 közötti időszak három támogatott célkitűzése

1. célkitűzés	Azokat a fejlődésben elmaradottabb régiókat támogatja, ahol az egy főre jutó GDP az EU-átlag 75%-ka alatt van.
2. célkitűzés	A társadalmi és gazdasági átalakulás miatt strukturális válsággal küzdő régiókat támogatja.
3. célkitűzés	Az emberi erőforrás fejlesztésre irányul, oktatási és képzési rendszerek fejlesztése.

Forrás: Blahó, 2000

A célkitűzések mellett léteznek az úgynevezett közösségi kezdeményezések, amelyek keretében az EU Bizottsága tesz javaslatot több tagországot érintő programokra, jelenleg négy területen léteznek közösségi kezdeményezésű programok:

- az INTERREG a határmenti, a nemzetközi és a régiók közötti együttműködési programokat támogatja;
- az EQUAL feladata a munkaerőpiacon kialakuló mindenfajta diszkrimináció és esélyegyenlőtlenség elleni nemzetközi küzdelem segítése;
- a LEADER a vidéki körzetek fejlesztését támogatja;
- az URBAN a válságban lévő városi körzetek regenerálását támogatja.

A strukturális politika célja a fejletlen tagországok, régiók gazdasági társadalmi felzárkózásának elősegítése. Ennek eszköze nem egyszerű jövedelem-transzfer a tagállamok között, hanem célzott fejlesztések az alábbi területeken:

- humánerőforrás-fejlesztés,
- fizikai infrastruktúra,
- termelő beruházások,
- innovációs kapacitások.

A fejlesztések következtében nő az adott tagállam, régió versenyképessége az EU piacon ill. a világpiacon, így további segítség nélkül is képes lesz a megfelelő jövedelem szint elérésére.

Az egyes szakpolitikához bizonyos pénzügyi alapok is kötődnek (2000-2006):

- Európai Szociális Alap: foglalkoztatottság elősegítése, a foglalkoztatottak térbeli és szakmai mobilitásának növelése; kiadásainak 75%-át 25 év alattiaknak szóló képzési programok támogatása teszi ki;
- Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Orientációs részlege;
- **Európai Regionális Fejlesztési Alap:** alapvető regionális egyenlőtlenségek csökkentése;
- **Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz:** halászattal kapcsolatos ágazat szerkezeti átalakítását támogatja; termék feldolgozás, értékesítés, tengerparti övezetek vízgazdálkodási és foglalkoztatási helyzetének javítása
- A **Kohéziós Alap** 1993 óta működik, célja a négy alacsonyabb jövedelemmel rendelkező tagállam - Görögország, Portugália, Spanyolország, Írország - gyorsabb felzárkózásának támogatása volt, a 2004-ben csatlakozott országokkal bővült a kör. Támogatott területek: szállítási útvonalak, távközlési hálózatok, energiarendszerek, környezetvédelemhez kapcsolódó beruházások.
- Az Európai Beruházási Bank strukturális alapok mellett az EU regionális politikáját szolgálja

Az egyes tagállamok éves bevétele a Strukturális Alapokból és a Kohéziós Alapból együttesen nem haladhatja meg az ország GDP-jének 4%-át.

Az 1988-as reform lényeges változást hozott a támogatások összehangolásában, aminek köszönhetően 1989 óta az egyes alapok saját céljai és működési szabályai helyett négy közös elv alapján adnak támogatást:

1. Összpontosítás;
2. Programozottság;
3. Partneri viszony;
4. Kiegészítő szerep.

Koncentráció, vagyis a legfontosabb területeken együtt kell felhasználni a különböző alapokból származó forrásokat, nem szabad szétforgácsolni az erőforrásokat. A felzárkózás szempontjából kiemelt területeket, prioritásokat támogatnak.

Programközpontú megközelítés, vagyis középtávú regionális fejlesztési programok készítése (Magyarország – Nemzeti Fejlesztési Terv) különálló projektek helyett. Konkrét *célkitűzések*, a végrehajtás folyamatos *nyomonkövetése* (monitoring), az eredmények *értékelése*.

Partnerség, amely a programok előkészítésében, a döntésekben és a megvalósításban megosztja a felelősséget az EU Bizottsága, a nemzeti kormányok és a helyi szervek között. A társadalmi-gazdasági partnerekkel folytatott széleskörű konzultáció.

Addicionalitás (társfinanszírozás, hozzájárulás), vagyis az EU által nyújtott támogatás csak pótlólagos, kiegészítő jellegű lehet, nem a nemzeti támogatások helyett kívánják nyújtani, a program finanszírozásában a nemzeti kormánynak, a regionális illetve helyi önkormányzatoknak és a magánszektornak is részt kell vennie.

Ezt a négy elvet lehet még kiegészíteni az Unió egészének működésére vonatkozó szubszidiaritás és transzparencia elvével.

A **szubszidiaritás** értelmében a döntéseket azon a lehető legalacsonyabb szinten kell meghozni, ahol a legtöbb információ áll rendelkezésre és így a leghatékonyabb döntés születhet meg. A regionális politika esetében ez az erőforrások és a döntési hatáskörök decentralizálásával kell, hogy együttjárjon.

Transzparencia az egész programozási folyamat átláthatóságát, szűkebb értelemben pedig a támogatások felhasználásának ellenőrizhetőségét jelenti.

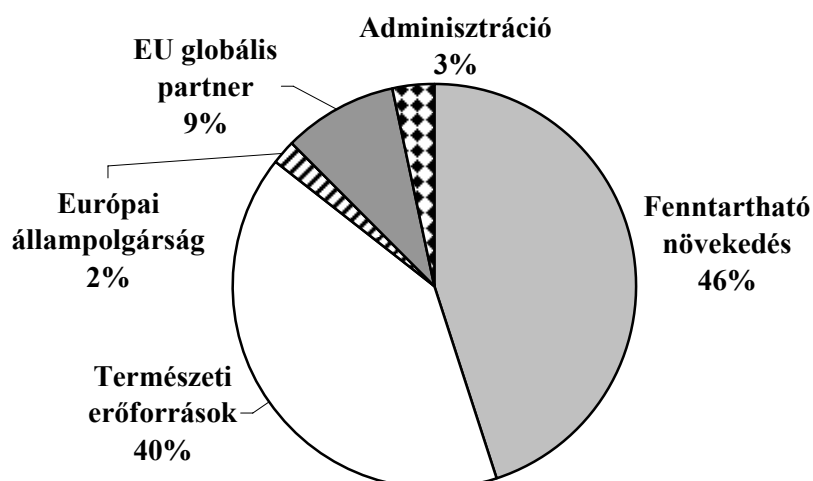
A támogatásra szoruló régiókat kezdetben az egyes tagállamok jelölték ki. Szükségessé vált azonban egy közösségi szintű elhatárolási rendszer megalkotása, **ez a NUTS rendszer** (Nomenclature des unités territoriales statistiques, Statisztikai Területi Egységek Osztályozási Rendje). Az egységes rendszerben a régiókat a tagállamok javaslatára az Eurostat hagyja jóvá. A NUTS egy ötszintű területi osztályozás, három regionális és két helyi szinttel. A NUTS I-be a makrorégiók (tartományok, tagállamok) tartoznak, a NUTS II és III a közösségi regionális politikában legnagyobb jelentőségűek, NUTS IV-et nem minden tagállamban tartanak nyilván, s valamennyi tagállamban ismerik a legkisebb régiót a NUTS V-t. A NUTS rendszer tehát igen fontos szerepet tölt be a regionális politika finanszírozásában, továbbá a nyilvántartások szempontjából is számos könnyítést jelent. Magyarországon: NUTS I szint maga az ország, jelenleg 7 db NUTS II szintű régió került kialakításra, amely kielégíteni szándékozik az EU elvárásait, ezáltal pedig lehetőséget teremtve a strukturális alapokhoz történő pályázásra, NUTS III szint a megye (20 NUTS III szint a 19 megye és Budapest), NUTS IV a kistérség (168), NUTS V a település.

2007-től a Kohéziós Alap és a Strukturális Alapok célkitűzései *együtt* kerülnek meghatározásra:

- *célkitűzés:* Konvergencia (a legkevésbé fejlett tagállamok és régiók felzárkóztatása) ERFA, ESZA, Kohéziós Alap. Az összes forrás kb. 80%-a.
- *célkitűzés:* Regionális versenyképesség és foglalkoztatás. Az Unió többi régiójának a versenyképességét és foglalkoztatási lehetőségeit segíti. ERFA, ESZA. Az összes forrás kb. 17%-a.
- *célkitűzés:* A korábbi INTERREG program (határon túli együttműködés) folytatása a NUTS III. régiók (megyék) részvételével. ERFA, kb. 4%-os költségvetési részarány.

A közösségi társfinanszírozás hányadai rögzítésre kerültek, az EU részesedés az 1. célkitűzés esetén a legnagyobb (75-80%). Továbbra is fennmarad az egy országra jutó összes támogatások tekintetében a GDP 4%-ának megfelelő plafon.

A 2007-2013 közötti EU költségvetésben a korábbinál alacsonyabb arányú lesz az agrártámogatások aránya (5.1. ábra), és növekszik a regionális és a kohéziós támogatások részesedése.



5.1. ábra: Az Unió kiadásainak megoszlása 2007-2013 között

Forrás: Szemlér, 2004

A tervezésben, programozásban a következő változások lesznek 2007-2013 között.

- az alapok száma: 3 lesz a korábbi 5 helyett (agrár-vidék kiesett)
- 1 alap/1 program elv, keresztfinanszírozási lehetőséggel
- A Közösségi Kezdeményezések beépülnek az alapokba.

Az EU bővítése megerősíti a gazdasági és társadalmi kohézió létjogosultságát, ugyanakkor megnehezíti a finanszírozhatóságát. 2007-től az alábbi három alap fog működni:

- Európai Regionális Fejlesztési Alap,
- Európai Szociális Alap,
- Kohéziós Alap.

A közös agrárpolitika, illetve a közös halászati politika keretében működik majd az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA), valamint az Európai Halászati Alap (EHA).

Új prioritások is megjelennek, így a közigazgatás korszerűsítése/decentralizáció, valamint az egészségügy, városi tömegközlekedés fejlesztése, lakásügy, stb.

5.3. A Közös Agrárpolitika

Az Európai Uniónak számos problematikus területe van, de közülük messze a mezőgazdaság a legbonyolultabb. A mezőgazdaság a világon mindenütt politikailag megkülönböztetett ágazat. Mivel a természet, az időjárás hatásai döntő módon befolyásolják, nyilvánvaló, hogy a piacgazdaságban is sajátos, eltérő szabályozó mechanizmusokat igényel. Nem működhet úgy, mint az ipar, fokozott támogatásra, védelemre szorul, ami alapvetően befolyásolhatja a mezőgazdasági termékek szabad kereskedelmét.

Az elmúlt évtizedekben a mezőgazdaság szerepe, súlya nagyban változott az egész világon. A termelésben, a kereskedelemben és a foglalkoztatottak számát tekintve ma igen alacsony arányt képvisel (fejlett országokban az aktív foglalkoztatottak csak 2-6%-át), mégis gazdasági, társadalmi és politikai súlya jelentős. Az élelmiszerrel való ellátás biztonsága és árszínvonala alapvető fontosságú, ezért az agrárszektor érdekképviselői ereje mindenütt messze meghaladja a termelésben képviselt arányát. A mezőgazdaság szereplőinek magatartása, esetleges tiltakozásai, erődemonstrációi, valamint szavazatai mindig sokat nyomtak a latban a kormányoknál. Nincs ez másképpen az európai integráció életében sem. Már a vámunió megteremtésének idején, az 1960-as években kialakítottak egy közösségi agrárszabályozást, ami jelentősen eltér az ipari termékek forgalmának szabályozásától.

Magyarország EU-csatlakozását követően a nemzeti agrárszabályozás szerepét nagyrészt a Közös Agrárpolitika (KAP) veszi át, ugyanakkor a nemzeti politikák cél- és eszközrendszerüket tekintve eltérhetnek egymástól. Azoknak a hazai támogatásoknak tekintetében, amelyeket a közös piaci szervezetek 100%-os EU-s finanszírozás mellett, teljes mértékben kiváltak, semmilyen hazai beavatkozási lehetőség nem lesz.

5.3.1. A KAP kialakulása

A KAP-ot az 1960-as években indították útjára az Európai Közösségben. Az integráció mezőgazdasága több szempontból is támogatásra szorult:

- A mezőgazdasági szektor viszonylagos elmaradottsága, a birtokstruktúra szétdaraboltsága, a kis farmergazdaságoknak a gépesítésben, korszerű agrártechnológiákban való lemaradása, a mezőgazdaság magas tökeigénye miatt.
- Az európai mezőgazdaság több mint száz éve hagyományosan versenyhátrányban van a szinte korlátlanul bővíthető, nagyüzemi gazdálkodást folytató és technikailag jól felszerelt tengerentúli termelőkkel (USA, Kanada, Ausztrália) szemben. Érthető tehát, hogy az európai mezőgazdaságban erőteljes állami támogatás és ennek következtében a világkereskedelemben nem kívánatos protekcionizmus érvényesült.
- Az ellátás biztonsága miatt. Az energiához hasonlóan a mezőgazdasági termékek hiánya sem engedhető meg, ezért a behozatal szükségessége sebezhetővé tesz egy országot. Az államok ezért önellátásra törekednek.
- A vidék, a táj, a falusi közösségek, a vidéki társadalmi struktúrák, hagyományok megőrzése miatt. Ez részben egyfajta nemzeti szellemiséggel függ össze, részben azzal, hogy a vidék fenntartásával megkímélik az országot a túlzott urbanizációtól, a városok helyzetének ellehetetlenülésétől. A vidéki lakosság városba áramlása ráadásul óriási költségekkel jár.

A KAP alapját az Európai Közösség alapító rendeletében, a Római Szerződésben rögzített egységes rendszer képezi. A KAP keretébe tartozó termékek jegyzékét a Római Szerződés II. függeléke tartalmazza.

A KAP szabályozása alá eső mezőgazdasági termékek és földhasználat, az állattenyésztés és a halászat termékei, valamint a velük közvetlen összefüggésben lévő első feldolgozottsági fokú termékek. Általában nem tartoznak közé azok a feldolgozott élelmiszeripari termékek, amelyek előállítását és kereskedelmét az alapítók a versenyszférába utalták (non-annex termékek). Ugyanakkor a KAP szempontjából figyelembe kell venni a mezőgazdasági tevékenység különlegességét, amely a mezőgazdaság szociális felépítményéből, valamint a mezőgazdasági területek szerkezeti és természeti különbségeiből adódik.

A Római Szerződés 38. cikkelye meghatározza, hogy a mezőgazdaság területén is érvényesíteni kell a közös piac kritériumait, valamint a mezőgazdaság speciális helyzetének és körülményeinek megfelelő cél- és eszközrendszert.

A KAP célkitűzéseit a Római Szerződés 39. (a jelenlegi szerződés 33.) cikkelye tartalmazza. Ezek a következők:

- a mezőgazdasági termelés és termelékenység növelése műszaki fejlesztéssel és a munkaerő optimális hasznosításával;
- a mezőgazdasági termelésből élők méltányos jövedelmének biztosítása;
- a mezőgazdasági termékek piacának stabilizálása,
- az élelmiszer előállítás biztonságának szavatolása;
- az élelmiszerek reális fogyasztói árának biztosítása.

5.3.1.1. *A Közös Agrárpolitika működtetésének alapelvei*

Az agrárpolitika működtetésének alapelveit szerződésben nem rögzítik – ezeket a Római Szerződés nem tartalmazza –, csupán a Közösséget alapító politikusok és szakértők határozták meg 1958-ban a Stresai Konferencián. **A működtetés alapelvei a következők:**

- a **közös piac elve** a mezőgazdasági termékekre és az élelmiszerekre is kiterjesztett, a tagállamok közötti korlátozásmentes kereskedelmet biztosítja. A piaci esélyegyenlőséghez egységesíteni kell a termelést és a piacot szabályzó, a kereslet-kínálatot befolyásoló eszközöket: a támogatásokat, a minőségi, állat- és növény-egészségügyi és egyéb szabályozásokat;
- a **közösségi preferencia elve** szerint az integráción belül termelt agráráruk előnyt élveznek a kívülálló országokból behozott termékekkel szemben. A hazai termékek ilyen támogatása egy rendkívül erős importvédelmi rendszer kialakítását igényli;
- a **pénzügyi szolidaritás elvének** megfelelően a tagállamok - a mezőgazdasági termelésük nagyságától és nemzetgazdasági súlyuktól független - egységes szabályok szerint megállapított pénzügyi hozzájárulással fedezik a KAP költségeit. A közösségi normatívák egységesen szabályozzák az agrártámogatásokat is.

5.3.2. A Közös Agrárpolitika eszközrendszere

A mezőgazdasági termékek piaca tökéletlen piac, így a keresleti és kínálati egyensúly eléréséhez külső beavatkozásra van szükség. A beavatkozásnak többféle eleme van és speciális szervezeti keretben működtetik.

Az agrárpiaci rendtartás: a mezőgazdasági termékek sajátos termelési és piaci viszonyaiból adódó szabályozási rendszer, célja az agrárpiac stabilizációja.

Az agrárpiaci rendtartások termék-specifikus formában működnek, amelyekhez különböző szabályozási módok és eszközök párosulnak. 1962-től fokozatosan több mint húsz termékcsoportra alakítottak ki piacsabályozást (Common Market Organisation, CMO), más szóval közös piaci rendtartást.

Közös piaci szervezet (Common Market Organisation, CMO), adott agrár-termékcsoportot érintő közösségi szabályok.

A piaci rendtartás – a termelést, értékesítést, keresletet és kínálatot, a termelői jövedelmeket befolyásoló közvetlen vagy közvetett eszközökkel – komplex rendszerben biztosítja az adott termékcsoportban a KAP célkitűzéseinek érvényesítését. Az 1960-as évek végére a legtöbb termék esetében olyan védekező és támogató rendszert épített fel, amely lényegében elszigetelte a világpiactól a belső piacot. A kezdeti szabályozás elsősorban az árpolitika eszközeit alkalmazta. Ezen rendszer fő elemei – a mennyiségi korlátozások és a vámok kiterjedt érvényesítése mellett – az alábbiak voltak:

- az **intervenciós árak**, amelyek az intervenciós ügynökségek készek voltak felvásárolni a termékeket, és ezért a hazai piaci árak minimumát is jelentették,
- a **küszöbárak**, amelyek gyakorlatilag az érvényes minimális importárak,
- a **lefölözések**, melyek az importár szintjét a küszöbár szintjére emelték (lefölözés mértéke a küszöb ár és a világpiaci ár különbözete),
- az **exporttámogatások**, melyek az exporttermékek árainak a világpiaci árakra való csökkentését fedezték.

Elsőként 1962-ben a gabonapiaci rendtartás került kidolgozására. A többi termék közös piaci szervezeteit és szabályozását a későbbi években dolgozták ki. A farmerek elsősorban az ártámogatásokon keresztül jutottak előnyökhöz a világpiaci versenytársakkal szemben. Az évek során az agrárpiaci szabályozások a reformfolyamatok tárgyát, egyben jelentős konfliktus forrásait képezték az egyes tagállamok különböző érdekérvényesítési törekvéseinél. A kezdeti szabályozás elsősorban a kontinentális éghajlat alá tartozó termékeket érintette, később került bevezetésre például az olajmagvak, az olívaolaj és a durumbúza ún. földalapú, közvetlen támogatása. Az agrárreformok az agrárpiaci rendtartások eszközkészletét folyamatosan bővítették. Napjainkra a támogatási rendszeren belül a közvetlen termelői kifizetések kapták a legfontosabb szerepet, míg a kezdeti eszközök között jelentős szerepet játszó export támogatást fokozatosan építik le.

Az agrárpiaci rendtartások legfontosabb eszközei a következők (5.2. táblázat):

Külső védelem

1994-ig széles körben alkalmaztak importlefölözéseket és egyéb korlátozásokat. Az ekkor aláírt GATT¹⁵/WTO¹⁶- megállapodás alapján ma már csak vámok alkalmazhatók. Az EU agrár-vámszintjei viszont jóval meghaladják a világpiaci átlagot.

Exporttámogatások

A világpiaci átlagárnál drágábban termelt agrárárak az EU területén kívülre, azaz harmadik országba irányuló exportját az EU támogatja. A támogatások még mindig magasak.

Intervenció

Az intervenciós felvásárlások célja a piaci zavarok kezelése oly módon, hogy átmenetileg meghatározott mennyiségű terméket vonnak ki a piacról, a Közösség által

¹⁵ GATT = General Agreement on Tariffs and Trade, Általános Vámtarifa és Kereskedelmi Egyezmény

¹⁶ WTO = World Trade Organisation, Kereskedelmi Világszervezet

finanszírozott felvásárlásokkal. Az EU-nak nem célja a termékek készletezése, a piaci zavar megszűnését követően a felvásárolt terméket értékesítik. Az egyes termékekre – meghatározott időszakra vonatkozóan – intervenciós árakat hirdetnek meg, amelyek az esetek többségében alacsonyabbak a belső piaci áraknál és csak részben fedezik a termelés költségeit. Amennyiben a piaci ár az intervenciós ár alá esik, a termelőnek joga van készletét az EU-nak felajánlani. A hosszú távra meghirdetett intervenciós árak jelentősen befolyásolják a belső piaci árakat is.

Árgaranciák, ártámogatások

A KAP működésének kezdeti időszakában széles körben alkalmazták ezeket az eszközöket. Mára jelentőségük csökkent. Kifizetésük területhez, a kvótán belüli mennyiséghez köthet. Ilyen például a tejpor vagy a hús magántárolásához fizetett támogatás.

Termelési támogatások:

Bizonyos termékek esetében a termelőknek normatív támogatást adnak. A kifizetések területnagyságtól (pl. durumbúza) függenek, vagy termelési kvótához (pl. dohány) kötődnek.

A feldolgozás támogatása

A feldolgozó üzem közösségi forrásokhoz juthat, amennyiben vállalja az általában kvótával szabályozott termék felvásárlását, a minimális szintet meghaladó áron.

Kompenzációs támogatások/közvetlen termelői kifizetések

Az 1992-es KAP reform során a szántóföldi nagykulturák és a kérődző állatok esetében jelentősen csökkentették az intézményes árakat, ami az adott termékek piaci árainak mérséklődéséhez vezetett. A termelőket ért veszteségeket közvetlen kifizetésekkel kompenzálták. E támogatások célja a termelői jövedelem közvetlen, normatív módon történő kiegészítése.

Az önszabályozás ösztönzése

A zöldség-gyümölcs ágazatban speciális támogatást alkalmaznak. A termelők nagy száma, ill. az előállított termékek sokfélesége miatt ebben az ágazatban nem lehetséges a más esetekben bevált központi szabályozás működtetése. A kilencvenes évek második felében bevezetett rendelkezések célja, hogy a piacszabályozást a termelők által önkéntesen alapított szervezetek végezzék. Az EU a Termelői Értékesítő Szervezeteket (TÉSZ, Producer Organisations) támogatja.

Közvetlen termeléskorlátozó intézkedések

A kínálat csökkentésére bizonyos termékek előállítását termelési kvótákkal szabályozzák. A legfontosabb kvótás termékek a tej, a cukor és a dohány. Egyes termékeknél a kvótát túllépők büntetést kötelesek fizetni.

Közvetett termeléskorlátozó intézkedések

A legfontosabb eszköz az 1992-ben bevezetett kötelező ugaroltatás. A szántóterület csökkentése mérsékelte a gabonafélék ill. az olajos növények termékmennyiségét. Ma a kötelező ugaroltatásnál hatékonyabbnak tartják a nem mezőgazdasági célú termék-előállítást, ill. a környezetvédelmi, tájvédelmi célú tevékenység ösztönzését. Ugyancsak közvetett módon csökkenti a kínálatot a szőlőültetvények kivágásának támogatása. A legfontosabb piaci rendtartások a gabonafélékre, olajos növényekre, fehérjenövényekre, cukorra, olívaolajra, zöldségre, gyümölcsre, dohányra, borra, húsmarhára, tejre, valamint juhra és kecskére

vonatkoznak. Gyakorlatilag az importvédelemre ill. az exporttámogatásra korlátozódik a piaci rendtartás az abrakfogyasztó állatfajoknál (sertés, baromfi), abból a feltételezésből kiindulva, hogy ezek az ágazatok a Közösségben kielégítő módon szabályozott gabonát használják fel. A piaci rendtartások eszközei az esetek többségében a valamennyi tagállam által közvetlenül alkalmazandó jogforrások, azaz rendeletek formáját öltik.

5.2. Táblázat: Piacszabályozó intézkedések (CMO) termékpályánként¹⁷

Megnevezés	Intervenció, felvásárlás, piacról kivonás, magántárolás	Belpiaci szabályozás			Külkereskedelmi szabályozás	Közvetlen termelői jövedelem-támogatás	Kezdetől az SPS-be épül részben vagy egészben	SPS-ben lesz termékspecifikus támogatása
		Árrendszer	Kvótarendszer vagy egyéb mennyiségi korlátozás	belpiaci támogatás (termelési vagy feld.)				
Tej								
GOFR			területpihentetés					fehérjenöv, durumbúza, rost.növ.feld.
Marhahús								
Juh- és kecskehús								
Baromfihús								
Tojás								
Cukor								
Vetőmagvak								
Rizs								
Szárított takarmány								
Dohány								
Zöldség-gyümölcs								héjas gyüm. területalapú támogatása
Feldolg. Zölds. gyüm.								
Szőlő-bor								
Komló								
Olíva olaj								
Gyapot								
Selyemhernyó								
Banán								
Energianövények								
Burgonya								
Méz								

Forrás: összeállítás Fehér I., 2006

¹⁷ Ezek a szabályozó intézkedések még kiegészülnek egyéb pl. minőségi és minősítési szabályozásokkal.

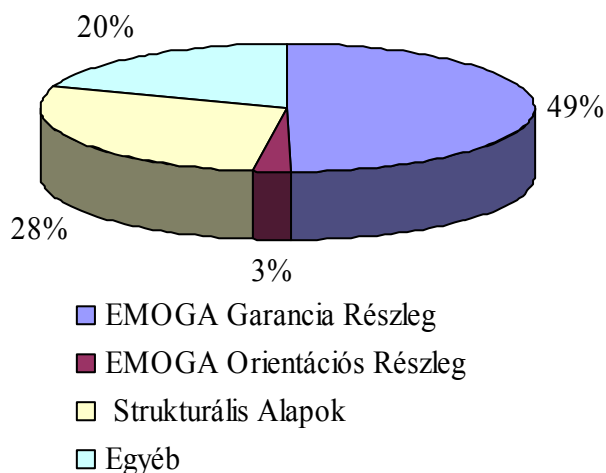
Horizontális szabályozások

A piaci rendtartások kialakulását követően kezdődött meg a KAP horizontális szabályainak kialakítása. A piacon megjelenő árucikkek minőségét ill. a termelés versenyképességét alapvetően befolyásolja, hogy milyenek pl. az állat- és növényegészségügyi, higiéniai, minőségi, állatvédelmi előírások. A követelményeket a piaci rendtartásokkal ellentétben általában nem közvetlen hatályú rendeletek, hanem a nemzeti joganyagba átültetendő irányelvek formájában szabják meg. A végrehajtás nemzeti hatáskörbe utalt, melynek módja az illetékes hatóságok függvényében különböző. Az uniós elveknek megfelelően a módszerekben lehetnek eltérések, a végeredményben azonban nem.

5.3.3. A Közös Agrárpolitika finanszírozása

A KAP életbeléptetésével megszületett a mezőgazdaság közös finanszírozásának forrása, az **Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA)**, mely a szabályozási és a támogatási politikák eszközrendszerét finanszírozza. Az alapot párhuzamosan hozták létre az első rendtartások kidolgozásával és hatálybalépésével. Az EMOGA-t a Közösség költségvetési forrásaiból hozták létre, illetve töltik fel évről-évre.

A finanszírozási célok szempontjából az EMOGA két részlegre oszlik. Az Orientációs Részleg a termelési struktúra javításával kapcsolatos kiadásokat, míg a Garancia Részleg a piac- és ártámogatási politika intézkedéseit finanszírozza. Az **Orientációs Részleg** elsődleges célja a mezőgazdasági és vidéki struktúrák javítása. A **Garancia Részleg** kiadásainak struktúráját tekintve, 1989-91 között a költségvetési kifizetések legnagyobb részét a piaci (belpiaci, intervenciós) és külkereskedelmi intézkedésekre fordították és 10% jutott a közvetlen támogatások finanszírozására.



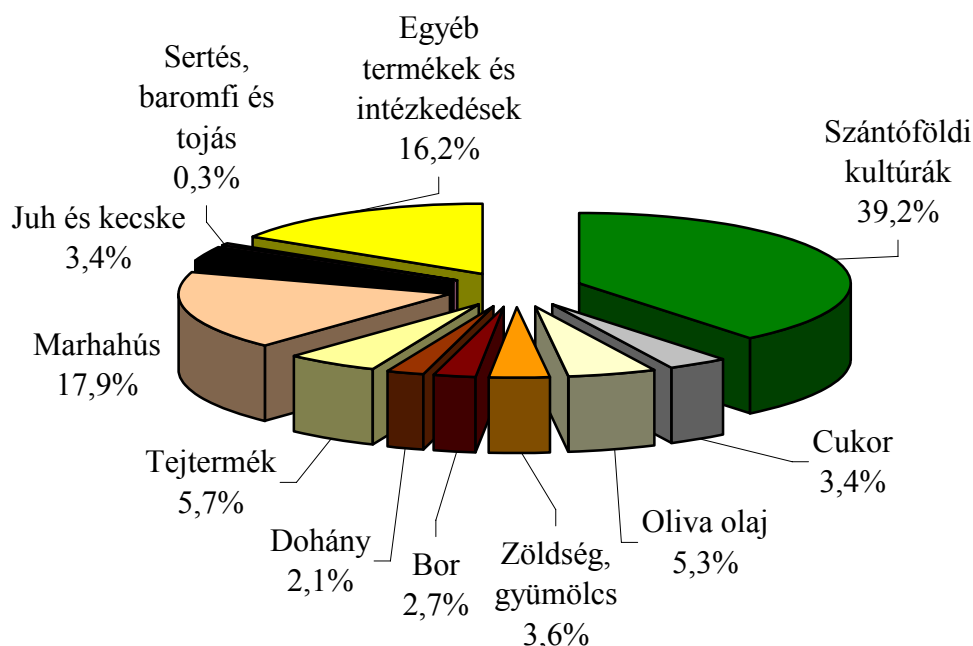
5.2. ábra: Az Európai Mezőgazdasági és Garancia Alap (EMOGA) részesedése az Európai Közösség költségvetéséből (2003)

Forrás: Fehér, 2004

Az 2006-ra előírányzott költségvetési kiadások 68%-át teszik ki a közvetlen támogatások, 21%-át a piaci intézkedések és 11%-át a vidékfejlesztési intézkedések. A fenti adatok jól tükrözik a közvetlen támogatások és a vidékfejlesztési intézkedések jelentőségének növekedését. Az Európai Közösség 2003. évi, összesen 89,5 millió euró költségvetéséből 44,4 millió euró fedezte az EMOGA Garancia Részlegének kiadásait és a Strukturális Alapokra fordított, összesen 27,5 millió euróból 2,3 millió tette ki az EMOGA Orientációs Részleg kiadásait (5.2. ábra).

Az EMOGA Garancia Alapja kiadásainak korábbi két alapvető tétele a harmadik országokba irányuló agrárexport utáni **export támogatás** és a belső agrárpiacok stabilizálást szolgáló **intervenció** finanszírozása mellett mára a Garancia Alap legfőbb kiadási tételévé a **közvetlen kifizetések** váltak. Ez egyrészt magában foglalja a termelőknek nyújtott közvetlen jövedelemtámogatást, másrészt a feldolgozás és az értékesítés támogatását is.

Az EMOGA Garancia Alap kiadásainak szektorális megoszlását az 5.3. ábra mutatja be. Ebből látható, hogy a kiadások zöme a szántóföldi kultúrák (gabonafélék, olajos magvak és fehérjenövények) támogatására irányul, melyet a szarvasmarhaszektor támogatása követ.



5.3. ábra: Az EMOGA Garancia Alap kiadásainak tervezett szektorális megoszlása 2004-ben (Összesen: 44 760,4 millió euró)

Forrás: Fehér, 2004

5.3.4. A Közös Agrárpolitika reformjai

A nyolcvanas évek közepéig alkalmazott támogatások egységnyi területen a lehető legnagyobb mennyiségű termék előállítására ösztönöztek. A garantált árak, a támogatások lehetővé tették a kedvezőtlenebb adottságú területeken is a termelést, sőt a fejlesztéseket is. Amikor a kibővült hazai kínálat meghaladta a belső fogyasztás szintjét, nyilvánvalóvá váltak a rendszer korlátai. Az ártámogatás mellett egyre inkább a feleslegek tárolásának költsége és az exporttámogatások kerültek előtérbe. Mivel a belső piaci árak a világpiaci áraknál magasabbak voltak, így az export csak támogatás mellett működött, ráadásul az intervenciók felvásárlás elfogadott politikai eszközként szerepelt. **Ez azt jelentette, hogy támogatták a termékfelesleg tárolását, melyet később exporttámogatással értékesítettek.** 1990-ben, közvetlenül az 1992. évi reform előtt, a szántóföldi növények teljes támogatási keretén belül 31,2% volt az exporttámogatás aránya, valamint 16% az intervenciók felvásárlás finanszírozása. A KAP költségei felemésztették az integráció költségvetésének mintegy 70%-át, miközben ebből a szerkezetváltozásra csak néhány százalék jutott.

Tovább erősítette a problémákat, hogy a hetvenes-nyolcvanas években bekövetkezett bővítések során jelentős mezőgazdasági potenciállal rendelkező országokat kapcsoltak be a rendszerbe (Dánia, Görögország, Írország, Portugália, Spanyolország). Az új tagok termelése

a KAP hatására jelentősen fejlődött, elsősorban a tömegtermékek esetén súlyosan növelve a fölöslegeket, súlyosbítva az értékesítési nehézségeket.

Az azonos szabályok szerinti támogatások következtében a nagyméretű gazdaságok nagy nyereségre tehettek szert, míg a néhány hektáros termelők tovább szegényedtek. Az EMOGA támogatásainak 80%-a a gazdák 20%-ának jutott, akik a termőterület 50%-ával rendelkeztek.

A szabályozás nem ösztönzött az agrárstruktúra javítására, a piaci viszonyokhoz való alkalmazkodásra.

További probléma adódott a döntően termékekhez kapcsolódó szabályozásból, illetve a beavatkozás termékenként eltérő mértékéből. A KAP kialakításakor csak a kontinentális termékek voltak a szabályozást megalkotók látókörében. A mediterrán termékekre vonatkozó piaci rendtartások később születtek, amikor a támogatások megítélése, a problémák rendezése terén már nem voltak olyan nagyvonalúak a döntéshozók. Az eleve szegényebb és rosszabb körülmények között gazdálkodó mediterrán termelők így összességében kisebb támogatást kapnak, mint a kontinentális körülmények között gazdálkodók. Emiatt folyamatos az érdeellentét a kontinentális (északi) és a mediterrán termelést folytató (déli) országok, termelői csoportok között. Az EMOGA Garanciális Részlegének 61,5%-a növénytermesztési kiadásokat jelent, melyből 65,5% a szántóföldi növények támogatása. Az állattenyésztési támogatások esetében a kiadások több mint 80% a szarvasmarha-ágazatot érinti.

Éles vitákhoz vezetett a KAP a nemzetközi kereskedelemben. Az agrárexportőr országok kifogásolták az EK – GATT előírásokat sértő, egyoldalúan megállapított, sűrűn változó, a vámok többszörösét kitevő magas importterheit csakúgy, mint a Közösség igen magas exporttámogatását. Külső kényszerítő tényezőt jelentett a GATT (Általános Kereskedelmi és Vámtarifa Egyezmény) 1986-tól 1994-ig tartó Uruguayi tárgyalásai. A GATT-WTO¹⁸ megállapodás értelmében a fejlett országoknak 6 év alatt, 2001-ig csökkenteni kellett a külső védelmüket, minden korlátozást el kellett törölniük és be kellett építeniük a vámokba.

Összefoglalva a reformokat kiváltó legfontosabb belső és külső tényezőket:

- *Belső okok* közül a piaci egyensúly megteremtése, az agrárrendtartás költségeinek csökkentése.
- *Külső tényező* a világpiaci liberalizációs tendenciákhoz történő igazodás.

5.3.4.1. Változások a KAP-ban

Már az 1970-es években megjelentek a KAP reformjára vonatkozó javaslatok. Ezeket alapvetően a termékfölslegtől való megszabadulás, nem pedig a szerkezeti változások igénye motiválta.

A 80-as években került sor a Közös Agrárpolitika első jelentősebb korrekciójára, miután az EU-ban alkalmazott árpolitika megbontotta a világpiaci kereslet-kínálat egyensúlyát. Ez nemzetközi feszültségekhez vezetett, és szükségessé vált a KAP megújítása. Ennek során restriktív árpolitikát alakítottak ki, vagyis az árakat nominálisan is befagyasztották, s a reálárak az agrárgazdaságban folyamatosan csökkentek. Emellett

¹⁸ Ezalatt a tárgyalási folyamat során a GATT-nak jogutódjaként született meg a Világkereskedelmi Szervezet, WTO.

menyiségi korlátozásokat is bevezettek, így a kvótaszabályozást és a garanciaküszöb-szabályozást is alkalmazták.

Létrehozták a területpihentetési programot, mely szerint azok a termelők, akik legalább 20 százalékkal csökkentették megművelt szántóföldterületüket, legalább 5 évre jogosulttá váltak a kompenzációra. A KAP korrekciós intézkedései azonban nem oldották meg a rendszer alapvető problémáit.

5.3.4.2 *A KAP 1992. évi reformja*

Az Európai Bizottság átfogó KAP reformtervét 1991. februárjában hozták nyilvánosságra, s a javaslat óriási vihart váltott ki az európai - különösen a francia - agrártársadalomban. **A reform fő irányvonala az ár- és jövedelempolitika szétválasztása.** A tervek szerint az árakat jelentősen, a világpiaci árakhoz közelítve kívánták csökkenteni, a termelők jövedelempozícióját közvetlen támogatásokkal stabilizálták. Az eredeti Bizottsági javaslatot a tagországok végül is számos módosítással fogadták el 1992-ben. Az ún. McSharry reform – és a Közös Agrárpolitika ekkor megkezdett átfogó reformjának - lényege, hogy az adófizetők pénzéből finanszírozott közösségi támogatásokat a termelés támogatása helyett a termelőkre fordítsák. A legfontosabb elfogadott intézkedések:

- a garantált árak csökkentése,
- az árcsökkentésből adódó bevételkiesés 100%-os kompenzálása közvetlen támogatással,
- a kötelező területpihentetés bevezetése,
- export támogatások csökkentése.

Az 1992-es reformmal bevezetett közvetlen támogatások váltak az agrárpolitika legnagyobb kiadási tételévé. A reform következtében csökkent a feleslegek levezetésének költsége, a csökkenő árakból adódóan nőtt a termékek világpiaci versenyképessége.

Az első reformnak a későbbi második pillér szempontjából fontos lépése volt az úgynevezett „kísérő intézkedések” bevezetése:

- agrár-környezetgazdálkodási támogatás (2078/92/EGK rendelet),
- korai nyugdíjazás (2079/92/EK rendelet),
- mezőgazdasági területek erdősítésének (2080/92/EGK rendelet) bevezetése.

Ezen intézkedések az EMOGA Garancia Részlegének kiadásaiból körülbelül 5%-ot tettek ki.

5.3.4.3. *Mezőgazdasági Információ*

A szabályozás bázisának kidolgozása, a támogatások folyósítása, ellenőrzése óriási adminisztrációs terhet jelent. Többletfeladatok hárulnak a közösségi intézményekre, a nemzeti és a regionális szervezetekre, és megsokszorozódnak az egyes gazdák tennivalói is. Részletes, megbízható nyilvántartásokra, adatszolgáltatásokra van szükség, s ennek költségeit a mezőgazdasági támogatásra szánt összeg nagy hányadát emésztik fel. Ezeknek a figyelembevétele mellett 1992-ben Tanácsi Rendelet rögzítette a közösségi támogatási programok integrált igazgatási és ellenőrzési rendszerének létrehozását. A Rendelet szerint az 1992. évi reformig a tagállamok a különböző támogatási programokat, eltérő szerkezetük eredményeként, az egyes programokhoz tartozó különálló szabályok szerint kezelték és

ellenőrizték. A közös agrárpolitika reformjának részeként a piaci intézkedéseket a Közösség átalakította. Mind a növénytermesztési, mind az állattenyésztési ágazatokban a termelők nagymértékű közvetlen támogatását helyezte előtérbe. Az igazgatási és ellenőrzési mechanizmusoknak az új helyzethez való igazítása, valamint azok hatékonyságának és használhatóságának javítása érdekében szükség volt a szántóföldi növények, a marha- és borjúhús előállítás, valamint a bárány- és kecskehús- előállítás támogatási programjait, továbbá a hegyvidéki és bizonyos hátrányos helyzetű térségeken folytatott gazdálkodásra vonatkozó meghatározott intézkedéseket felölelő, új, integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer kidolgozására. A rendszer összetettsége és a feldolgozandó támogatási kérelmek nagy száma következtében alapvető fontosságú volt megfelelő technikai erőforrások, valamint igazgatási és ellenőrzési módszerek használata.

Az új szabályozás eredményeképpen az **Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszernek** (IIER) számítógépes adatbázissal kell rendelkeznie a következő adatokról:

- a mezőgazdasági parcellák azonosítási rendszeréről,
- a gazdálkodók támogatási kérelmeiről,
- összehangolt ellenőrzési rendszerről,
- továbbá az állattenyésztési ágazatban az állatok azonosításának és nyilvántartásának rendszeréről.

Az Unió intézményrendszere a farmjövedelmek és más gazdasági paraméterek pontos ismeretében működtethető eredményesen. Ebből a célból hozták létre 1965-ben a Mezőgazdasági Üzemek Számviteli Adatfeldolgozó Hálózatát (angol nyelvű rövidítése FADN). Ehhez az adatszolgáltató-megfigyelő hálózathoz mintegy 60 000 farm tartozik. Az adatszolgáltató gazdaságok, termékszerkezetileg különböző farmtípusokat reprezentálnak s biztosítják a központi helyzetelemzésekhez és a KAP döntésekhez szükséges objektív adatbázist.

5.3.4.4. *A KAP 1999. évi reformja*

A 92-es reform után, a vártnál hamarabb, újabb reformlépések váltak szükségessé az agrárpolitikán belül, melyeket ismételten a piaci és a finanszírozási problémák idéztek elő. A Bizottság 1997 júliusában tette közzé az AGENDA 2000 elnevezésű dokumentumot, melyben többek között az új agrárpolitikára vonatkozó részletes elképzelések is napvilágot láttak.

Eszközeit tekintve tovább vitte az 1992. évi reform intézkedéseit. A reform egyik legfontosabb lépése az **agrárpolitika két pillérre (piac- és vidékfejlesztési politika) helyezése**, az 1257/99 EK, egységes vidékfejlesztési rendelet megalkotása (lásd később vidékfejlesztési fejezet). A „félidős” felülvizsgálat alkalmából elérkezettnek látták az időt újabb mélyreható reform megvalósítására, módot láttak az AGENDA 2000 egyes ügyek tekintetében kiábrándító kompromisszumainak meghaladására.

Az AGENDA 2000-ben került megfogalmazásra az Európai Mezőgazdasági Modell is, melynek a fő elemei az alábbiak:

- versenyképes, de nem túltámogatott mezőgazdasági szektor,
- környezetbarát, megfelelő minőségű termékeket előállító termelési módszerek,
- sokszínű és gazdag hagyományokkal rendelkező mezőgazdaság, melynek nem csak a végtermék előállítás a célja (egységes vidékfejlesztési rendelet megalkotása, mely a KAP második pillérét jelenti),
- egyszerűbb és érthetőbb agrárpolitika, mely világos határokat húz a közös, illetve a tagállamok által meghozandó döntések közé,

- olyan agrárpolitika, amely a társadalom számára világossá teszi, hogy a gazdálkodók számára nyújtott támogatások összhangban vannak azok szolgáltatásaival.

Az Agenda 2000-ben előírányzott reformok értékeléséről a Bizottság 2002. júliusában kiadta az ún. Félidős jelentését (Mid-term Review). A reform addigi eredményeinek értékelése mellett a Jelentés lefektette a KAP reformjának további irányait. A KAP átfogó reformját előírányzó intézkedések azonban – leginkább az EU 10 új tagállammal való bővítésének hatására – hosszas viták és kompromisszumok árán csupán az EU Bizottság 2003. januárjában előterjesztett javaslatában jelentek meg.

5.3.4.5. *A Közös Agrárpolitika 2003. évi reformja*

Az EU Agrárminiszterek Tanácsának 2003. június 26-i luxemburgi ülésén döntés született a Közös Agrárpolitika átfogó reformjának végrehajtásáról. Az AGENDA 2000 reformcsomag általános célkitűzéseivel összhangban a reform egyes elemei 2004-től és 2005-től léptek életbe.

2003. októberében megjelentek a reform keretében megalkotott Tanácsi Rendeletek az EU Hivatalos lapjában (Official Journal). Közös rendelkezéseket fektettek le a közvetlen támogatásokra vonatkozóan és ugyanebben a rendeletben módosították az egyes Közös Piaci Rendtartások közvetlen támogatási rendszerére vonatkozó Bizottsági végrehajtó rendeleteket. Ezen túlmenően módosították az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alapból (EMOGA) finanszírozott vidékfejlesztési intézkedésekre vonatkozó Tanácsi Rendeletet és a tej- és tejtermékek piaci rendtartásáról szóló rendeletet. Új Tanácsi Rendeletekben szabályozták a gabonafélék, a rizs, a szárított takarmány piaci rendtartását, valamint a tej- és tejtermékek illetékének megállapítását.

Az Agrárminiszterek Tanácsának 2004. április 22-i luxemburgi ülésén a KAP-reform kiterjesztéséről döntöttek. A reform második köre a dohány, komló, olíva olaj, gyapot és cukor ágazatokat érinti, a reform egyes elemei 2005-től illetve 2006-tól léptek életbe. A feltüntetett rendeleteken kívül számos, a KAP-ot szabályozó egyéb rendelet is módosításra került illetve kerül.

A gazdáknek juttatott közvetlen támogatások legnagyobb részét az ún. **egyösszegű kifizetési rendszer** (single payment scheme, SPS) váltja fel. Ennek lényege, hogy az eddig különböző jogcímenek juttatott közvetlen támogatások zömét egy támogatási összegbe vonják össze, így a támogatás összege többé nem kötődik a megtermelt termékmennyiséghez és állatlétszámhoz, hanem a gazdák alanyi jogon kapják azt. Ezáltal a támogatást szétválasztják (de-coupling) a megtermelt termékek mennyiségétől. Az egyösszegű farmtámogatáshoz jutás feltétele, hogy a regisztrált termelők a földet „jó kultúrállapotban” (bizonyos mezőgazdasági- és környezeti állapotra jellemző követelményeknek megfelelően) tartsák, valamint hogy betartsák az előírt környezetvédelmi, élelmiszer-biztonság, állategészségügy és állatjóléti előírásokat.

A támogatás mértékét az EU-15 tagállamokban a 2000-2002-es referencia időszakban kifizetett közvetlen támogatások alapján számolják ki. Az egyösszegű farmtámogatásra azon gazdák jogosultak, akik ténylegesen gazdálkodást folytatnak és bizonyítani tudják, hogy a referencia-időszakban közvetlen támogatásban részesültek. Az ún. kifizetési jogosultságokat úgy számítják ki, hogy a referencia-időszakban kapott támogatási összeget elosztják azon hektárok számával, amire a gazda a támogatást kapta (beleértve a takarmánytermő-terület nagyságát is). Ezen túlmenően egy adott évben a gazda csak akkor juthat támogatáshoz, ha rendelkezik ún. jogosult területtel. Jogosult területnek minősül minden olyan mezőgazdasági művelés alatt álló terület, melyen nem termesztenek állandó kultúrát. Ahhoz, hogy a gazda megkapja a teljes támogatási összeget, a kifizetési jogosultságának megfelelő jogosult

területtel kell rendelkeznie. Az egyösszegű támogatási rendszerben a támogatási kérelmen feltüntetett jogosult területen a gazda zöldség-gyümölcs és étkezési célú burgonya kivételével bármit termeszthet. Tagállamon belül a fizetési jogosultság – területtel vagy anélkül – átruházható.

A tagállamok úgy is dönthetnek, – különösen, ha úgy látják, hogy a rendszerre való áttérés piaci zavart kelt vagy termelés kiesést okoz – hogy a közvetlen támogatások meghatározott részét (pl. gabona, olaj- és fehérjenövények területalapú támogatása, kiegészítő durumbúza támogatás, juh- és kecskeprémium, anyatehén prémium, vágási támogatás, speciális húsmarha támogatás) továbbra is részben vagy egészben a reform előtti közvetlen támogatások rendszerében folyósítják. Ez a részleges szétválasztás, mely csupán szigorúan meghatározott feltételek mellett és mértékben történhet.

A tagállamok a saját belátásuktól függően az egyösszegű farmtámogatás mértékének 10%-ig kiegészítő támogatást fizethetnek a környezetvédelmi, a környezet minőségének javítását célzó támogatásokra, valamint az agrármarketing támogatására.

Az egyösszegű farmtámogatási rendszer 2005-től lépett életbe, a tagállamok (EU-15) dönthetnek a bevezetés 2007-re történő halasztásáról, ezen időpont után a rendszer használata kötelező. Az egyösszegű farmtámogatás minden tagállam általi bevezetését követően az EU Bizottság jelentést állít össze a Tanács számára, melyben értékeli, hogy az egyes termékpályákon milyen hatást okozott a rendszer bevezetése.

A gazdák – referencia-időszak alapján számított – ún. **területpihentetési** jogosultságot kapnak. A területpihentetési jogosultságok mozgatása csak akkor lehetséges, ha az ténylegesen pihentetett, jogosult területhez kötődik (kivéve az állandó legelőt). Lehetőség van a pihentetett terület rotációjára, valamint lehetséges rajta energianövények termesztése. A biotermesztők mentesülnek a területpihentetési kötelezettség alól.

A reform további eleme, hogy a közvetlen támogatások folyósításának feltételül szabott, eddig csupán a környezetvédelmet érintő szabványok betartását egyrészt más területekre – élelmiszer-biztonság, állategészségügy és állatjóléti intézkedések – is kiterjesztették, másrészt pedig az eddigi önkéntes alkalmazhatóságukkal szemben kötelezővé tették ezek alkalmazását. Ez a **kölcsönös megfeleltetés**, angolul **cross-compliance** elve, mely a támogatáshoz való hozzájutás feltételrendszerét jelenti. Az előírások be nem tartása esetén a gazdának büntetést kell fizetniük és a számukra kifizethető közvetlen támogatások mértékét is csökkentik. A közvetlen támogatások közös szabályait rögzítő Tanácsi Rendelet mellékletében rögzítik azon standardokat, melyek alapján a tagállamoknak kell kidolgozniuk a környezetvédelem, az élelmiszer-biztonság, az állategészségügy és az állatjóléti intézkedéseket jellemző minimális követelményeket. Ezek kialakításakor figyelembe kell venni az adott tagállamra/régióra vonatkozó sajátosságokat, mint például az időjárási viszonyok, a talaj jellemzői, a földhasználat módja, a gazdaságok szerkezete, stb. A kölcsönös megfeleltetési standardok betartását a pályázatok ellenőrzéséhez és elbírálásához szükséges adatokat tartalmazó adatbázis-rendszerben – IIER – ellenőrzik, mely rendszer a terület alapú és az állatlétszám alapú közvetlen termelői támogatások nyilvántartására és ellenőrzésére szolgál.

A tagállamok az előírásokat be nem tartó gazdáktól begyűjtött összeg 25%-át tarthatják maguknál, azaz ezt az összeget nem kell befizetniük az EU költségvetésébe.

A reform során bevezetett új vidékfejlesztési támogatási formák finanszírozása (lásd később), valamint a közvetlen támogatások gazdák közötti igazságosabb elosztása érdekében az évente 5000 euró-nál magasabb összegű közvetlen támogatásban részesülő gazdák esetében a közvetlen támogatások összegét fokozatosan csökkentik. A csökkentés mértéke 2005-ben 3, 2006-ban 4, majd a 2008-2013 közötti időszakban 5-5%-os mértékű. Az így keletkezett összeget átcsoportosítják a vidékfejlesztési támogatások javára. Ez az ún. **moduláció**. A moduláció alkalmazásából befolyt összeg kb. 20 %-a az adott tagállamban

marad, a fennmaradó összeg pedig különböző kritériumok alapján (pl. mezőgazdasági terület, a mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya, vásárlóerő-paritáson számított egy főre jutó GDP) kerül szétosztásra a tagállamok között. Összességében elmondható, hogy minden tagállam visszakapja a modulációból származó összeg kb. 80%-át. Az új tagállamokra a moduláció nem vonatkozik addig, amíg a közvetlen támogatások szintje el nem éri a jelenlegi tagállamokét.

A **vidékfejlesztési támogatások** eddig alkalmazott köre 2005-től újabb elemekkel bővül. Az új intézkedések közé tartoznak az élelmiszer-minőség javítását célzó intézkedések, támogatják az előírt környezetvédelmi, állat-egészségügyi, fogyasztóvédelmi, állat- és növény-egészségügyi, állatjóléti és foglalkoztatás-biztonsági standardokhoz való igazodást, a gazdák számára a gazda-tanácsadási szolgálat igénybe vételét, és a „jó állattartási gyakorlaton” túlmutató állatjóléti intézkedéseket.

A reform célja közé tartozik, az **agrárköltségvetés** szigorú ellenőrzése, azaz a Közös Agrárpolitika működtetésére fordított kiadások 2002-ben meghatározott keretek között tartása. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy amennyiben az előrejelzések a közvetlen támogatásokra meghatározott költségvetési keret átlépését valószínűsítik, a közvetlen támogatások mértékét csökkentik. A KAP büdcséje 2006-ig az 1999-ben megállapított, reálértékben 40 milliárd eurós határon belül marad, 2007-ben 45, 2013-ban pedig 48,5 milliárd euróra emelkedik. A reform intézkedéseit tartalmazó rendelet előírja, hogy a tagállamok 2007. január 1-jéig létrehozzák a mezőgazdasági termelőket segíteni hivatott tanácsadó rendszert – **mezőgazdasági tanácsadó rendszer** –, amelyet egy vagy több kijelölt hatóság vagy magánszemély működtet. A tagállamoknak fel kell ajánlaniuk a tanácsadási rendszert termelőknek, akiknek a részvétele önkéntes lesz. A Bizottság 2010. december 31-ig jelentést nyújt be a mezőgazdasági tanácsadó rendszer alkalmazásáról, szükség esetén annak kötelezővé tételére irányuló megfelelő javaslatokkal együtt.

A reform alapvető változásokat jelent az egyes **piaci rendtartások** területén is.

A Közös Agrárpolitika átfogó reformjának lényege, hogy a jövőben a közösségi támogatásokat a termelés támogatása helyett a termelőkre fordítják.

A KAP reformját számos tényező kényszerítette ki. Az egyik legfontosabb ilyen tényező, hogy az Európai Unió mezőgazdasága versenyképesebb és piacorientáltabb legyen és a WTO tárgyalásokon az EU által alkalmazott agrártámogatásokat ne ítéljék kereskedelem-illetve versenytorzítónak. A támogatás termelésorientáltságának termelőorientáltsága felé történő elmozdításával azt kívánják elérni, hogy a gazdák a mindenkor legjövedelmezőbb gazdasági tevékenységet folytassák és a piacon ténylegesen elhelyezhető termékeket termeljék. Ettől azt várják, hogy ne legyen túltermelés, csökkenjenek a piacon lévő feleslegek és ezáltal a KAP finanszírozásának terhei. Csökkenjen a fogyasztók által viselt finanszírozási teher, ugyanakkor az egyösszegű farmtámogatás továbbra is biztosítsa a termelők jövedelembiztonságát. Cél továbbá, hogy csökkenjenek az agrártámogatások adminisztrációjából és ellenőrzéséből fakadó, szintén az államot terhelő, a közigazgatásban jelentkező költségek.

A támogatások folyósításának környezetvédelmi, élelmiszer-biztonsági, állategészségügyi és állatjóléti standardok betartásához való kötésével az ember és környezete élettere minőségének javulását várják, az új vidékfejlesztési intézkedések bevezetése és a vidékfejlesztés céljaira való forrásátcsoportosítás (moduláció) pedig a vidék népességmegtartó képességét és felzárkóztatását célozzák.

A reformcsomag gyakorlatban történő végrehajtását nehezíteni fogja az a tény, hogy a közvetlen támogatások kezelése egyidejűleg háromféle rendszerben történik majd. A reform következtében 3 különböző forgatókönyv is működik egymás mellett:

- 2006 végéig fennmarad a Standard rendszer,

- 2005-től lép hatályba az egyszerűsített (egyösszegű) kifizetési rendszer (SPS: Single Payment Scheme),
- 2004-től az újonnan belépett országok esetében egyösszegű területalapú kifizetési rendszer (SAPS: Single Area Payment Scheme) működtethető (három + két éven keresztül 2009-ig).

Az egész folyamat eredményeként, a távlati **egységes gazdaságtámogatási rendszer** létrehozása a cél.

Összefoglalva, a reform legfontosabb intézkedései:

- a közvetlen támogatások termeléstől való leválasztás, a termelés piaci alapokra helyezése,
- a közvetlen támogatások előírásokhoz kötése – keresztmegfelelés,
- a moduláció,
- a vidékfejlesztési intézkedések bővítése,
- az agrárköltségvetés keretek között tartása,
- a mezőgazdasági tanácsadó rendszer felállítása,
- a piaci rendtartások módosítása.

5.3.4.6. Új alapok a KAP finanszírozási rendszerében

Az Európai Unió tanácsa 2005. június 21-én elfogadta a KAP finanszírozásáról szóló 1290/2005/EK rendeletet, mely a 2007-es pénzügyi évtől jelentős változásokat léptet életbe a közösségi agrártámogatások és egyéb agrárpiaci intézkedések pénzügyi háttérét illetően.

Az új Kap finanszírozási rendszer lényege, hogy a jelenlegi pénzügyi forrást biztosító EMOGA helyébe két új alap lép:

- az Európai Mezőgazdasági Garancia Alap (EMGA) és
- az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA).

Ennek eredményeként az EMOGA Garancia Részlegéből kiválnak a vidékfejlesztési támogatások (amelyeket jelenleg hazánkban a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv – NVT fog át), illetve az EMOGA Orientációs Részlegéből, strukturális alap jelleggel finanszírozott Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program megszűnik (amelyet más operatív programokkal együtt a Nemzeti Fejlesztési Terv fogott össze), és az összes mezőgazdasági célú vidékfejlesztési támogatás egy alapon összpontosul.

A reform következtében létrejövő **EMGA az agrárpiaci támogatások (ideértve a közvetlen támogatásokat is) és egyéb agrárpiaci beavatkozások finanszírozására, míg az EMVA a vidékfejlesztési támogatások finanszírozására szolgál**, függetlenül azok típusától és földrajzi elhelyezkedésétől. Ezzel megvalósul a KAP két pillérének világos elkülönülése.

Mind az EMGA-ból, mind az EMVA-ból központosított módon finanszírozhatók a Bizottság kezdeményezésére a KAP megvalósításához szükséges előkészítési, igazgatási és technikai segítségnyújtási, értékelési, audit és egyéb ellenőrzési tevékenységek.

A reform elsődleges célja, hogy a KAP végrehajtásának finanszírozási háttere más közösségi alapoktól elkülönülve, önálló, közös szabályokra épülő rendszert alkosson, a két alap létrehozásával elismerje a KAP két pillérének eltérő sajátosságait.

Az EMGA-ból történő kifizetéseket – a Garancia Részleg szabályaival megegyezően – továbbra is a tagállamnak kell megelőlegeznie. Az uniós forrást a Bizottság a kifizető ügynökség jelentései alapján havi visszatérítések formájában, két hónapos csúszással bocsátja a tagállam rendelkezésére. Annak érdekében, hogy a kiadások ne lépjenek túl a Bizottság által az intézményközi megállapodás alapján meghatározott éves nettó kiadási felsőhatárt, a Bizottság ún. havi előrejelző rendszer (riasztórendszer) keretében vizsgálja az EMGA költségeit, és jelent a Parlamentnek, illetve a Tanácsnak.

Az EMVA által finanszírozott vidékfejlesztési programokra vonatkozó közösségi költségvetési kötelezettségvállalásoknak a 2007. január 1-je és 2013. december 31-e közötti időszakra vonatkozóan éves megosztásban kell eleget tenni. A tagállam vidékfejlesztési programjának elfogadását követően a bizottság 7 százalékos előfinanszírozást folyósít a program végrehajtásához. A kiadások fedezéséhez szükséges további uniós források a kifizető ügynökség által benyújtott kiadásigazoló nyilatkozat alapján időközi kifizetésenként, illetve a program lezárását követően – az n+2 szabály figyelembe vételével – egyenleg-kifizetésenként kerülnek átutalásra.

A Bizottság a tagállamoknál lefolytatott helyszíni ellenőrzések útján közvetlenül ellenőrzi a kifizető ügynökségek munkáját és az uniós források felhasználását. Amennyiben úgy találja, hogy az alapok forrásait a tagállam nem a közösségi szabályoknak megfelelően használja fel, a tagállam súlyos pénzügyi redukcóra számíthat, szélsőséges esetben a Bizottság az előlegek, illetve időközi kifizetések folyósítását is felfüggesztheti.

5.3.5. Magyarország EU-csatlakozása

1998. márciusában kezdődtek a csatlakozási tárgyalások Magyarország és az EU között. A mezőgazdasági fejezetre vonatkozóan a következő magyar álláspont született:

- Magyarország a mezőgazdasággal átfogó, átmeneti időszak nélküli csatlakozásra törekedett, alig néhány átmeneti mentességet igényelt.
- Magyarország az egyenrangú tagság elvéből adódóan igényt tartott minden olyan támogatási formára, amelyet a csatlakozáskor az Európai Unió többi tagállamának gazdái és agrárgazdasága élvez, illetve vállal a tagságból eredő minden kötelezettséget.
- A termeléskorlátozó intézkedéseket, a mennyiséghez kötött támogatások kereteit, termékenként különböző módon, a magyar érdekek alapján határozták meg.
- Magyarország vállalta, hogy a csatlakozás időpontjáig a KAP működtetéséhez szükséges hazai intézkedéseket megteszi, a szükséges intézményrendszert kiépíti.

5.3.5.1. *Átmeneti mentesség*

Egyik legfontosabb átmeneti mentesség, mely a mezőgazdaságot érinti a tőke tárgyalási fejezetben tárgyalt földkérdés. E szerint a nem természetes személyeket illetően a külföldiek ugyanolyan elbírálásban részesülnek, mint a magyar gazdálkodó szervezetek, vagyis a vásárlási tilalom ugyanúgy érvényesül, de ha a magyar szabályozás megváltozik, akkor ezt a változást automatikusan ki kell terjesztenünk az EU tagországok jogi és nem jogi személyeire is. Ami a magánszemélyeket illeti, itt egy 7+3 éves moratórium érvényesül a külföldi EU állampolgárokra, ami alól kivételt képeznek azok az európai uniós állampolgárok, akik már legalább három éven keresztül Magyarországon mezőgazdasági tevékenységet folytatnak, kijelentik, hogy hazánkban kívánnak letelepedni, és itt továbbra is a mezőgazdaságból

kívánnak megélni. Ha ezeknek a kritériumoknak megfelelnek, ők a belépés első napjától kezdve, azonos feltételek mellett vásárolhatnak termőföldet, mint a magyar állampolgárok, vagyis legfeljebb 300 hektárig terjedő földterületet vehetnek.

5.3.5.2. Támogatások és kötelezettségek Magyarország számára

A klasszikus piaci támogatások, mind az intervenciók, mind az exporttámogatások a belépés első napjától kezdve ugyanúgy érvényesülnek Magyarországon is, mint a többi tagországban. **A közvetlen támogatásoknál a tárgyalások eredménye, hogy Magyarország 10 év átmeneti idő után (5.4. táblázat) részesül a mindenkor európai uniós támogatásokból teljes mértékében.**

5.2. táblázat: Közvetlen támogatások juttatásának mértéke 2004-2013, Magyarország

Év	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
EU forrás % SAPS	25	30	35	40	50	60	70	80	90	100
Nemzeti forrás % Top-up	30	30	30	30	30	30	30	20	10	-

Forrás: FVM, 2005

A tárgyalások végére, Koppenhágában lényegében az utolsó napon abban született megállapodás, hogy ezeket a támogatási mértékeket a tagjelölt országok, így Magyarország is, a nemzeti költségvetésből **minden évben további maximum 30%-kal kiegészítheti.**

A vidékfejlesztési támogatásoknál az első évtől kezdve Magyarország is ugyanazokat a támogatási mértékeket alkalmazhatja, mint az EU többi tagországa. Az EU jogszabály pontosan meghatározza, hogy pl. erdősítéshez, vagy az agrár-környezetvédelmi támogatások különféle jogcímeire, hány euró adható hektáronként.

A kötelezettségeinknek eleget téve megtörtént a jogharmonizáció, így Magyarországnak is valamennyi termékpálya kapcsán nagy gondot kell fordítania:

- az információs és monitoring rendszer kiépítésére,
- a fogyasztóvédelmi és környezetvédelmi előírásokra,
- az állat- és növény-egészségügyi kérdésekre,
- a minőséggel kapcsolatos kérdésekre.

5.3.5.3. Kvóták Magyarország számára

A csatlakozási tárgyalások keretében elsősorban a termelési kvóták váltottak ki nagy vitát. A termelési kvóta egy gyűjtőfogalom, amelyről tudni kell, hogy minden egyes termék esetében másképpen érvényesül, más a jelentése és a tartalma. A kvóták jelentősége abban van, hogy az intervenciók intézkedések csak a kvóta mértékéig terjednek.

A gabonafélék, olajos magvak, fehérjenövények és rostnövények (GOFR) termőterületére KSH adatok alapján Magyarország összesen 3 488 000 ha területi kvótát és ehhez 4,73 tonna/ha termésátlagot kapott. Ennél a kvótatípusnál nem lesz büntetés, ha országosan netán túllépjük a területi kvótát.

A tejtermelésnél egy szigorú kvótaszabályozás érvényesül. Valójában ez nem termelési, hanem értékesítési kvóta, mert nem a megtermelt mennyiséget, hanem azt szabályozza, hogy egy termelő mennyi tejet értékesíthet ipari feldolgozásra, vagy közvetlen fogyasztásra. A tejkvótát – Magyarországra nézve 1 990 000 tonna – elosztják a termelők között. Éves szinten a tejkvótát szigorúan be kell tartani. Aki nem tartja be a kvótáját, annak büntetést kell fizetnie.

A marhahústermelésre vonatkozó kvótáknak háromféle típusa van. Húsmarha tenyésztésre az elfogadott kvóta 94 620 db, az anyatehén állományra jutó támogatás esetében 117 000 db, valamint a vágási támogatás, melynél a kialakított kvóta 235 998 db.

A cukor kvóta esetén Magyarország az EU többi tagországához hasonlóan az éves cukortermelésére kap kvótát. Magyarország az Unió egységes belső piacán minden évben 401 800 tonna cukrot értékesíthet, ami megfelel a tárgyalásokat megelőző 10 év átlagos cukortermelésének.

Mivel Magyarország az egyszerűsített területalapú kifizetést választotta (SAPS) így a kvótarendszert csak az ehhez kapcsolódó nemzeti támogatás igénybevételénél veszik figyelembe.

5.3.5.4. *Intézkedések és az intézményrendszer kialakítása*

Az EU a csatlakozó országok részére előcsatlakozási alapokat biztosított, melynek legfőbb szerepe az volt, hogy elősegítsék a felkészülést az EU előírásainak való megfeleléshez. A mezőgazdaság kapcsán ez volt a SAPARD. A SAPARD Hivatal és az Agrárintervenciók Központ összevonásával, 2003 nyarán megalakult a Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Hivatal, mely az agrárpolitikához kapcsolódó uniós támogatások lebonyolítását végzi (pályázatás, kifizetés, ellenőrzés).

A vidékfejlesztési támogatások fogadásához 2004-2006 közötti időszakra Magyarország kidolgozta a Nemzeti Fejlesztési Terven belül az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Programot, mely az EMOGA Orientációs Alapjának támogatásait fogadja, valamint az EMOGA Garancia Alapjából támogatható vidékfejlesztési intézkedésekhez a Nemzeti Vidékfejlesztési Tervet.

Fontos része az intézkedéseknek (piaci, vidékfejlesztési) a regisztrációs és monitoring tevékenység, ehhez Magyarországon is létrehozták az IIER-t, mely több részrendszerből áll (Mezőgazdasági Parcella-nyilvántartási Rendszer, Állat-nyilvántartási Rendszer, Támogatási kérelmek nyilvántartása, Ügyfélregiszter).

Ezen kívül a Minisztériumnak is alkalmazkodnia kell az uniós tagságból származó követelményekhez, a tagállamként való működés követelményéhez, hiszen immár mi is részesei vagyunk a közös agrárpolitika formálásának.

Amellett, hogy a vidék fejlesztésének és az ember és környezete állapotának javítási szándéka feltétlen üdvözlendő, nem lehet megelégedni arról, hogy a vidékfejlesztési támogatások **társfinanszírozási rendszerben** működnek. Ez azt jelenti, hogy a piaci támogatásokkal ellentétben az EU nem finanszírozza a kiadásokat teljes egészében, hanem a tagállam is köteles önrészt biztosítani az EU támogatás igénybevételéhez. Itt a fentivel azonos kérdés merül fel: finanszírozza-e a tagállam az általa biztosítandó részt. Mindezek mellett a vidékfejlesztési támogatást igénylőnek bizonyos esetekben önrésszel kell rendelkeznie a támogatás igénybevételéhez és a támogatást a projekt megvalósítása után kaphatja vissza – **előfinanszírozás rendszere** -, amely eleve jelentős saját-tőke rendelkezésre állását feltételezi.

Az EU-15-ök esetében a közvetlen támogatások vidékfejlesztési intézkedésekre történő átcsoportosításával (moduláció), az új tagállamokban a közvetlen támogatások nemzeti költségvetésből való kiegészítésével (top-up), valamint a közvetlen támogatásokhoz

jutás feltételrendszerét képző „jó kultúrállapot” és az egyes környezetvédelmi, állategészségügyi, fogyasztóvédelmi, állat- és növény-egészségügyi, állatjóléti szabványok jellemzőinek nemzeti szinten való kidolgozásával a Közös Agrárpolitika eddigi irányvonalával ellentétben ismét megnő a **nemzeti agrárpolitika és a nemzeti agrártámogatások** szerepe. Látható tehát, hogy míg a KAP reformjának elméleti célkitűzései üdvözlendők, a reform gyakorlati megvalósítása a jelenlegi tagállamoknak is, de az új tagállamoknak különösen nagy erőfeszítésébe fog kerülnie. A KAP reform hatásának értékelése csupán hosszútávon válik lehetővé.

5.3.5.5. *Az EU Bizottság és a tagállamok intézményi kapcsolata*

A Közös Agrárpolitika működtetése a gyakorlatban egyfelől az EU intézményei – elsősorban az EU Bizottság – és a tagállamok képviselőinek napi kapcsolattartása, másfelől a tagállamokban a KAP-ot működtető intézmények tevékenysége révén válik valóra. A kapcsolattartás szigorúan meghatározott eljárásrendben működő bizottságokban történik, itt dőlnek el a Közös Agrárpolitika napi gyakorlatban való megvalósításának szabályai. Az EU közös mezőgazdasági kasszájából a tagállamok gazdáinak, feldolgozóinak, kereskedőinek folyósított támogatások eljuttatásában a tagállami kifizető ügynökségek játszanak döntő szerepet. A kifizető ügynökségek és a Bizottság közötti kapcsolattartás átfogó jelentési rendszeren keresztül működik.

A **tagállam** feladata a mezőgazdasági és egyes vidékfejlesztési támogatásokat a kedvezményezetteknek eljuttató Kifizető Ügynökség/ek (KÜ) kijelölése, a Kifizető Ügynökség részére a szükséges anyagi források rendelkezésre bocsátása, valamint a kedvezményezettek részére történő kifizetések ellenőrzése.

Az EU kizárólag az akkreditált Kifizető Ügynökségeken keresztül folyósított támogatásokat téríti meg a tagállamoknak. Minden tagállam köteles az Államkincstáránál vagy egyéb pénzügyi intézetnél egy olyan **elkülönített folyószámlát** nyitni, amelyre az EU a visszatérített összegeket átutalhatja. A Bizottságot egy erre rendszeresített formanyomtatványon értesíteni kell a számla számáról és megnevezéséről, a formanyomtatványt mind a bankszámla tulajdonosának, mind pedig a pénzügyi intézet erre felhatalmazott képviselőjének szignálnia kell. Visszatérítés a tagállamok részére csupán a fenti jelentések időben történő megküldése esetén lehetséges.

Az **EMOGA Garancia év** nem esik egybe a naptári évvel, a tagállamok „n” év október 16-a és „n+1” év október 15-e között keletkezett előleg kifizetéseit tartalmazza. A 2005-ös EMOGA év a 2004. október 16 – 2005. október 15-e között felmerült előlegeket öleli fel. Az EMOGA Bizottsági ülések napirendjén többször szerepelt annak megvitatása, hogy az EMOGA év kezdetét **módosítani kívánják** a hónap megfelezéséből adódó adminisztratív többletmunka megszüntetése érdekében.

5.3.5.6. *A Közös Agrárpolitikát működtető tagállami intézményi rendszer elemei*

Magyarország és az új tagállamok csatlakozásának előfeltétele volt, hogy egy olyan, az EU-jogszabályokkal konform agrárintézményi háttérrel építsenek ki, amely képes az EMOGA-ból fizetett támogatások teljes körű adminisztrációjának és ellenőrzésének ellátására. A tagállamok agrárintézményi rendszere átvilágításának alapját a tagállamok különböző testületeinek az EMOGA Garancia Részlegéhez kötődő feladatai adják. A rendszer kifizető ügynökségi eleme önmagában nem, csupán a rendszer többi elemével együtt működőképes. Ezen elemek és alapvető feladataik a következők:

- A **tagállam** a releváns EU-jogszabályok alapján meghatározza a kifizető ügynökség akkreditációjának feltételeit, országában dönt a létesítendő kifizető ügynökségek számáról, ezeket kijelöli és feladataikat meghatározza, valamint az EU Bizottságot értesíti ezen döntésekről;
- Az **illetékes hatóság** feladata a kifizető ügynökség akkreditálása, illetve annak rendszeres ellenőrzése, hogy az ügynökség folyamatosan megfeleljen az akkreditációs feltételeknek. Az illetékes hatóság jelöli ki továbbá az igazoló szervet;
- Az **igazoló szerv** auditálja az ügynökség eljárási rendjét, valamint ellenőrzi a Bizottság részére összeállított éves elszámolásokat és jelentéseket pontosság, hitelesség és teljesség szempontjából;
- A **koordináló szerv** összefogja és irányítja a kifizető ügynökségek tevékenységét, amennyiben egy országban több ügynökség működik. Ilyenkor ez a szerv a kizárólagos kapcsolattartó a tagállam és az Európai Bizottság között.

Az EMOGA Garancia Részlegéből folyósítandó támogatások adminisztrációját és ellenőrzését végző kifizető ügynökség (Magyarországon a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal, MVH tölti be ezt a szerepet) feladatai a következők:

- **Engedélyezés:** a pályázati kérelmek befogadása, a pályázónak jogosan kifizethető összeg meghatározása;
- **Végrehajtás:** utasítás adása a kifizetés teljesítésére a pénzt kezelő állami intézmény vagy bank részére;
- **Elszámolás:** a kifizetések lekönyvelése, havi és éves pénzügyi jelentések és tervek összeállítása a Bizottság számára;
- **Belső ellenőrzés:** a kifizető ügynökség belső ellenőrzési rendszere kialakításának és hatékony működtetésének biztosítása, valamint a rendszer elemeinek és funkcióinak összehangolása;
- **Fizikai ellenőrzés:** a kifizetések alapjául szolgáló rendszerek (pl. állatállomány, terület) ellenőrzése. A fizikai ellenőrzés kétféle módon hajtható végre, egyrészt a területek bejárásával (helyszíni ellenőrzés), másrészt távérzékeléssel.

Az engedélyezés és a fizikai ellenőrzés feladatok a felelőségek és a kötelezettségek pontos rögzítése, valamint a kérelmek alapjául szolgáló dokumentumok ellenőrizhetősége biztosításával átruházhatók más szervezetekre – **feladat-delegálás** –, ez lehetőség a funkciók decentralizálására. A kifizető ügynökség azonban ilyenkor is teljes felelősséggel tartozik az összes, eredetileg az ő hatáskörébe tartozó feladat elvégzéséért.

5.3.5.7. A magyarországi kifizető ügynökség kialakítása

Az Európai Bizottság által készített, a bővítési folyamat előrehaladását elemző és értékelő jelentésekben visszatérő elemként szerepelt a **Közös Agrárpolitikát végrehajtó intézmény kijelölésének és kialakításának fontossága**. Ezen intézmény kijelölése, jogosultságainak és hatáskörének jogszabályban való rögzítése és működésének akkreditációja elengedhetetlen feltétele volt annak, hogy a magyar termelők és más, támogatást igénylő természetes személyek és szervezetek az Unió közös pénztárcájából, az EMOGA-ból támogatást igényelhessenek és kapjanak. Az Európai Unió az agrár- és vidékfejlesztési támogatásokat megítélő, folyósító és ellenőrző kifizető ügynökséggel szemben rendkívül szigorú intézményi, jogi, adminisztratív és ellenőrzési követelményeket rögzít és vár el.

Magyarországon a 81/2003. (VI.7.) kormányrendelettel 2003. július 1. hatállyal létrehozott országos hatáskörű szervezet, a **Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH)** látja el a kifizető-ügynökségi feladatokat. Ezek fő vonulata, a támogatási intézkedések jellegétől függően, a támogatási kérelmek befogadásától és elbírálásától az engedélyezésen keresztül, a támogatások utalványozásáig, folyósításáig, könyveléséig terjed. A Hivatala tevékenységének nem kevésbé fontos területe a támogatási rendszer működéséhez szükséges adatok begyűjtése és kezelése, valamint az elengedhetetlen és előírt gyakoriságú területi, valamint pénzügyi ellenőrzések elvégzése.

A Hivatal hatáskörébe tartoznak:

- Az EMOGA Garancia Részlegéből és a nemzeti költségvetésből „társfinanszírozott” termőterület, állatlétszám, kvóta, illetve a termelt mennyiség alapján igényelhető támogatások, valamint egyes vidékfejlesztési támogatások. E csoport legfontosabb elemeit képezi egyrészt az EU által finanszírozott, a földterületen termesztett növényi kultúrától függetlenül igényelhető területalapú támogatás (single area payment scheme, SAPS), az EU-15 farmereit megillető ilyen célú támogatások évenként növekvő, adott százaléka (lásd 5.4. táblázat). Ez a keret 2004-ben (25%) 305 millió euró volt, ami 4 355 000 bázisterületre vetítve 70,22 euró/hektár támogatási összeget jelentett. Másrészt azon gazdálkodók, akik az EU-15 2003. évi reformot megelőző rendszerében is támogatott kultúrát termesztenek, kiegészítő nemzeti támogatást (top-up) is igényelhetnek.
- A KAP bel- és külpiazi támogatási intézkedéseinek végrehajtásával, valamint az intervenciók rendszer működtetésével kapcsolatos ügyek.
- A növényi- és állati termékek nemzeti hatáskörben elrendelt piacsabályozásához kapcsolódó támogatási intézkedések végrehajtásához szükséges feladatok.
- Az EMOGA Orientációs Részlegéből finanszírozott Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP) nyolc támogatási intézkedése.
- A SAPARD előcsatlakozási támogatási program keretében nyertes pályázók támogatásainak folyósítása és az utólagos ellenőrzések.
- A közvetlen támogatásokhoz szükséges Integrált Irányítási és Ellenőrzési Rendszer (IIER) működtetésével, ezen belül a gazda- és ügyfélregiszter, valamint a Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszer (MePAR) kezelésével összefüggő feladatok.

Az elnöki irányítás alatt álló, nyolc igazgatóságából álló budapesti székhelyű, mintegy ezer fő létszámú MVH a központi irodáin és a 19 megyei kirendeltségén keresztül látja el szerteágazó és nagy volumenű feladatait.

Az MVH számos szervezettel kötött megállapodást egyes feladatok ellátására. Így például az Országos Mezőgazdasági Minősítő Intézetre delegálja a szőlőtermesztésből való végleges kivonás támogatásával, valamint a szőlőterületek szerkezetátalakításának és átállításának támogatásával kapcsolatos helyszíni ellenőrzési feladatokat. A tejkvóta nyilvántartást az MVH az Állattenyésztési Teljesítményvizsgáló Kft. közreműködésével végzi. Az Állami Erdészeti Szolgálatra delegál az EMOGA Garancia Részlegéből finanszírozott mezőgazdasági területek erdősítését szolgáló intézkedés végrehajtása tekintetében egyes engedélyezési és helyszíni ellenőrzési feladatokat. Az Országos Borminősítő Intézetre delegálja a szőlőmust sűrítmény felhasználásával kapcsolatos, a feldolgozási időszak befejezése előtti, valamint a magántárolás támogatásával kapcsolatos, a tárolási időszak befejezése előtti helyszíni ellenőrzési feladatokat. A Földmérési és Távérzékelési Intézetre delegálja a Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszer (MePAR) adatbázissal kapcsolatos, valamint a távérzékeléses ellenőrzési feladatokat. Megállapodás

született a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium Engedélyezési és Közigazgatási Hivatalával a mezőgazdasági és élelmiszeripari termékekkel kapcsolatos export-bizonylatolásra és import-engedélyezésre, a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnokságával a mezőgazdasági és élelmiszeripari termékekre vonatkozó exportszabályozás, valamint az utólagos vállalatellenőrzések feladataira.

A Bizottság helyszíni ellenőrzések útján ellenőrzi az MVH munkáját. A Bizottságon kívül az Állami Számvevőszék is évente rendszeresen végez ellenőrzést. A kifizető ügynökség éves számláinak a lezárása az Állami Számvevőszék által kiállított igazolás és éves jelentés nélkül nem történhet meg.

2007-től a két új finanszírozási alap (EMGA, EMVA) létrejöttével, pénzügyi végrehajtás szempontjából hazánkat érintő legfontosabb változás, hogy mindkét alap kifizetéseit akkreditált kifizető ügynökségen keresztül kell teljesíteni. A hatályos jogszabályok alapján az MVH-t az EMOGA Garancia Részlegének kifizető ügynökségi feladataira akkreditálták és az MVH végzi (közreműködő szervezetként) azoknak a feladatoknak a döntő többségét, amelyek az AVOP végrehajtásából az EMVA kifizető ügynökség feladatai közé sorolódnak át a jövőben. Logikus lépés lenne, ha a kormány az MVH-t jelölné ki az EMGA mellett az EMVA kifizető ügynökségévé is. Az akkreditáció elnyeréséhez rendelkezésre álló rövid idő alatt nagy intézményfejlesztési, igazgatásszervezési és informatikai fejlesztési munkát kell elvégezni. Mindezt úgy, hogy a fejlesztési időszak alatt is biztosítani kell az NVT és az AVOP jogcímek folytonosságát, illetve a Garancia Részlegből folyósított agrártámogatások és egyéb intézkedések gördülékeny végrehajtását. Az új rendszerre való átállás miatt a hazai jogszabályi háttér változására is számítani lehet. A kifizető ügynökség kijelölése mellett, az uniós számla-elszámolási eljáráshoz kapcsolódva rendezni kell az EMGA és az EMVA irányításának és felügyeletének rendszerét is.

Összefoglalva elmondható, hogy a Közös Agrárpolitika magyarországi végrehajtása érdekében az agrártárcaának biztosítania kellett a kifizető ügynökség működtetésének intézményi háttérét, az agrárpiazi szabályozás EU előírásoknak való fokozatos megfeleltetését. A kifizető ügynökségnek pedig össze kellett állítania és naprakészen kell tartania a működéshez szükséges belső szabályzatokat, eljárásrendeket és a támogatási jogcím-specifikus kézikönyveket.

5.3.5.8. *Agrárpiazi rendtartás eszközeinek gyakorlati bemutatása (A;B)*

A. Borjas tehén prémium (közvetlen támogatás)

A pályázatkezelést ebben a részben a **borjas tehén prémium** (közvetlen támogatás) jogcímen keresztül mutatjuk be. A támogatás kedvezményezettje természetes vagy jogi személy, vagy természetes vagy jogi személyek csoportja, akinek vagy akiknek gazdasága az EU területén található és szarvasmarha-tenyésztéssel foglalkoznak. A támogatás jogszabályi háttérét az alábbiak jelentik:

- 1254/1999 Tanácsi Rendelet a szarvasmarha és borjú Közös Piaci Rendtartásról;
- 2342/1999 Bizottsági Rendelet a prémiumok vonatkozásában a szarvasmarha és borjú Közös Piaci Rendtartásról szóló 1254/1999 Tanácsi Rendelet végrehajtásának részletes szabályairól;
- 2419/2001 Bizottsági Rendelet az egyes közösségi támogatási jogcímeknél alkalmazandó Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszerről szóló 3508/1992 Tanácsi Rendelet részletes szabályairól;
- A kiegészítő nemzeti támogatásokról szóló nemzeti jogszabály;
- A támogatásra jogosult állatok minimális számát meghatározó nemzeti jogszabály.

A támogatás alapja a borjas tehén (húshasznú tehén vagy húshasznú keresztezésből származó tehén, amely hústermelés céljából tenyésztett borjakat nevel) és az üsző (8 hónapnál idősebb nőivarú szarvasmarha, amely még nem ellett), a támogatás forrása az EMOGA Garancia Részleg. A támogatás célja a termelők közvetlen támogatása.

A pályázat a következő utat teszi meg:

- 1. A pályázat befogadása, regisztráció:** Az MVH Területi Hivatalába (TH) érkezett pályázatra rányomtatják az érkezés időpontját. A pályázó regisztrációs számát és nevét felviszik a számítógépes adatbázisba. A képernyőn automatikusan megjelennek a pályázó egyéb adatai. A beérkezés időpontját rögzítik a rendszerben. A pályázat anyagát aktába/dossziéba teszik, majd a pályázat a feldolgozásért felelős egységhez kerül.
- 2. Rögzítés, formai és adminisztratív ellenőrzés:** Ellenőrzik a pályázat beérkezésének idejét. Ha a pályázat határidőn túl érkezett, a pályázat adatait nem rögzítik, hanem elutasító levelet küldenek a pályázónak. Ha határidőn belül érkezett, megtörténik az adatok felvitele az adatbázisba. A formai ellenőrzés során meggyőződnek róla, hogy minden dokumentum rendelkezésre áll-e, az adminisztratív ellenőrzéskor megnézik, hogy a pályázat minden szükséges sorát kitöltötték, aláírták, stb. Ezzel egy időben kitöltik az ún. ellenőrzési listát. Az előző eljárás rendjét követve másodszor is rögzítik az adatokat (kettős rögzítés), elvégzik az ellenőrzéseket és kitöltik az ellenőrzési listát. A számítógép összeveti a két rögzítést és a listákat. Ha az adatok és a listák megegyeznek, kinyomtatják az ellenőrzési listát és a pályázati dossziéba teszik. A pályázónak befogadási nyilatkozatot küldenek. Ha az adatok nem egyeznek meg, újból ellenőrzik a bevitelt. Ha a pályázat hiányos vagy nem megfelelően kitöltött, hiánypótlási felszólítást küldenek a pályázónak.
- 3. A pályázat továbbítása a Kifizető Ügynökség központi szervezetéhez:** A pályázatokat a Területi Hivatalokból naponta továbbítják a Kifizető Ügynökség Központjába. A Területi Hivatalokban kódolják a pályázatokat és elektronikusan, egy file-ban továbbítják a Központba, ahol megtörténik a dekódolás. A file-okról lista készül, amit visszaküldenek a Területi Hivatalba annak ellenőrzésére, hogy az elküldött pályázatok megegyeznek-e a megérkezettekkel. A Központban jogcímenként csoportosítják a pályázatokat és megküldik a felelős szakmai osztályoknak.
- 4. Keresztellenőrzés az Integrált Irányítási és Ellenőrzési Rendszerben (IIER):** Az IIER a pályázatok ellenőrzéséhez és elbírálásához szükséges adatokat tartalmazó adatbázis-rendszer. Célja a termőterület és állatállomány alapú közvetlen termelői támogatások nyilvántartása és ellenőrzése. A pályázati file-ok az IIER rendszerben keresztellenőrzésre kerülnek (pl.: parcella-azonosítás és használat, állatazonosító szám, fajta, ivar, kor, stb.). A keresztellenőrzések eredménye a támogatáskezelő informatikai rendszerbe kerül és nyomtatás után a pályázati dossziéba teszik. A pályázat anyaga az ellenőrzésért felelős részleghez kerül.
- 5. Fizikai ellenőrzés:** A pályázók 20%-át kockázatelemzési eljárással kijelölik fizikai ellenőrzésre. Kockázatot jelent pl. a támogatás összege, a támogatás alapjául szolgáló állatok száma, az előző év óta bekövetkezett változások, korábbi problémás esetek, stb. Az ellenőrzésre kijelölt pályázók listáját elküldik a Területi Hivatalba (helyszíni ellenőrzés). A Területi Hivatal az egyéb szükséges szervek bevonásával (pl. távérzékeléses ellenőrzést végző szerv, állatok nyilvántartásáért felelős szerv) elvégzi az ellenőrzést, melynek eredményét ellenőrzési jegyzőkönyvben rögzíti és továbbítja a Központnak. A Központban kiértékelik az ellenőrzések eredményeit és továbbítják azt a szakmai részlegeknek, illetve szükség esetén az adatbázisokat kezelő szerveknek.
- 6. A kifizetés jóváhagyása:** A szakmai részleg elemzi az ellenőrzések eredményeit, eldönti, hogy a pályázat megfelel-e a rendeletben rögzített követelményeknek és megállapítja a

pályázónak jogosan kifizethető összeget. Jóváhagyja a kifizetést, a pályázati file-t továbbítja a pénzügyi részlegnek. A döntésről levélben értesíti a pályázót.

- 7. Pénzügyi ellenőrzés, jóváhagyás és utalványozás:** A pénzügyi részleg az elbíralt pályázatok véletlenszerűen kiválasztott bizonyos százalékát folyamatellenőrzés alá veti. Ekkor nem magát a pályázatot vizsgálják, hanem azt, hogy a pályázatkezelés az előírásoknak megfelelően történt-e. Majd a pénzügyi ellenőrzés során megvizsgálják, hogy a pályázónak kifizethető támogatási összeget helyesen számították-e ki. A kifizetés pénzügyi jóváhagyása után a fizetési felhatalmazást elküldik a KÜ pénzügyi igazgatásának (utalványozás). A KÜ az EMOGA Garancia Alap számláin lekönyveli a kifizetett összegeket, melyekről havonta jelentést készít.

A Kifizető Ügynökség **informatikai rendszere** egy országos hálózattal rendelkező rendszer on-line összeköttetésekkel. Az adatbevitel jelentős része a hálózat „végpontjain” (területi szervek, OMMI, FÖMI) történik. A támogatások feldolgozását központi szinten, a központi adatbázisban végzik. A szoftver megoldási lehetőség egy ORACLE adatbázisra épülő egyedileg fejlesztett **pályázati integrált rendszer**, mely magába foglalja a központi rendszert és a területi részrendszereket és a SAPS **Gazdasági integrált információs rendszer**, melyben a pénzügyi keret nyilvántartás és a pénzügyi-számviteli feladatokat végzése válik lehetővé.

B. Intervenciós felvásárlás

A pályázatkezelést ebben a részben az intervenciós felvásárlás jogcímen keresztül mutatjuk be. Az intervenciós intézkedések – amelyek a gabona, a tej és a hús termékpályát érintik – célja a piaci zavarok megelőzése és elhárítása, a túltermelés okozta termékfeleslegék közösségi piacról való hosszabb –rövidebb ideig tartó kivonása intervenciós felvásárlással, valamint a magántárolás támogatásával.

Az intervenciós gabonafelvásárlásnál felajánlást tehet bármely természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiség nélküli gazdasági társaság, aki/amely rendelkezik az MVH által kiadott, tíz karakterből álló ügyfél-azonosító számmal, továbbá a az intervencióról szóló rendeletben előírt megfelelő gabonátétellel. A felajánlható minimális mennyiség búzából, árpából, kukoricából és cirokból 80 tonna, durumbúzából 10 tonna. Intervencióra homogén, egészséges és piacképes gabonátétel ajánlható fel, amit már a felajánlás időpontjában is raktárban, elkülönítve tárolnak, egyértelműen beazonosítható állapotú, valamint tehermentes.

A felvásárlás folyamata:

- 1. Ajánlat benyújtás.** Az ajánlatokat kizárólag postán (térítvénnel) vagy faxon lehet benyújtani a felajánlott gabona tárolási helye szerint illetékes MVH Megyei Kirendeltséghez november 1-je és május 31-e között.
- 2. Ajánlat adminisztratív ellenőrzése.** Az ajánlatok tartalmi és formai ellenőrzése után hiányos ajánlatot benyújtókat az MVH hiánypótlásra szólítja fel, a nem megfelelő ajánlatokat pedig elutasítja, s erről az ajánlat beérkezését követő 5 munkanapon belül a felajánlót értesíti.
- 3. Előzetes helyszíni ellenőrzés.** Az ajánlat adminisztratív ellenőrzését követően előzetesen elfogadható felajánlások szerinti tételeket az MVH az időpontról történő értesítést követően a tárolás helyszínén ellenőrizheti. Az ellenőrzés eredményének ismeretében a felajánló a helyszínen dönthet ajánlata esetleges visszavonásáról.

4. **Ajánlat adminisztratív elfogadása.** A lehető leggyorsabban megtörténik a beszállítási értesítő, illetve – in situ átvétel esetében – a gabona átvételére vonatkozó helyszíni ellenőrzés időpontjáról szóló tájékoztató megküldésével.
5. **Beszállítás értesítés a felajánlójának és a raktározónak.** A megfelelően minősített felajánlások benyújtói részére az MVH beszállítási értesítőt küld, megjelölve az áru intervenciós tárolására kijelölt raktár címét, a beszállítási időszakot, a felajánlás helyéhez legközelebb eső intervenciós központot és annak távolságát, a felajánláskori hely és az intervenciós raktár közötti távolságot és az intervenciós raktár helye szerinti illetékes MVH megyei kirendeltség, nevét és címét.
6. **Beszállítás, átvétel.** Az átvétel, betárolás csak az ajánlattevő vagy képviselője, az MVH ellenőrei és a raktárkezelő jelenlétében történhet az előírásoknak megfelelően elvégzett mennyiségi és minőségi ellenőrzés mellett. Amennyiben az áru megfelel a minimális követelményeknek, a beszállított tétel elfogadásáról az MVH helyt adó határozatot állít ki, s azt megküldi a felajánló részére a vételár-kalkulációval együtt. A követelményeknek nem megfelelő tételeket az MVH határozat formájában elutasítja. Az elutasított tétel visszavonásának összes költsége a felajánlót terheli.
7. **Az intervenciós vétel ár kiszámítása.** Az 1784/2003/EK rendeletben megállapított intervenciós alapár 101,31 euró/tonna. Ez módosulhat a havi növekménnyel, minőségi prémiummal vagy levonással, szállítási költség-korrekciónal, laboratóriumi vizsgálati díjjal és kitarolási díjjal.
8. **A vételár kifizetése.** A vételárat a felajánlott gabonátételre vonatkozó határozat alapján, az abban foglalt feltételek szerint fizeti ki az MVH. A vételár átutalása az MVH által készített számlaminta alapján megfelelően kiállított számla beérkezésétől (felvásárlási jegy esetében annak kiállításától) számított 30-35 napon belül, banki átutalással, forintban, a felajánló ügyfélregiszterben megadott számlájára történik.

5.4. Az Európai Unió Vidékfejlesztési Politikája

Az Európai Unió Közös Agrárpolitikája alapvetően a mezőgazdaság termelékenységének növelését tűzte ki célul. A közös politika azonban túlteljesítette céljait, ezért az 1992-es reform végrehajtása során közel 6 millió hektár termőföldet vontak ki a mezőgazdasági termelésből, melynek kedvezőtlen jövedelmi hatásainak ellentételezésére az Unió jövedelem kompenzációt fizetett a termelőknek. A közös agrárpolitika a termelékenységet preferálja és tartósítja, illetve növeli a mezőgazdaság termelékenységében meglévő különbségeket. A jövedelmek szempontjából ez a legfejlettebb mezőgazdasági régiók számára kedvező. Az intenzív mezőgazdaság komoly környezeti károk forrása is lehet a nagyarányú műtrágya és vegyszer felhasználásának növekedésével. A fentiek miatt a közös agrárpolitika átalakításának fontos szempontja a környezetvédelmi szempontok figyelembevétele és az integrált vidékfejlesztés feltételeinek a kialakítása.

Az Európai Unió vidékfejlesztési politikája az elmúlt évtized során fejlődött ki, pénzügyileg alátámasztott és meglehetősen szigorúan szabályozott és ellenőrzött. A jelenlegi tervidőszakban (2000-2006) fokozatosan a KAP két pillérűvé válásának lehetünk tanúi, mivel a vidékfejlesztés egyre inkább beépül az agrártámogatások rendszerébe.

Az Európai Unió vidékpolitikájának alapvető céljai a következők:

- **mezőgazdasági szektor további erősítése ,**
- **a vidéki területek versenyképességének fejlesztése,**
- **a környezet fenntartása és a vidéki örökség megőrzése.**

A piac szervezése és az árpolitika a KAP alapvető alrendszerei. Önmagukban azonban nem elégségesek az Unió agrárproblémáinak kielégítő megoldására. Ennek tudatában a KAP növekvő súllyal kezeli a szerkezeti átalakítások és a vidékfejlesztés kérdéseit. Ez a megközelítés főként a Dél-európai és az újonnan csatlakozó tagállamok igényeinek felel meg, ugyanakkor erősíti a tagállamok összetartozásának (kohéziójának) érzetét is.

A vidékfejlesztés finanszírozása túlnyomó részben az EMOGA Orientációs Részlegéből történik és inkább speciális vidékfejlesztési programokra, mintsem „horizontális” (az EU valamennyi térségében érvényesíthető) támogatásokra irányul.

Ez a fejezet azt a célt szolgálja, hogy megismertessen az „Európai Unió Vidékfejlesztési Politikájával”, annak elveivel, történeti fejlődésével és célprogramjaival.

5.4.1. Vidékfejlesztés az Európai Unióban

A vidéki térségek azok az alapvetően mezőgazdasági jelleget mutató területek, amelyek közös jellemzői az alacsony népsűrűség (120fő/km² alatti népsűrűség) és a csökkenő népesség, illetve, hogy átlagot meghaladó mértékű a mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya. Az elvándorlás oka a mezőgazdaság nem megfelelő jövedelmezősége mellett az országos átlagtól elmaradó életszínvonal, illetve a munkaalkalmak hiánya. A vidéki régiókat az különbözteti meg az elmaradott térségektől, hogy az utóbbiaknak részét képezik az elmaradottság tüneteit mutató városok is, míg a vidéki térségekben alapvetően nem tartoznak bele a városok. A vidékfejlesztés célja a fentiek figyelembevételével az, hogy ha a mezőgazdasági termékek piacán hiány van, és a környezet terhelhetősége lehetővé teszi, akkor a mezőgazdasági termelés ösztönzésével, termelékenységének és jövedelemtermelő képességének növelésével kell fokozni a mezőgazdaságból élők jövedelmét és életszínvonalát, ami hozzájárulhat a vidéki szegénység csökkentéséhez. Ha a mezőgazdaság piacán egyensúly vagy túlkínálat van, amikor az átlagos jövedelemszint emelését a mezőgazdasági termelés mennyiségének és a termékek árának növelése nélkül kell elérni, akkor a megoldás a mezőgazdaság helyett vagy amellel folytatható tevékenységek – kézművesipar, falusi szolgáltatások, falusi turizmus – fejlesztése, a mezőgazdasági termékek feldolgozottsági szintjének emelése.

Az Európai Unió jelenlegi vidékfejlesztési politikája az agrárpolitika fejlődésének eredménye. Kezdetben a mezőgazdaság szerkezeti problémáival foglalkozott, míg napjainkban a vidékkel összefüggésben vizsgálja a többfunkciós mezőgazdaság szerepét. Az ötvenes évek végén, a hatvanas évek elején a KAP feladata a tagországok háború utáni élelmiszer-ellátásának biztosítása volt a mezőgazdaság sokoldalú támogatásán, valamint szerkezeti változásokon keresztül, egy korszerű gazdálkodás megteremtésével. A piaci támogatásokra¹⁹ az EMOGA Garancia Részlegét, míg a szerkezeti változások finanszírozására az Orientációs Részleget hozták létre. A hatvanas években az Orientációs Részlegből finanszírozták a mezőgazdaság strukturális politikájának két alapvető intézkedését, melyek azóta is folyamatosan jelen vannak és fejlődnek: a mezőgazdasági vállalkozások szerkezetének, valamint a mezőgazdasági termékek feldolgozásának és értékesítésének fejlesztését.

A hangsúlyt ebben az időszakban a mezőgazdaság és a kapcsolódó ágazatok által előállított termékek mennyiségére helyezték. A feldolgozás és értékesítés támogatásának feladata a termékpálya mentén történő integráció volt, hogy hozzájáruljon a mezőgazdaság szerkezeti változásához és egy versenyképesebb primer ágazat megteremtéséhez. A hetvenes évek elején a Mansholt terv részeként a figyelem az *emberi tőkére* irányult, a korai nyugdíjazásról és a szakmai képzésről szóló intézkedések bevezetésével. Az első területi

¹⁹ Főleg alapvető mezőgazdasági termékek ártámogatását jelentette

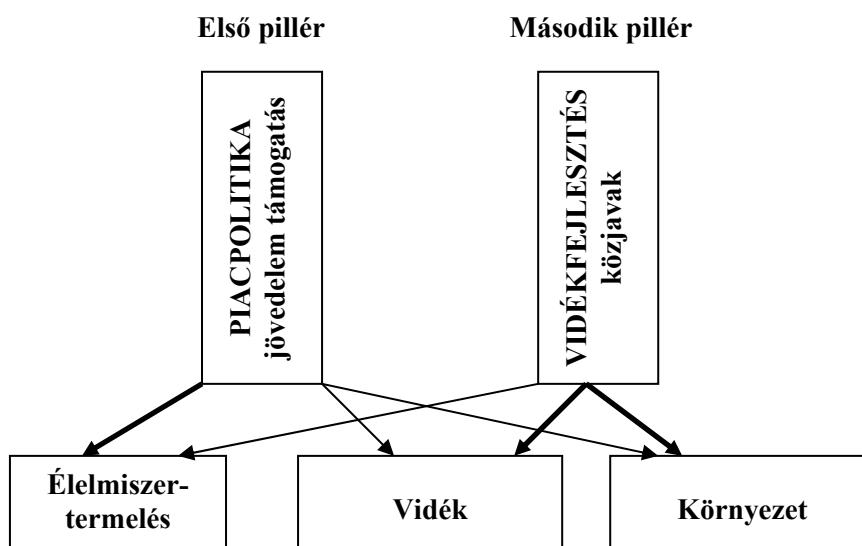
elemnek²⁰ a bevezetésére, ugyancsak a Mansholt terv eredményeként a hetvenes évek közepén került sor. A kedvezőtlen adottságú területek esetében a Közösség felismerte, hogy szükség van ezeken a területeken gazdálkodók támogatására, hogy a környezeti és társadalmi szerepüket be tudják tölteni. A hetvenes évek végén a KAP részeként többé-kevésbé kialakult a mezőgazdaság strukturális politikája (jóval szerényebb pénzügyi háttérrel, mint a piaci komponens). **Az első időszak célja egyrészt a kis gazdaságok professzionális családi gazdaságokká történő alakítása volt, másrészt a gazdaság és a piac összekapcsolása.** Az idős gazdálkodóknak, akiknek nem volt igazán lehetőségük a piaci versenyben részt venni, felajánlották a nyugdíjba vonulás lehetőségét, a mezőgazdasági tevékenység felhagyását, míg a kedvezőtlen adottságú területeket kiegészítő támogatásokkal segítették.

A nyolcvanas évek folyamán a mezőgazdaság strukturális politikájának területi dimenziója egyre nagyobb szerepet kapott. Az első próbálkozások a többi strukturális alappal együtt történő integrált megközelítésre ekkor jelentkeztek. A strukturális alapok 1988-ban lényeges reformon mentek keresztül, a nyolcvanas évek végére megtörtént a mezőgazdaság strukturális politikájának integrálódása az Unió regionális politikájába.

5.4.2. A vidékfejlesztés, mint a KAP második pillére

Az Európai Unióban az agrárgazdaság szempontjából az Európai Tanács 1999. március 26-27-i berlini döntései a legjelentősebbek, amelyek lezárták az AGENDA 2000-ről szóló vitákat. Ezzel az EU 2006-ig kitűzte a KAP főbb irányait, meghatározta a strukturális politikák reformját, 7 éves időszakra rögzítette a közös költségvetés sarokszámait, amelyben jelentős összegeket különítettek el egyrészt a tagjelöltek segítésére, másrészt a közösségi politikáknak az újonnan csatlakozó országokban való működtetésére.

Az AGENDA 2000 új fejlődési szakaszt nyitott a vidékfejlesztésben a 15 EU-tagország és a 10 tagjelölt ország részére is. A jövőben két pillérre építi (5.4. ábra) az agrárpolitikát: a piacpolitikai és vidékfejlesztési. A piacpolitikai pillér játszik meghatározó szerepet (a támogatások több, mint 80%-át élvezi), kizárólag uniós forrásból finanszírozzák. A vidékfejlesztési pillér társfinanszírozást, tehát uniós és nemzeti forrást is igényel.



5.4. ábra: Fenntartható mezőgazdaság és vidék

Forrás: European Commission, 2004

²⁰ Kedvezőtlen adottságú területekről (LFA, Less Favoured Areas) szóló direktíva 75/268/EEC

Az EU mezőgazdasági pénzügyi alapjából – az EMOGA-ból támogatott vidékfejlesztési intézkedéseket a 2000-2006 közötti tervezési időszakra egy rendelet keretében hozták nyilvánosságra²¹, a korábbi kísérő intézkedések beépülnek az új rendeletbe. Az EMOGA-ból támogatott vidékfejlesztési intézkedések elsősorban a mezőgazdasághoz kapcsolódó fejlesztésekre és szerkezeti vagy más néven strukturális változtatásokra irányulnak, de megtalálhatók közöttük a vidéki térségek, illetve a vidéki népesség helyzetét javító támogatási intézkedések is. A tagországok választják ki, hogy mely intézkedéseket alkalmazzák. A rendelet által megnevezett intézkedések a következők:

1. Mezőgazdasági vállalkozások befektetései;
2. Fiatal gazdálkodók induló támogatása;
3. Képzés;
4. Korai nyugdíjazás;
5. Kedvezőtlen adottságú és környezetvédelmi megkorlátozások alá tartozó térségek;
6. Agrár-környezetvédelem;
7. Mezőgazdasági termékek feldolgozásának és értékesítésének fejlesztése;
8. Erdőgazdálkodás;
9. A vidéki térségek alkalmazkodásának és fejlődésének elősegítése.

A támogatások jóváhagyásának fontos eleme az összeegyeztethetőség és következetesség szempontjainak ismerete. A vidékfejlesztési támogatást csak a közösségi joggal összeegyeztethető intézkedések céljaira szabad nyújtani. Az ilyen intézkedéseket következetesen összehangolják a Közösség egyéb politikáival és intézkedéseivel.

Következetes összhangot kell biztosítani a közös agrárpolitika más eszközeinek a hatálya alá tartozó intézkedésekkel is, különösen egyrészt a vidékfejlesztési intézkedések, másrészt a közös piaci szervezetekre, a minőségi és egészségügyi szempontokra vonatkozó intézkedések között, valamint a különféle vidékfejlesztési intézkedések között is.

A tagállamok előírhatnak a közösségi vidékfejlesztési támogatások megadásával kapcsolatosan további korlátozó feltételeket azzal a kikötéssel, hogy azoknak következetesen összhangban kell lenniük a megjelent rendeletnek a célkitűzéseivel és elvárásaival.

Figyelembe kell venni, hogy ugyanazon intézkedés céljaira fizetés nem teljesíthető egyszerre ennek a rendeletnek és más közösségi program hatálya alatt. Fontos ismerni, hogy a támogatás az ennek a rendeletnek a hatálya alatti több intézkedés között csak abban az esetben kombinálható, ha az ilyen intézkedések egymással következetesen összhangban vannak és egymással összeegyeztethetők. Amennyiben szükséges, a támogatás szintje megfelelően változtatandó. A tagállamok kötelesek minden szükséges intézkedést megtenni annak érdekében, hogy biztosítsák a megállapított rendelkezéseknek megfelelően a vidékfejlesztési intézkedések közötti következetes összhangot és összeegyeztethetőséget.

A vidékfejlesztés az egyes régiókra kialakított vidékfejlesztési programokon keresztül valósul meg. A programok kialakítása során külön figyelmet kell fordítani az összefüggésekre és az átláthatóságra. A rendeletben felsorolt intézkedések ismeretében minden tagország elkészíti vidékfejlesztési programját az ország adottságainak figyelembevétele mellett. Egyedül az agrárkörnyezetre vonatkozó intézkedést kell minden tagországnak kötelezően alkalmazni programjában.

A. Programozás

A programozás, mint a vidékfejlesztés végrehajtási módja azt a célt szolgálja, hogy az adott területen élők felismerve problémáikat és lehetőségeiket, kapcsolódjanak

²¹ A TANÁCS 1257/1999/EK RENDELETE (1999. május 17.) az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapból (EMOGA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és bizonyos rendeletek módosításáról és hatálytalanításáról

be a térségük fejlesztési elképzeléseinek kialakításába. A térség fejlődését szolgáló közös cél megfogalmazása után, meg kell teremteni a szükséges saját erőt, és azt követően pályázat útján juthatnak a közösségi támogatásokhoz. Az EU vidékfejlesztési politikájának ez az alulról építkezés a jellegzetessége, amely alapvetően megkülönbözteti a közös agrárpolitika piacsabályozási intézkedéseitől.

A tagállamnak adott területre vonatkozóan vidékfejlesztési intézkedésekből alkalmazandókat egy részletes tervben, úgynevezett fejlesztési tervben kell összeállítani. A vidékfejlesztési tervek általában az intézkedések rendeletének megjelenésétől számított hat hónapon belül nyújtandóak be. A Bizottság köteles a benyújtott terveket kiértékelni és összeegyeztetni az uniós rendeletekkel. A tervek alapján a Bizottság a tervek benyújtásának napjától számított hat hónapon belül jóváhagyja a vidékfejlesztési programozási okmányokat. A projektek kiválasztásáért az illetékes nemzeti és regionális hatóságok a felelősek saját ütemterv alapján. Miután a program megvalósítása megkezdődött, mind a tagállam, mind a Bizottság ellenőrizheti az intézkedések megvalósítását. Ezen ellenőrzés és a tervek készítése során végzett előzetes értékelés alapján a programozás közbeni és utólagos értékelésre kerül, a tagállamnak beszámoló független ellenőrző testület által.

A vidékfejlesztési terveket a célra legalkalmasabbnak vélt földrajzi részletességi szinten kell elkészíteni. Az elkészítés a tagállamok illetékes hatóságának a feladata, és miután a tervekkel kapcsolatosan az illetékes hatóságokkal és az érintett szervezetekkel a megfelelő térségi szinten a szükséges konzultációkat lefolytatták, a tagállamok a terveket átadják a Bizottságnak. Az ugyanazon térségen belül alkalmazandó vidékfejlesztési intézkedések – ahol lehetséges – összevonandóak egyetlen tervben. Olyan esetekben, amikor több tervet készítenek, a tervekben előterjesztett intézkedések közötti kapcsolatot ki kell mutatni és azok között az összeegyeztethetőség és következetesség összhangját biztosítani kell. A vidékfejlesztési tervek tartalmazzák:

- A jelenlegi helyzet mennyiségi adatokkal szemléltetett ismertetését, amelyben kimutatják az egyenlőtlenségeket, eltéréseket és a fejlesztési lehetőségeket, az alkalmazott pénzügyi erőforrásokat és az előző programozási időszakban a rendelkezésre álló értékelések tükrében a főbb elért eredményeket.
- A javasolt stratégia leírását, a mennyiségi adatokkal szemléltetett célkitűzéseket, a kiválasztott vidékfejlesztési prioritásokat és az érintett földrajzi térséget.
- Az elvárt gazdasági, környezetvédelmi és társadalmi kihatásokat, beleértve a foglalkoztatottságra gyakorolt kihatásokat is.
- Pénzügyi táblázatot, amely tartalmazza a tervben előirányzott összes vidékfejlesztési intézkedéshez hozzárendelt és annak megfelelő összes rendelkezésre bocsátott belföldi és közösségi pénzügyi erőforrást.
- A tervek megvalósításához szükségesnek vélt intézkedések, különösen a támogatások ismertetését, beleértve szükség esetén a versenyszabályok értékeléséhez szükséges pontokat is.
- Ahol szükséges, információk szolgáltatását az érintett intézkedések előkészítésével, megvalósításával vagy átalakításával elkészítendő tanulmányokról, bemutató projektekről, képzésről, műszaki segítségnyújtásról.
- Az illetékes hatóságok és felelős testületek megnevezését.
- A tervek hatékony és pontos végrehajtásának a biztosításához szükséges rendelkezéseket, beleértve a monitoring és kiértékelési tevékenységeket, a kiértékelés mennyiségi mutatószámait, az ellenőrzéseket, az alkalmazható büntetéseket és a megfelelő publicitást biztosító intézkedéseket.
- A konzultációk eredményét, és a társult hatóságok és testületek, valamint a megfelelő szinteken résztvevő gazdasági és társadalmi partnerszervezetek megnevezését.

Vidékfejlesztési terveikben a tagállamok egész területükre vonatkozóan és sajátos igényeiknek megfelelően meghatározzák az agrárkörnyezettel kapcsolatos intézkedéseiket, és gondoskodnak a szükséges egyensúly fenntartásáról a különféle támogatási intézkedések között.

B. Monitoring és kiértékelés

A Bizottság és a tagállamok biztosítják a vidékfejlesztési programozás végrehajtásának hatékony monitoringját és azt közös megállapodás szerinti eljárás alkalmazásával hajtják végre. A monitoringot előre meghatározott, megállapodás szerinti fizikai és pénzügyi mutatókkal való összehasonlítás formájában végzik.

A tagállamok éves előrehaladási jelentést nyújtanak be a Bizottság számára. Ahol szükséges, monitoring bizottságokat hoznak létre.

A vidékfejlesztési programozás által lefedett intézkedések kiértékelésére az 1260/1999/EK rendelet rendelkezéseiben megállapított alapelvek nyújtanak útmutatást. Az EMOGA Garancia Részlege a programokhoz elosztott pénzügyi erőforrások keretein belül részt vehet a tagállamokban a vidék fejlődése értékelésének finanszírozásában, a Bizottság kezdeményezésére finanszírozhatja a Közösség szintjén végrehajtott kiértékeléseket is.

5.4.3. 2003. évi KAP reform vidékfejlesztési vonatkozásai

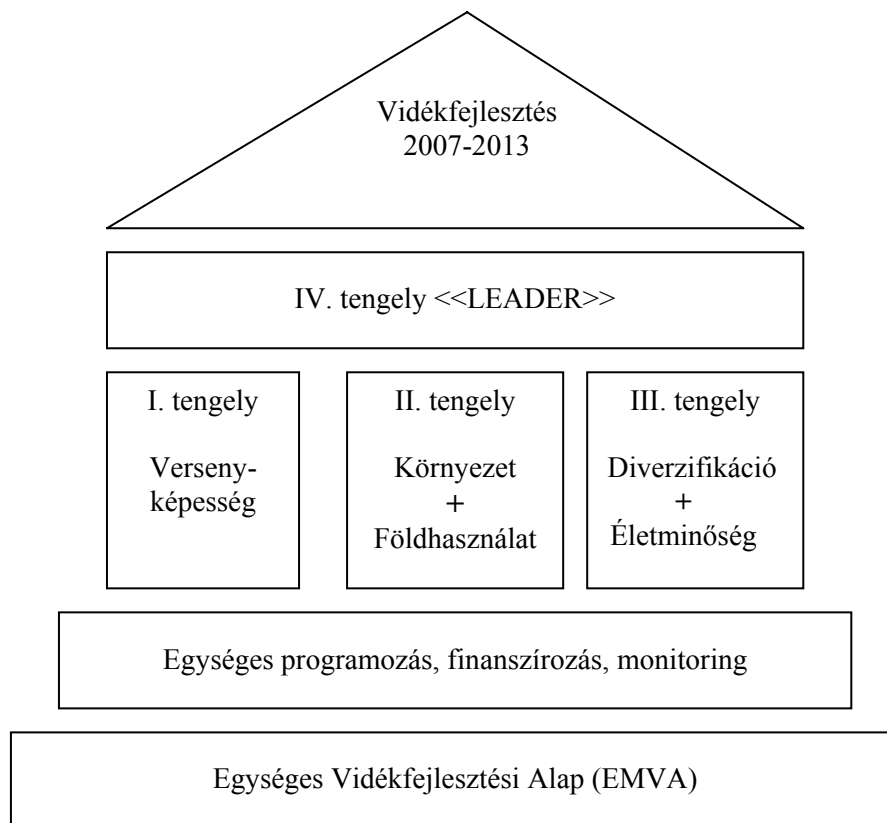
A Közös Agrárpolitika 2003. júniusi és 2004. áprilisi reformja olyan jelentős változásokat vezetett be, amelyek a termelési szerkezetek, a termőföld hasznosítási módszerek, a foglalkoztatás és a különböző vidéki területek szélesebb értelemben vett társadalmi és gazdasági feltételei szempontjából valószínűleg a Közösség vidéki területein mindenütt jelentős hatást gyakorolnak a gazdaságra.

A Tanács 1698/2005/EK rendeletében előírt, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló új támogatási rendszer a fennálló támogatási rendszer helyébe lép. Ezért az 1257/1999/EK rendeletet 2007. január 1-jével hatályon kívül helyeződik. A rendelet szerint a 2007. január 1. és 2013. december 31. közötti időszakra a vidékfejlesztés támogatásának az alábbi célkitűzések eléréséhez kell hozzájárulnia:

1. a mezőgazdaság és az erdészet versenyképességének javítása a szerkezetátalakítás, a fejlesztés és az innováció támogatása révén;
2. a környezet és a vidék minőségének javítása a termőföldhasznosítás támogatása révén;
3. az életminőség javítása a vidéki területeken és a gazdasági tevékenység diverzifikálásának ösztönzése.

A célkitűzéseket a rendeletben meghatározott 4 tengely mentén kell megvalósítani (5.6. ábra).

1. Tengely: A mezőgazdaság és erdészeti ágazat versenyképességének javítása
2. Tengely: A környezet és a vidék fejlesztése
3. Tengely: A vidéki élet minősége és a vidéki gazdaság diverzifikálása
4. Tengely: Leader



5.6. ábra: A vidékfejlesztés tengelyei 2007-2013

Forrás: Maác – Kónya, 2004

A rendelet a tengelyek mentén meghatározza azokat az intézkedéseket, melyek ismeretében a tagállamok elkészíthetik a 2007-2013 időszakra vonatkozó vidékfejlesztési tervüket, kiválasztva azokat az intézkedéseket, amelyek leginkább elősegítik az adott ország fejlődését. A négy tengely mentén a következő intézkedéseket tartalmazza a rendelet:

1. Tengely: A mezőgazdasági és erdészeti ágazat versenyképességére irányuló támogatás az alábbiakra vonatkozik

AZ ISMERETSZERZÉS TÁMOGATÁSÁT ÉS AZ EMBERI ERŐFORRÁS JAVÍTÁSÁT CÉLZÓ INTÉZKEDÉSEK

1. szakképzési és tájékoztatási tevékenységek, beleértve a tudományos ismeretek és az innovatív gyakorlat terjesztését a mezőgazdasági, élelmiszer- és erdészeti ágazatban dolgozó személyek számára;
2. a fiatal mezőgazdasági termelők támogatása;
3. a mezőgazdasági termelők és a mezőgazdasági munkavállalók korai nyugdíjba vonulása;
4. tanácsadási szolgáltatások mezőgazdasági termelők és erdőgazdálkodók általi igénybevétele;
5. üzemvezetési, helyettesítési és gazdálkodási tanácsadási szolgáltatások, valamint erdészeti tanácsadási szolgáltatások létrehozása.

A FIZIKAI ERŐFORRÁSOK SZERKEZETÁTALAKÍTÁSÁT ÉS FEJLESZTÉSÉT, VALAMINT AZ INNOVÁCIÓ ELŐSEGÍTÉSÉT CÉLZÓ INTÉZKEDÉSEK

1. a mezőgazdasági üzemek korszerűsítése;

2. az erdők gazdasági értékének növelése;
3. a mezőgazdasági és erdészeti termékek értéknövelése;
4. új termékek, eljárások és technológiák fejlesztésére irányuló együttműködés a mezőgazdasági és élelmiszer-ágazatban, valamint az erdészeti ágazatban;
5. a mezőgazdaság és az erdészet fejlesztésével és korszerűsítésével összefüggő infrastruktúra javítása és fejlesztése.

A MEZŐGAZDASÁGI TERMELÉS ÉS TERMÉKEK MINŐSÉGÉNEK JAVÍTÁSÁT CÉLZÓ INTÉZKEDÉSEK

1. a mezőgazdasági termelők segítése a közösségi jogszabályokon alapuló, fokozott követelményeket támazstó előírásoknak való megfelelésben;
2. az élelmiszer-minőségbiztosítási rendszerekben részt vevő mezőgazdasági termelők támogatása;
3. termelői csoportok támogatása az élelmiszer-minőségbiztosítási rendszerek keretébe tartozó termékekre vonatkozó tájékoztatási és promóciós tevékenységek terén.

ÁTMENETI INTÉZKEDÉSEK A CSEH KÖZTÁRSASÁG, ÉSZTORSZÁG, CIPRUS, LETTORSZÁG, LITVÁNIA, MAGYARORSZÁG, MÁLTA, LENGYELORSZÁG, SZLOVÉNIA ÉS SZLOVÁKIA SZÁMÁRA

1. a szerkezetátalakítás alatt álló, félig önálló gazdaságok támogatása;
2. termelői csoportok létrehozásának támogatása.

2. Tengely: A környezet és a vidékfejlesztése

A MEZŐGAZDASÁGI FÖLDTERÜLETEK FENNTARTHATÓ HASZNÁLATÁT CÉLZÓ INTÉZKEDÉSEK

1. Természeti hátrány miatt nyújtott kifizetések a hegyvidéki területeken és kifizetések egyéb hátrányos helyzetű területeken;
3. Natura 2000 kifizetések és a 2000/60/EK irányelvhez kapcsolódó kifizetések;
4. agrár-környezetvédelmi kifizetések;
5. állatjóléti kifizetések;
6. nem termelő beruházásoknak nyújtott támogatás.

AZ ERDÉSZETI FÖLDTERÜLETEK FENNTARTHATÓ HASZNÁLATÁT CÉLZÓ INTÉZKEDÉSEK

1. a mezőgazdasági földterület első erdősítése;
2. agrár-erdészeti rendszerek első létrehozása mezőgazdasági földterületeken;
3. nem mezőgazdasági földterület első erdősítése;
4. Natura 2000 kifizetések;
5. erdő-környezetvédelmi kifizetések;
6. az erdészeti potenciál helyreállítása és megelőző intézkedések bevezetése;
7. nem termelő beruházások támogatása.

3. Tengely: A vidéki élet minősége és a vidéki gazdaság diverzifikálása

A VIDÉKI GAZDASÁG DIVERZIFIKÁLÁSÁRA IRÁNYULÓ INTÉZKEDÉSEK

1. nem mezőgazdasági tevékenységgé történő diverzifikálás;

2. a mikrovállalkozások létrehozásának és fejlesztésének támogatása a vállalkozási kedv ösztönzése és a gazdasági szerkezet fejlesztése céljából;
3. a turisztikai tevékenységek ösztönzése;

A VIDÉKI TERÜLETEK ÉLETMINŐSÉGÉNEK JAVÍTÁSÁRA IRÁNYULÓ INTÉZKEDÉSEK:

1. a gazdaság és a vidéki lakosság számára nyújtott alapszolgáltatások;
2. a falvak megújítása és fejlesztése;
3. a vidéki örökség megőrzése és korszerűsítése.

A 3. TENGELYHEZ TARTOZÓ TERÜLETEKEN MŰKÖDŐ GAZDASÁGI SZEREPLŐKRE VONATKOZÓ KÉPZÉSI ÉS TÁJÉKOZTATÁSI INTÉZKEDÉS

1. képzés, tájékoztatás;
2. a készségek elsajátítására és az ösztönzésre irányuló intézkedés a helyi fejlesztési stratégia előkészítése és végrehajtása céljából;

4. Tengely: Leader

1. helyi fejlesztési stratégiák végrehajtásának támogatása;
2. területek közötti és transznacionális együttműködési projektek támogatása
3. készségek elsajátítása, ösztönzés, végrehajtás;

A célkitűzések közötti egyensúly megteremtéséhez a Rendelet azt is előírja a tagországok számára, hogy egy-egy tengelyre a közösség pénzügyi hozzájárulásának minimum hány százalékát kell fenntartani. A tengelyek melletti forrás eloszlást mutatja be a táblázat, mely azt is megmutatja, hogy a források kb. 50%-nak elosztásáról a tagállamok szabadon dönthetnek.

5.1. táblázat: A vidékfejlesztési támogatások tengelyek közötti megoszlására tett Bizottsági javaslat és az elfogadott intézkedés a 2007-2013 közötti programozási időszakra vonatkozólag.

MEGNEVEZÉS	1698/2005/EK rendelet ²²
VERSENYKÉPESSÉG I.	min. 10%
KÖRNYEZET, FÖLDHASZNÁLAT II.	min. 25%
DIVERZIFIKÁCIÓ, ÉLETMINŐSÉG III.	min. 10%
LEADER IV.	min. 2,5-5%
TAGÁLLAMI MOZGÁSTÉR	50-52,5%

Forrás: Official Journal, 2005

²² A TANÁCS 1698/2005/EK RENDELETE (2005. szeptember 20.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról. Official Journal L 277 21/10/2005

5.4.4. Az Európai Unió Vidékfejlesztési Politikájának Magyarországi vonatkozása

5.4.4.1. *Nemzeti Agrár-Környezetvédelmi Program – NAKP, 2002-2003*

Fontos megjegyezni, hogy az NAKP bár uniós agrár-környezeti szabályozások figyelembe vételével, a későbbi közösségi támogatások fogadására való felkészülés szem előtt tartásával készült, **kizárólag nemzeti forrásból finanszírozott** program volt.

Az EU-harmonizációs feladatainak sorában megszülető NAKP bevezetéséről a 2253/1999 (X.7.) számú kormányhatározat rendelkezett. A kormányhatározat elfogadását követően már 2000-ben megfogalmazták, hogy melyek azok a feltételek, amelyek csatlakozást megelőző bevezetéshez szükségesek. A kormány feladatai között már ekkor szerepelt az NAKP működéséhez szükséges intézményi (személyi és technikai) feltételek lépcsőzetes megteremtése. Megfogalmazódott, hogy az intézményi feladatok megvalósítása *több szervezet koordinált, összehangolt működését feltételezi*. Az NAKP nem csak az indulásánál ütközött nehézségekbe, amikor is két év késéssel, valamint 6 milliárd Ft helyett 2,2 milliárd Ft összeggel került bevezetésre, hanem a lezárásánál is. A problémát utóbbi esetben az jelentette, hogy a nyertes pályázókkal öt évre szóló szerződést kötöttek, ami 2004-ben felbontásra került. Így az NAKP kétéves futamidő (2002-2003) után lezártnak tekinthetjük, a programba kb. 230 ezer hektár területet vontak be. A támogatások elnyerése mind 2002-ben, mind 2003-ban pályázati úton történt. A 2002-ben bevezetett célprogramokhoz 2,5 Mrd forint támogatási forrás állt rendelkezésre, míg 2003-ban ez az összeg 4,5 Mrd forint volt. Az NAKP támogatásainak meghatározó része terület alapú támogatás, de a támogatások pályáztatása után – többek között az agrár-környezetgazdálkodási célprogramok előírásainak végrehajtásához – kiegészítő támogatásra is adott lehetőséget a meghirdetett program.

Az NAKP-ban a következő célprogramok kerültek meghirdetésre:

- alapprogram (kb. 14 ezer ha)
- integrált növénytermesztés (kb. 12 ezer ha)
- ökológiai gazdálkodás (kb. 59 ezer hektár)
- gyepgazdálkodás (kb. 89 ezer ha)
- vizes élőhely (kb. 18 ezer hektár)
- Érzékeny Természetvédelmi Terület (ÉTT) (kb. 40 ezer hektár)
- zonális kísérleti program (kb. 700 ha).

5.4.4.2. *Előcsatlakozási Program az Agrár- és Vidékfejlesztés számára –SAPARD*

Az Európai Unió kormányfői az 1997-es luxemburgi csúcstalálkozójukon hozták nyilvánosságra az Agenda 2000 dokumentumot, amelyben arról határoztak, hogy a már meglévő Phare program mellett újabb segélyeket folyósítanak a tagjelölt országoknak. Az 1999-es berlini csúcsertekezleten végül jóváhagyták az **előcsatlakozási** segélyprogramokat, ezek egyike a SAPARD program, amely a tíz csatlakozó közép- és kelet-európai országban a mezőgazdaságot és a vidékfejlesztést segítő intézkedések közösségi támogatása volt a felkészülési időszakban.

5.2.táblázat: A SAPARD programra nyertes pályázatainak

INTÉZKEDÉSEK	Nyertes pályázatok (db)	Nyertesek támogatási igénye (millió Ft)	Költségvetés %-os megoszlása (tervezett)
I. MEZŐGAZDASÁGI INTÉZKEDÉSEK			
111. Mezőgazdasági vállalkozások beruházásai	1502	25.132	38 (28,5)
114. Mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozása és marketingje	342	19.617	30 (20,5)
<i>MEZŐGAZDASÁG ÖSSZESEN</i>	<i>1844</i>	<i>44.749</i>	<i>68 (62,4)</i>
II. VIDÉKFEJLESZTÉSI INTÉZKEDÉSEK			
1305. Falufejlesztés és megújítás,	232	5.707	9 (9)
1306. Alternatív jövedelemszerzés	52	461	1 (15,5)
1308. Vidéki infrastruktúra	611	14.631	22 (12)
<i>VIDÉKFEJLESZTÉS ÖSSZESEN</i>	<i>895</i>	<i>20.799</i>	<i>32 (36,5)</i>
III. TECHNIKAI SEGÍTSÉGNYÚJTÁS			
41. Technikai segítségnyújtás	11		
<i>Összesen</i>	<i>2750</i>	<i>65.548</i>	<i>100</i>

Forrás: Mátha, 2005

Magyarország az évi 520 millió eurós keretből 38 millió eurós támogatásban részesült, az összeget a tíz ország között az egy főre jutó GDP, a mezőgazdaságban dolgozók száma, a mezőgazdaságilag hasznosított terület nagysága és a területi sajátosságok alapján osztották el. Az évi 38 millió euró mellé, amely mintegy 9,5 milliárd forintnak felel meg, Magyarországnak hárommilliárd forintos **társfinanszírozási kötelezettsége** volt, így összesen az éves szinten rendelkezésre álló SAPARD-forrás 12,5 milliárd volt.

A vidékfejlesztési intézkedések csak a SAPARD által meghatározott ún. vidéki területekre érvényesek. A támogatások igénybevételéhez intézkedésenként eltérő mértékű **saját forrás szükséges, amelyben legalább 25 százalék volt a valós önerő.**

5.4.4.3. Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program – AVOP, 2004-2006

Azáltal, hogy Magyarország az Európai Unió tagjává vált, jogosult az Unió fejlesztési támogatásainak igénybevételére, melyeket egyrészt a Strukturális Alapok, másrészt pedig a Kohéziós Alap nyújtanak. **Az alapok megalapozott felhasználásához nemzeti stratégiát kellett kidolgozni a 2004-2006-os időtartamra vonatkozóan, mely a Nemzeti Fejlesztési Terv-ben (NFT) öltött formát. A tervhez öt operatív program kapcsolódik, melyek egyike az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP).**

Az AVOP célja kettős, egyrészt a mezőgazdasági termelés és élelmiszer-feldolgozás versenyképességének javítása, másrészt a vidék felzárkóztatásának elősegítése. Általánosságban elmondható, hogy az AVOP, hasonlóan a SAPARD Tervhez egy programdokumentum, a fejlesztési célok megfogalmazása mellett tartalmazza a fejlesztési irányokat meghatározó stratégiát, valamint az intézkedések céljának és tartalmának rövid összefoglalását.

A 2004-2006-os időszakban az AVOP-hoz az Európai Unió 317,2 millió euró pénzügyi hozzájárulást irányoz elő. Ez az összeg magában foglalja az **Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Orientációs Részéből** folyósított 312,8 millió eurót és a **Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz (HOPE)** 4,4 millió eurós hozzájárulását. A forrásokat 2006. december 31-ig lehet szerződéssel lekötni, a kifizetések legkésőbb 2008 végéig folyhatnak.

Az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (kb. 80 milliárd forint támogatást biztosít a teljes programozási időszakra) három fő prioritást jelöl meg, melyek a versenyképes alapanyag termelés, az élelmiszer-feldolgozás modernizálása és a vidéki térségek fejlesztése. A programban megfogalmazott intézkedések e három prioritás körül csoportosulnak. A legtöbb támogatási forrást a mezőgazdasági beruházások támogatása élvezi. A program a következő intézkedéseket tartalmazza:

1. A versenyképes alapanyag-termelés megalapozás

Intézkedések:

- Mezőgazdasági beruházások támogatása
- Halászat modernizálása
- Fiatal gazdálkodók induló támogatása
- Szakmai továbbképzés és átképzés támogatása

2. Az élelmiszer-feldolgozás modernizálása

Intézkedés:

- Mezőgazdasági termékek feldolgozásának és értékesítésének támogatása

3. Vidéki térségek fejlesztése

Intézkedés:

- Vidéki jövedelemszerzési lehetőségek bővítése
- Mezőgazdasághoz kötődő infrastruktúra fejlesztése
- Falufejlesztés és – felújítás
- LEADER+

4. Technikai segítségnyújtás

5.4.4.4. *Nemzeti Vidékfejlesztési Terv – NVT, 2004-2006*

Az NVT hatóköre elsősorban az 1257/99 EK tanácsi rendeletben rögzített, az **EMOGA Garancia Részlegéből támogatott ún. kísérő intézkedésekre terjed ki**, melyek között jelentős szerepet játszik az agrár-környezetvédelem. **Fontos hangsúlyozni, hogy az NVT, illetve az AVOP vidékfejlesztési támogatások igénybevételét a közvetlen kifizetéshez hasonlóan feltételekhez kötik.** E támogatások környezeti szempontból szigorúbb alapfeltételt követelnek a közvetlen támogatás feltételei között szereplő „Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot” (HMKÁ) mellett, a gazdálkodóknak meg kell felelni a "Helyes Gazdálkodási Gyakorlat" (HGGY) feltételrendszerének is. Az agrár-környezetvédelmi támogatások kapcsán az előírások két csoportba különíthetők el. Az egyik csoport az alapfeltételekre vonatkozó előírások (HMKÁ, HGGY), melyek kötelező, rendelet által előírt előírásrendek. A HGGY előírások speciális rendelkezéseket tartalmaznak a talajvédelemre, a művelés minimális szintjére, a szántóföldi növénytermesztésre,

gyepgazdálkodásra, tápanyag-gazdálkodásra, növényvédelemre, a természet- és tájvédelemre, valamint a kötelező nyilvántartások alkalmazására vonatkozóan. A másik csoportba tartozó előírások az agrár-környezetvédelmet ösztönző, önkéntesen választott támogatásokhoz kötődnek. Így a mezőgazdasági tevékenységhez kapcsolódó környezetvédelmi szempontok többféleképpen, **részben rendeleti előírások mentén, részben ösztönző támogatások feltételeként jelennek meg a szabályozó rendszerben:**

1. A "Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot" betartása az egyszerűsített területalapú támogatások előfeltétele.
2. A vidékfejlesztési támogatások előfeltétele a "Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot" betartásán túl, a "Helyes Gazdálkodási Gyakorlat".
3. A legszigorúbb agrár-környezetvédelmi előírások azon gazdálkodókra vonatkoznak, akik önkéntesen agrár-környezetgazdálkodást és tájfenntartást szolgáló környezet- és természetkímélő mezőgazdasági módszerek és tevékenységek alkalmazását vállalják. Az előírások ezen tevékenységek folytatását ösztönző támogatásokhoz kötődnek.

Az NVT intézkedései elsősorban a környezeti kihívások kezelését célozzák meg, valamint segítséget nyújtanak a szerkezeti átalakulás okozta gazdasági és társadalmi nehézségek enyhítéséhez. A Nemzeti Vidékfejlesztési Terv (kb. 120 milliárd Ft a teljes programozási időszakra) a következő támogatási jogcímeket tartalmazza:

1. Agrár-környezetvédelem
2. Kedvezőtlen adottságú és környezetvédelmi korlátozások alá eső területek támogatása
3. Mezőgazdasági területek erdősítése
4. Korai nyugdíjazás
5. Szerkezetátalakítás alatt álló, félig önellátó gazdaságok támogatása
6. Termelői csoportok létrehozásának és működésének támogatása
7. Az EU környezetvédelmi, állatjóléti- és higiéniai előírásainak való megfelelés elősegítése
8. Technikai segítségnyújtás

5.4.4.5. *Nemzeti Agrár-vidékfejlesztési Terv 2007-2013*

2007-2013 között az összes mezőgazdasági célú vidékfejlesztési támogatás egy alapon – az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapon – összpontosul. Hogy hozzáférhessünk ezekhez a támogatásokhoz, el kell készítenünk a Nemzeti Agrár-vidékfejlesztési Tervet (NAVT), mely a korábbi három éves időtartamra szóló tervekhez képest (AVOP, NVT), már hét évre fogja előre meghatározni az agráriumban élők, a gazdák és a vidéki emberek lehetőségeit. Az NAVT elkészítésének alapfeltétele az uniós és a nemzeti prioritásokkal való összhang megléte, a nemzeti Agrár-vidékfejlesztési Stratégia elkészítése, mely a fejlesztési irányokat, a kereteket határozza meg. A stratégia megalkotása társadalmi és civil szervezetekkel történő egyeztetés mellett, a partnerség alapelv betartásával történik. A stratégiában szereplő prioritások megegyeznek az EMVA 4 tengelye mentén megfogalmazottakkal, mely az Unió alapvető célkitűzéseit foglalja magában. Ezen prioritások és tengelyek mentén fűzhetők fel a programok, melyek többsége a korábbi vidékfejlesztési programokat is magában foglalja. A tervezet szerint, figyelembe véve a rendelet előírásait, a támogatási források meghatározó része az első és a második tengely mentén kerül majd felhasználásra. A harmadik tengelyre előreláthatólag a rendelet szerinti minimum forrást, míg a Leader tengelyre 5%-os forrást csoportosítanak.

A **Nemzeti Vidéki Hálózat** a technikai segítségnyújtás részeként kerül felállításra, a vidékfejlesztési politika alakításában és a vidékfejlesztési programokban érintett kormányzati, közigazgatási intézmények, társadalmi szervezetek és helyi közösségek, valamint a vidékfejlesztési intézkedések kedvezményezettjeit, érintettjeit képviselő szervezetek összefogásával. A Nemzeti Vidéki Hálózat meghatározandó akcióterv, cselekvési program alapján működik. Az akcióterv alapfeladatként tartalmazza:

- A hálózat működtetéséhez szükséges struktúrák kialakítására, szervezésére, a hálózat irányítására vonatkozó rendelkezéseket, a kapcsolódást az Európai Vidéki Hálózat munkájához.
- A vidékfejlesztés helyes gyakorlatának (tengelyek szerinti és horizontális témakörök szerint elkülönített) meghatározását és értékelésének menetét, a kapcsolódó információkra vonatkozó rendelkezéseket, a tapasztalat, szakértelem és a know-how átadását a menedzsment, a végrehajtás és a politikaformálás területein, képzési programok készítését a megalakulás szakaszában lévő helyi akciócsoporthoz számára és technikai segítségnyújtást a területek (régiók) közötti, valamint a transznacionális együttműködések számára.
- A vidékfejlesztési politika értékelését, a vidékfejlesztésre vonatkozó információk összegyűjtését, elemzését, valamint a technikai segítségnyújtás tevékenységeinek előmozdítását és helyi, nemzeti és uniós szintű terjesztését.

A program végrehajtásához kapcsolódóan, az EMVA finanszírozásában a technikai segítségnyújtásra elkülönített forrásokon belül (mely a teljes összegnek legfeljebb 4%-a) – az előkészítés, irányítás, monitoring, értékelés, ellenőrzés és tájékoztatás tevékenységei mellett – biztosítani kell az Nemzeti Vidéki Hálózat létrehozását és működtetését szolgáló költségek fedezetét is. Az alapfeladatok ellátása előre láthatóan a technikai segítségnyújtás forrásainak 20-25%-át is igénybe veheti. Az akcióprogram működtetéséről éves beszámolót kell készíteni.

A hálózat működtetéséhez célszerű olyan független szervezetet létrehozni, amely részben elkülönül a technikai segítségnyújtás szereplőitől, azonban megfelelő szakmai tapasztalattal rendelkezik a cselekvési programban meghatározott feladatok eredményes megvalósításában, hatékony végrehajtásában, a kezelendő információtömeg megszerzésében és szervezésében.

Ellenőrző kérdések

- Ismertesse a KAP eredeti célkitűzéseit!
- Melyek a KAP működésének alapelvei?
- Mit jelent az agrárpiaci rendtartás?
- Mi értendő a közös piaci szervezetek fogalma alatt?
- Sorolja fel az agrárpiaci rendtartás eszközeit!
- Milyen lényegi változást hozott az első agrárreform?
- Milyen pillérekre építi a Közös Agrárpolitikát az 1999. évi reform?
- Milyen részekből áll az Integrált Irányítási és Ellenőrzési Rendszer?
- Ismertesse az Európai Mezőgazdasági Modellt!
- Milyen intézkedéseket tartalmaz a 2003. évi reform?
- Melyek lesznek 2007-től a KAP új finanszírozási alapjai?
- Ismertesse Magyarország álláspontját a csatlakozási tárgyalások mezőgazdasági fejezete kapcsán?
- Hogyan kerültek bevezetésre Magyarországon a közvetlen támogatások?
- Mit jelent a „top-up”?
- Milyen feladata van a kifizető ügynökségnek?
- Mi a strukturális politika célja?
- Melyek a strukturális politika finanszírozási alapjai?
- Milyen alapelvek kötődnek a strukturális politikához?
- Milyen szerepe van a NUTS rendszernek? Magyarországon hogyan határolódik le az öt szint?
- Melyek a vidékfejlesztési politika alapvető céljai?
- Milyen területeken játszik elsősorban szerepet a második, vidékfejlesztési pillér?
- Milyen intézkedéseket tartalmaz a 2000-2006 időszakra hozott egységes vidékfejlesztési rendelet?
- Hogyan változik a vidékfejlesztés finanszírozása 2007-től?
- Milyen tengelyekre épül a vidékfejlesztési politika 2007-2013 között?
- Milyen feladata volt az NAKP-nak?
- Ismertesse a SAPARD célkitűzéseit és bevezetett intézkedéseit?
- Milyen vidékfejlesztési programok készültek Magyarországon 2004 és 2006 között?
- Mi a feladata 2007-2013 közötti időszakra készülő NAVT-nek?

IRODALOMJEGYZÉK

- Bainbridge, T. (2004): EU mindentudó. HVG Kiadó Rt., Budapest
- Bécsy E. – Lucz H. (2004): Az Európai Unió költségvetése és finanszírozása. Európai Füzetek 62. A Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégia Elemző Központ kiadványa. Budapest
- Blahó A. szerk. (2000): Tanuljunk Európát! Kaposvári Nyomda Kft.
- Boucher F. – Echkenazi J (1999).: A 15-ök Európájának a kézikönyve. Budapest
- Buday-Sántha A. (2001.): Agrárpolitika-vidékpolitika. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs. 463 o.
- Dorgai L. – Miskó K. (1999)A vidékfejlesztés finanszírozása az Európai Unióban. AKII kiadvány. 12.szám
- Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (2004): Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye a versenyképesség kihívásai a vállalatok számára Európában témában. (feltáró vélemény) Brüsszel, 2004. október 27. http://eescopinions.eesc.europa.eu/viewdoc.aspx?doc=//esppub1/esp_public/ces/eco/eco139/hu/ces1439-2004_ac_hu.do
- European Commission (2004): Proposal for a Council Regulation on support to Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development. Commission staff working document.COM(2004)490final http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/publi/propimpact/text_en.pdf
- European Paliament (1994): Decision of the European Parliament of 9 March 1994 on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties. Official Journal L 113 , 04/05/1994 0015 - 0018
- Fehér A. (2005): A vidékgazdaság és a mezőgazdaság. Agroinform Kiadó, Budapest 2005
- Fehér I. – Neszmélyi A. (2003): Az Európai Unió agrár- és vidékfejlesztési Kifizető ügynökségi rendszerének kialakítása. In: XLV. Georgikon Napok Tudományos Konferencia. Veszprémi Egyetem, Georgikon Mezőgazdaságtudományi Kar, Keszthely. p. 8.
- Fehér I. (2002.): A magyar agrárgazdaság EU harmonizációja, a csatlakozási politika főbb szempontjai. CC Consultatio Kft, Budapest. 12 o.
- Fehér I. (2001): Európai Uniós ismeretek. SZIE. Európai Tanulmányok Központja. Gödöllő.
- Fehér I.– Pete N. (2001): Az agrárgazdaság EU harmonizációja. Gazdálkodás. XLV.2.sz
- Fehér I. szerk. (2004): Az Európai Unió integrációja és intézményei. Szent István Egyetem Agrár- és Regionális Gazdaságtani Intézet Gazdasági Integrációs Tanszék
- Halmai P. (2004): A reform ökonómiája. EU Közös Agrárpolitika: fordulópont vagy kiigazítás? KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2004
- Horváth Gy. szerk. (2001): Az Európai Unió strukturális és kohéziós politikájának szabályozása. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs
- Horváth J. (2003): Európai Uniós ismeretek. Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium
- Horváth Z. (2005): Kézikönyv az Európai Unióról. Hatodik, átdolgozott, bővített kiadás HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. ISBN 963 7490 10 8
- Internet1: European Community Finances Statement on the 2005 EC Budget and measures to counter fraud and financial mismanagement. Presented to Parliament by the Economic Secretary to the Treasury by Command of Her Majesty June 2005 http://www.hm-treasury.gov.uk/media/A98/FD/EC_finances2005.pdf
- Iván G. (2005): Az Európai Unió költségvetése a közösségi politikák tükrében. PhD értekezés. Budapesti Corvinus Egyetem, Világgazdasági Tanszék.

- Katonáné Kovács J. – Popovics P. (2005): EU ismeretek. In: Vállalkozások működése az EU-ban. (Szerk.: Nábrádi A. – Nagy A.) Szaktudás Kiadó Ház, Budapest 8-77
- Kecskés L. (1997): EK-jog és jogharmonizáció KJK Budapest
- Kiss J. (2002): Hogyan változik az EU agrárpolitikája? In: MTA Világgazdasági Kutatóintézet. Kihívások 157. sz. 2002. augusztus
- Kiss J. (2003): A KAP legújabb agrárreformja. MTA Világgazdasági Kutatóintézet Kihívások, 165. sz., 2003. július
- Maácz M. – Kónya E. (2004): Új vidékfejlesztési politika az Európai Unióban 2007 és 2013 között. A falu. A vidékfejlesztés és a környezetgazdák folyóirata. XIX. évf. Tél
- Magyar értelmező kéziszótár (2003) Második, átdolgozott kiadás. Akadémiai Kiadó ISBN 963 05 7874 3
- Marján A. szerk. (2005): Az Európai Unió gazdasága. HVG Kiadó Rt., Budapest
- Mártha B. (2005): A SAPARD előcsatlakozási alap működése és annak tapasztalatai. OTDK, 2005
- MVH (2005a): Agrártámogatási ABC. Az MVH jogcímei dióhéjban. Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal
- Nagy F. (2000): Az Európai Unió agrárgazdasága. Szaktanácsadás-képző programsorozat. Mosonmagyaróvár
- Neszmélyi A. (2003): Az EU agrár kifizető ügynökségi rendszer működése Hollandiában. In: Agrárgazdaság, vidékfejlesztés és agrárinformatika az évezred küszöbén. Debreceni Egyetem, Agrártudományi Centrum, Agrárgazdasági és Vidékfejlesztési Kar, Debrecen. Szerk: Nábrádi A, Lazányi J. ISBN: 963 472 721 2
- Official Journal (2005): Council Regulation (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD). Official Journal L 277 21/10/2005
- Palánkai T. (1996): Az európai integráció gazdaságtana. II. kiadás Aula Kiadó ISBN 963 503 133 5
- Popp J. – Potorni N. – Udovecz G. (2004): A Közös Agrárpolitika alkalmazása Magyarországon. Agrárgazdasági Tanulmányok, 2004. 5. sz. Agrárgazdasági Kutató és Informatikai Intézet, Budapest
- Puskás J. (2002): Az Európai Unió Közös Agrárpolitikája és az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alapja. Könyv. SZIE, EUTK
- Puskás J. (2004): Az EU pályázati projektek hazai tervezése és menedzselése. Könyv, SZIE EUTK
- Puskás J. (2004): Felkészülés a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap felhasználására. Tankönyv, 2. modul szerzője TEMPUS Közalapítvány
- Szabó G. (2001): Az Európai Unió agrárpolitikája. (Egyetemi jegyzet) Debrecen-Kaposvár
- Szemlér T. szerk. (2004): EU-költségvetés 2007-2013: Érdekek és Álláspontok. MTA Világgazdasági Kutatóintézet
- Tatár L. (2005): Az előzetes határozathozatal és a tagállami bíróságok függetlenségének ütközése. Miniszterelnöki Hivatal kiadványa. Európai Műhelytanulmányok 99. szám

Jogszábak:

- A Tanács 1999. május 17-i 1258/1999/EK rendelete a Közös Agrárpolitika finanszírozásáról. Official Journal L 160, 26.6.1999, p.0103-0112.
- A Tanács 1999. május 17-i 1257/1999/EK rendelete az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapról (EMOGA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról, valamint egyes rendeletek módosításáról, illetve hatályon kívül helyezéséről. Official Journal L 160, 26/06/1999 P.0080-0102.

- A Tanács 2003. szeptember 29-i 1782/2003/EK rendelete a Közös Agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról valamint a gazdák részére bizonyos támogatási intézkedések létrehozásáról és a 2019/93/EEK, 1452/2001/EK, 1453/2001/EK, 1454/2001/EK, 1868/94/EK, 1251/1999/EK, 1254/1999/EK, 1673/2000/EK, 2358/71/EEK és 2529/2001/EK rendeletek módosításáról, Official Journal L 270, 21/10/2003 P. 0001 – 0069.
- A Tanács 2003. szeptember 29-i 1783/2003/EK rendelete a TANÁCS 1999. május 17-i 1257/1999/EK, az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapról (EMOGA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló rendelete módosításáról, Official Journal L 270, 21/10/2003 P. 0070 – 0077.
- A Tanács 2004. április 29-i 864/2004/EK rendelete a Tanács 2003. szeptember 29-i 1782/2003/EK, a Közös Agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról valamint a gazdák részére bizonyos támogatási intézkedések létrehozásáról szóló rendelete módosításáról, Official Journal L 161, 30/04/2004 P. 0048 – 0096.
- A Tanács 2005. szeptember 20-i 1698/2005/EK rendelete az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapról (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról. Official Journal L 277, 21/10/2005 P. 0001 – 0040.

Internet:

Euro Info Service <http://www.euroinfo.hu>

Európa szerver <http://www.europa.eu.int>

Eurostat (statisztika) <http://europa.eu.int/comm/dgs/eurostat/index.en.htm>

Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium <http://www.fvm.hu>

Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal www.mvh.gov.hu

Nemzeti Fejlesztési Hivatal <http://www.nfh.hu>

Uniók jogszabályok <http://www.europa.eu.int/eur-lex>

RÖVIDÍTÉSEK

ACP – African, Caribic, Pacific afrikai, karibi és csendes óceáni térség
AVOP – Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program
CMO – Common Market Organisation, Közös Piaci Szervezet
COREPER – Comité des Representatives Permanents, Állandó Képviselők Bizottsága
DG – Directorate General, Főigazgatóság
ECOFIN – Council of Economic and Finance Ministers, Gazdasági és Pénzügyminiszterek Tanácsa
ECU – European Currency Unit, Európai Valuta Egység
EFTA – European Free Trade Association, Európai Szabadkereskedelmi Társulás
EGK – Európai Gazdasági Közösség
EK – ez a rövidítés két értelemben is használt:
– Európai Közösségek, az Egyesülési Szerződés óta (1965) a három Közösségre (ESZAK, EGK, Euratom) összefoglalóan használt elnevezés
– Európai Közösség, a Maastrichti Szerződés az EGK nevét módosította így
EMGA – Európai Mezőgazdasági Garancia Alap
EMI – Európai Monetáris Intézet
EMOGA – Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap
EMR – Európai Monetáris Rendszer
EMVA – Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap
ENSZ – Egyesült Nemzetek Szervezete
ESZAK – Európai Szén és Acélközösség
Euratom – Európai Atomenergia Közösség
EVK – Európai Védelmi Közösség
GDP – Gross Domestic Product, Bruttó Hazai Termék
GMU – Gazdasági és Monetáris Unió
GNI – Gross National Income, Bruttó Nemzeti Jövedelem
GNP – Gross National Product, Bruttó Nemzeti Termék
GOFR – gabona, olajos, fehérje és rostnövények
IIER – Integrált Irányítási és Ellenőrzési Rendszer
KAP – Közös Agrárpolitika
K+F – Kutatás, fejlesztés
KKV – Kis- és Közepes Vállalkozás (SMEs, Small and Medium Enterprise)
MePAR – Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszer
MVH – Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal
Montánunió – Európai Szén és Acélközösség
NATO – North Atlantic Treaty Organization, Észak-atlanti Szerződés Szervezet
NFT – Nemzeti Fejlesztési Terv
NUTS – Nomenclature des Unités Territoriales Statistique, Statisztikai Területi Egységek Osztályozási Rendszere
NVT – Nemzeti Vidékfejlesztési Terv
OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development, Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (az Európai Gazdasági Együttműködési Szervezet, OEEC utódszervezete)
OJ – Official Journal, Hivatalos Lap
SAPARD – Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development, Előcsatlakozási Program az Agrár- és Vidékfejlesztés Számára
SAPS – Single Area Payment Scheme, egyösszegű területalapú kifizetési rendszer
SPS – Single payment scheme, egyösszegű kifizetési rendszer

TÉSZ – Termelő Értékesítő Szervezet

WTO – World Trade Organisation, Világkereskedelmi Szervezet (az Általános Vámtarifa- és Kereskedelmi Egyezmény, a GATT utódszervezete)

Fontosabb fogalmak magyarázata

ACP-országok azok az afrikai, karibi, csendes-óceániai országok, amelyek egyes EU tagállamok korábbi gyarmatai voltak. Ezekkel az államokkal kötötte meg az EK a Lomói Konvenciókat, a viszonzás nélküli szabad piacra jutásról.

Acquis communautaire, közösségi jogi vívmányok. Francia eredetű kifejezés, magában foglal minden olyan jogszabályt (alapító szerződések, másodlagos jogszabályok stb.), amely az Európai Közösségekre vonatkozik.

Fehér Könyv: a közösségi szakzsargonban egy nagyobb jogalkotási programcsomagra vonatkozó tervet jelent, amelyet stratégiai feladatok elvégzése előtt, illetve azokra való ösztönzésként, javaslatként szokott kiadni a Bizottság.

Jogharmonizáció. A tagállamok nemzeti jogrendszerének, jogszabályainak közelítése az integráció megvalósítás érdekében.

Négy alapszabadság. Az áruk, szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad, korlátozás nélküli áramlása a tagországok között.

Szubszidiaritás. A szubszidiaritás elve azt mondja ki, hogy a különböző döntéseket mindig a lehető legalacsonyabb szinten kell meghozni, és csak akkor kell magasabb szinten foglalkozni, ha az alacsonyabb szinten nem oldható meg.

Zöld Könyv: Az Európai Bizottság által kiadott vitaindító dokumentum, amelynek célja adott problémák vázolása, valamint adott területen szükséges közösségi intézkedések vitára bocsátása.

Ellenőrző kérdések

A kérdésre kattintva megkapja a választ

1. FEJEZET

1. Hogyan definiálható a nemzetközi integráció?
2. Milyen integrációs formákat különít el a szakirodalom?
3. A mezőgazdasági GDP hány százaléka az EU összes GDP-nek?
4. Mit jelent az Egységes Belső Piac?
5. Milyen arányú a K+F az EU(25) GDP-jén belül?
6. Mekkora az Európai Unió (25) népessége?
7. Melyek az Európai Unió jelképei?
8. Mit jelent a Montánunió?
9. Mi a Pleven terv lényege?
10. Mi a Beyen terv lényege?
11. Mi volt az EGK létrehozásának célja?
12. Mit jelentett az „üres székek” politikája?
13. Mi volt az ún. „luxembourgi kompromisszum”?
14. Mikor került sor az első bővítésre és mely tagországok csatlakoztak az integrációhoz?
15. Mire vonatkoztak a Werner-jelentés legfontosabb javaslatai?
16. Mikor hozták létre az Európai Monetáris Rendszert és mi volt a legfőbb célja?
17. Milyen területeken javasolta az EK tevékenységeinek készítését a Tindemans-jelentés?
18. Mikor csatlakozott az integrációhoz Görögország?
19. Mikor csatlakozott az integrációhoz Spanyolország és Portugália?
20. Mit jelent és mikor hozták létre az Egységes Európai Okmányt?
21. Mit jelent a szubszidiaritás?
22. Mit jelent a Maastrichti Szerződésben megfogalmazott hárompilléres szerkezet?
23. Melyek az ún. maastrichti konvergencia kritériumok?
24. Mit jelent és mikor lépett hatályba a Schengeni Egyezmény?
25. Milyen eredményeket hozott az Amszterdami Szerződés?
26. Miért volt szükség a Nizzai Szerződés elfogadására az integráció további bővüléséhez?
27. Mikor bővült az Európai Unió 25 tagúra?

2. FEJEZET

1. Az Unió döntéshozatalában melyik három fő intézmény vesz részt?
2. Melyek az EU legfontosabb pénzügyi testületei?
3. Mi az Európai Tanács?
4. Mi az Európai Bizottság 4 fő feladata?
5. Hogyan épül fel a Bizottság?
6. Melyik a 6 legfontosabb felelősségi köre az Európai Unió Tanácsának?
7. Mit jelent az Európai Unió Tanácsában a Minőségi Többségi Szavazás?
8. Hogyan változott és milyen szerepe van az Európai Parlamentnek?
9. Melyek a legfontosabb politikai csoportok az Európai Parlamentben?
10. Mi az Európai Parlament három alapvető jogköre?
11. Mi a szerepe és a hatásköre az Európai Bíróságnak?
12. Mi a feladata a Számvevőszéknek?
13. Melyik intézmény segíti az uniós intézményekben előforduló hivatali visszaélések feltárását?
14. Melyik az Unió pénzügyi szervezet felelős az euró kibocsátásáért?
15. Mi az Európai Központi Bank (EKB) legfőbb feladata?

16. Mikor és milyen céllal hozták létre a Gazdasági és Szociális Bizottságot?
17. Mikor és milyen céllal hozták létre a Régiók Bizottságát?

3. FEJEZET

1. Miért sajátos a közösségi jogrendszer?
2. Milyen a közösségi jog és a nemzeti jog viszonya?
3. Milyen forrásokra épül az EU jogrendszere?
4. Melyek az elsődleges jogforrások?
5. Melyek a kötelező, másodlagos jogforrások?
6. Mit jelent az *acquis communautaire*?
7. Mi a szerepe az Unió Hivatalos Lapjának (Official Journal)?

4. FEJEZET

1. Hozzávetőlegesen mekkora összegből gazdálkodik az Európai Unió?
2. Az Unió kiadásai kb. hány százalékát adják az Unió GDP termelésének?
3. Milyen bevételi forrásai vannak az Unió költségvetésének?
4. Mit jelent az „általános forgalmi adó alapú befizetés”?
5. Melyek a költségvetés főbb kiadási tételei?
6. Mit jelent a „külső tevékenység” az EU költségvetésének kiadási oldalán?

5. FEJEZET

1. Mi az EU Közös Közlekedéspolitikájának az elsődleges célja?
2. Mit kell biztosítani az EU Versenypolitikájának?
3. Az EU Közös Kereskedelempolitikája mely tevékenységeket foglalja magába?
4. Napjainkban mi a KHP legnagyobb kihívása?
5. Az EU Fejlesztési politikájának keretében kiosztott segélyek elosztásánál mi a legfontosabb rendező elv?
6. Mikor írták alá az Energia Chartát és mi volt a legfontosabb célja?
7. Miért hozták létre és mi a legfőbb feladatköre az Európai Környezetvédelmi Ügynökségnek?
8. Mi a fő feladatköre a Fogyasztóvédelmi Főigazgatóságnak?
9. A Maastrichti Szerződés milyen főbb feladatait határozta meg az EU Iparpolitikájának?
10. Melyek voltak az eddig megvalósult uniós kutatási keretprogramok főbb területei?
11. Mi a Kultúra 2000 program célja?
12. Mi az EU oktatást és képzést érintő két legfontosabb programja?
13. Mi az EU Szociálpolitikájának a célja?
14. Melyek az egészséget, vagy az egészségügyet érintő legfontosabb kérdések, amelyekkel közösségi szinten az EU Egészségügyi Politikájának a keretein belül kiemelten foglalkoznak?
15. Mely területeken (4) léteznek közösségi kezdeményezésű programok az EU Regionális Politikájához kapcsolódva?
16. Mit jelent a koncentráció elve?
17. Mit jelent a partnerség elve?
18. Mit jelent az addicionalitás elve?
19. Mit jelent a NUTS rendszer?
20. Mi indokolta(ja) az EU mezőgazdaságának támogatását?
21. Melyek az ún. „non-annex termékek”?
22. Ismertesse a KAP eredeti célkitűzéseit!
23. Melyek a KAP működésének alapelvei?
24. Mit jelent az agrárpiaci rendtartás?

25. Mi értendő a közös piaci szervezetek fogalma alatt?
26. Sorolja fel az agrárpiaci rendtartás eszközeit!
27. Mely főbb területeket fedi le a Horizontális Szabályozás a KAP-on belül?
28. Milyen alapok finanszírozzák az EU Közös Agrárpolitikáját?
29. Melyek voltak az EU Közös Agrárpolitikájának reformját kiváltó legfőbb okok?
30. Milyen lényegi változást hozott az első agrárreform?
31. Mi volt a KAP 1992. évi reformjának fő irányvonala és melyek voltak a főbb intézkedései?
32. Milyen részekből áll az Integrált Irányítási és Ellenőrzési Rendszer?
33. Mi volt az 1999-es KAP reform legfontosabb eleme?
34. Ismertesse az Európai Mezőgazdasági Modell!
35. Mit jelent az SPS?
36. Mit jelent a kölcsönös megfeleltetés?
37. Mit jelent a moduláció?
38. Milyen intézkedéseket tartalmaz a 2003. évi reform?
39. Melyek lesznek 2007-től a KAP új finanszírozási alapjai?
40. Ismertesse Magyarország álláspontját a csatlakozási tárgyalások mezőgazdasági fejezete kapcsán?
41. Milyen feladata van a kifizető ügynökségnek (MVH)?
42. Melyek az EU Vidékpolitikájának legfőbb céljai?
43. Mit jelent a vidéki térség az EU-ban?
44. Mit jelent a programozás, mint a vidékfejlesztés végrehajtási módja?
45. Milyen tengelyekre épül a vidékfejlesztési politika 2007-2013 között?
46. Milyen feladata volt az NAKP-nak és milyen célprogramok szerepeltek benne?
47. Mi az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program legfőbb célja?
48. Milyen támogatási jogcímeket tartalmazott a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv?
49. Mi a feladata 2007-2013 közötti időszakra készülő NAVT-nek?

Internetes linkek, hasznos weboldalak

1. FEJEZET

<http://europa.eu.int>

<http://www.euroinfo.hu>

http://europa.eu.int/comm/dgs/eurostat/index_en.htm

2. FEJEZET

<http://europa.eu.int>

3. FEJEZET

<http://europa.eu.int>

<http://www.europa.eu.int/eur-lex>

4. FEJEZET

<http://www.euroinfo.hu>

<http://www.europa.eu.int/eur-lex>

5. FEJEZET

<http://www.mvh.gov.hu>

<http://www.nfh.hu>

<http://www.fvm.hu>

<http://www.agrakamara.hu>

<http://www.magyarorszag.hu>