

STUMPF ISTVÁN–HORVÁTH VIKTOR

Érdekérvényesítés az Európai Unióban és a magyar helyzet

Tanulmányunkban arra keresünk választ, hogy a gazdasági szereplők mennyiben és milyen módon próbálják befolyásolni az uniós szintű jogalkotást. Először röviden felvázoljuk az Európai Unió „kormányzati rendszerét”, majd jellemezzük az Unió kialakult gazdasági érdekérvényesítési mezőben lejátszódó főbb folyamatokat. Végül felvázoljuk a magyar érdekérvényesítési mező előtt álló legnagyobb kihívást.

BEVEZETŐ

A nyugat-európai politikatudományi szakirodalom az utóbbi években sokat foglalkozik az Európai Unióban folyó érdekérvényesítéssel, illetve az Unió politikai rendszerére gyakorolt hatásával. Ezzel szemben a honi szakirodalomban kevés tanulmány jelent meg általában az Európai Unió közpolitikájáról, illetve szűkebben az uniós szintű érdekérvényesítésről, továbbá a vonatkozó magyar sajátosságok elemzéséről.

Kétségtelenül nehéz a magyar helyzetet tudományos szempontból vizsgálni. Ennek oka egyrészt a társadalom jelenlegi átrendeződése, ami természetesen nyomot hagy az általunk vizsgált szektoron is, másrészt az, hogy e szektor szereplői általában zártak a külső szemlélődő előtt, ami megnehezíti a statisztikai alapon elemezhető adatok összegyűjtését. Már ez a tény is többféle tudományos és kevésbé tudományos következtetésre adhat ösztönzést. Az alábbiakban vázoljuk fel álláspontunkat a címben megjelölt tárgykörrel-és egyúttal utalunk az alaposabb elemzést igénylő pontokra.

Természetesen itt nem lehet célunk a szakirodalmi hiány pótlása. Ebben a tanulmányban főképpen elméleti szinten vizsgáljuk a gazdasági érdekvérvényesítés kérdéskörét¹, csak mellékesen foglalkozunk a nem gazdasági (társadalmi, önkormányzati és politikai) szereplők érdekvérvényesítési törekvéseivel.

Vizsgálódásunkat megelőzően külön figyelmet kell szentelnünk a gazdaság és a kormányzati szektor közötti érintkezéssel összefüggő néhány fogalom pontosítására. *Érdekegyeztetés* a munkaüggyel, a szűken értelmezett munka világával kapcsolatos kérdések rendezését², illetve politikatudományi elemzésüket értjük. Ennek Magyarországon és az Európai Unióban is kialakult a maga intézményi és ehhez kötődő szocializációs kerete.

Ezzel itt nem kívánunk részletesen foglalkozni, csupán utalni szeretnénk az Európai Unió és Magyarország közötti közös tanácsadó testületre. Ez, elsőként a régióban, 1997 februárja óta intézményi keretet nyújt az érdekegyeztetésben részt vevő unióbeli, illetve magyar gazdasági és szociális érdekvédelmi szervezetek párbeszédére. A testület hat tagját a Gazdasági és Szociális Bizottság, másik hat tagját a magyar Érdekegyeztető Tanács adja. Két társelnöke van: magyar részről Sándor László (MSZOSZ) és az Unió részéről Jens-Peter Petersen (a Gazdasági és Szociális Bizottság elnökségi tagja). Érdekes, hogy a testület számára a gazdasági és szociális érdekvédelmi szervezetek nem csak szűken vett érdekegyeztetési jellegű feladatokat jelöltek meg, hanem azt is, hogy segítse elő bekapcsolódását a politikai párbeszédbe, a csatlakozási folyamat áttekintésébe.

Az érdekegyeztetés mellett külön kezeljük az *érdekvérvényesítést*, mindazokat a tevékenységeket és intézményeket, amelyeknek a célja bármely jogalkotó szerv sajátos, körülhatárolható érdekek szerinti befolyásolása. Két ponton teszünk különbséget az érdekegyeztetés és az érdekvérvényesítés között:

- az érdekegyeztetésben a munkavállalói és a munkaadói oldalt országos, általában más szervezethez képest nagyobb reprezentativitást biztosító érdekvédelmi szervezetek (jellemzően fedőszervezetek) képviselik,
- csak a munkaügyre korlátozódik.

Természetesen elméletileg és gyakorlatilag is lehetőség adódhat szűkebb érdekek megjelenítésére a munkaügy terén. Ebben az esetben azonban már óhatatlanul áttérünk az érdekvérvényesítésre.

A fenti megkülönböztetés lehetővé teszi az érdekvérvényesítés pontosabb körülhatárolását és elemzését, egyúttal jó támpontul szolgál a *lobbizás* elkülönítésére, amely közvetett, megbízásos alapú érdekvérvényesítést takar. Végül a kapcsolódó fogalmak körében röviden utaljunk az *érdekvérvédelemre*: ez átfogó, jellemzően reaktív jellegű tevékenységet jelöl, függetlenül az érintett érdekek kiterjedtségétől.

Tanulmányunk módszertanát tekintve Schmitter és Streeck (1981) analitikus gondolkodási keretét követjük, amely két szempontból közelít az érdekvérvényesítéshez. Egyrészt megvizsgálandónak tartja az érdekvérvényesítési mező belső törvényszerűségeit. A mezőben mozgó szereplők és gazdasági, társadalmi környezetük jellemzésére a szerzőpáros

„tagsági logika” (*logic of membership*) fogalmát alkalmazza. Másrészt, hogy kijelöljék ennek a mezőnek a helyét a befolyásolni kívánt kormányzati rendszerben, azt vizsgálják, hogy a gazdasági érdekérvényesítés szereplői itt milyen intézményi és strukturális feltételekkel találják szembe magukat. Ezt a szerzőpáros nyomán „befolyásolási logikaként” (*logic of influence*) ismeri a szakirodalom.

Az első közelítési keretben, azaz az érdekérvényesítési rendszer leírásakor a szakirodalom jellemzően két modellre, a korporatív jellegű és a pluralista modellre támaszkodik. Megítélésünk szerint azonban ez, legalábbis jelenleg, nem használható az Európai Unió elemzésekor, mivel az Unió „kormányzati rendszere” rendkívül összetett és tagolt.

Amennyiben következtetések akarunk lenni, célszerű a kutatást kiterjeszteni arra is, hogy milyen hatást gyakorol az érdekérvényesítés magára az Unió „kormányzati rendszerére”, illetve az uniós politikai mezőre. Ezt most pusztán távlati kutatási tervként jelezzük.

AZ EURÓPAI UNIÓ KÖZPOLITIKAI RENDSZERE

Az Európai Unió politikai mezejének a jellemzésekör több elméletre támaszkodnak az elemzések készítői. Főképpen a nemzetközi politikával foglalkozó, illetve azon belül az integrációs elméletek adják a tágabb keretet. Számos megközelítés verseng egymással az Unió szabatosabb jellemzésére, melyek közül a két meghatározót emeljük ki.

Kormányközi megközelítés

Ez arra épül, hogy az Európai Uniót, illetve jogelődjét a tagországok kormányai hozták létre a nemzetközi jognak, valamint az illető tagországokban honos alkotmányjognak megfelelően. Ebből természetesen következik, hogy a létrehozott kormányközi nemzetközi szervezetben a végső jogi és politikai döntések letéteményesei maguk a tagországok kormányai. Ettől csak e kormányok felhatalmazásával, vagyis az általuk jogilag rendezett módon meghozott döntés alapján lehet eltérni. Mivel most is a Miniszterek Tanácsa tekintendő az Unió legfelső szintű döntéshozó szervének, így az Unión mint nemzetközi szervezeten belüli döntéshozatalban változatlanul az alapvetően kormányközi jelleg érvényesül.

Azt ennek az elméletnek a képviselői is elismerik, hogy itt többszörösen áttételes legitimitásról van szó, végső soron azonban semmi kétség sem férhet az Unió, illetve döntései legitimitásához.

Ez az elméleti megközelítés ellenben nem tudja kezelni sem az úgynevezett „demokratikus deficit” problémáját³, sem az uniós politikai mezőben egyre szaporodó, illetve a döntéshozatal befolyásoló nem kormányzati szereplőket.

A „többszintű kormányzati rendszer” megközelítése

Az utóbb említett hiányosság pótlására alakult ki a „többszintű kormányzati rendszer” (*multi-level governance*) megközelítése, amely sokat merített a neofunkcionalizmus elméletéből, egyszersmind támaszkodik a kormányközi megközelítés néhány elemére, főképpen a tárgyalásos jellegű döntéshozatal tekintetében.

Ez az elmélet két fő pilléren nyugszik: az Unió közpolitikai rendszere tagolt, és egy-egy mezőben a szereplők hálózati jellegű kötődésekkel kapcsolódnak egymáshoz.

Megjegyezzük, hogy ez a megközelítés a hangsúlyt talán túlzottan is a nem kormányzati szereplők cselekvésére helyezi, illetve arra, hogy milyen módon képesek befolyásolni a közösségi döntéshozatalt. Ezzel kiemelt módon ugyan, de mintegy másodlagos szereplőként kezeli a tagországok kormányait. Azt is fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy ez az iskola annyiban megbontja a tudományos elemzés szigorú logikáját, hogy két, egymástól eltérő szempontból vizsgálja a döntéshozó szerveket és a nem kormányzati szereplőket: egyfelől az a döntéshozatalon keresztül voltaképpen a hatalom kérdéseit firtatja, másfelől é szereplők befolyásolási képességét és lehetőségét kutatja.

További fogyatékoságának tekintjük, hogy legalábbis a jelenlegi formájában ez az elmélet leszűkül csak a politikaalakítás folyamatának intézményi és szociológiai jellegű vizsgálatára, ezért kívül esik a látókörén a politika több olyan fontos területe, amilyen a politikai szimbólumok és ideológiák, vagy a politikai nyelvrendszer szerepe az Unió politikájában⁴.

A közpolitikai rendszer jellemzése

Mielőtt részletesebben jellemeznénk az Európai Unió „közpolitikai rendszerét”, célszerű kitérni a kifejezés értelmezésére. Úgy tűnik, ezzel a kifejezéssel ragadható meg a legjobban az Európai Unió mint politikai rendszer. A kormányzati rendszer meghatározást azért nem célszerű használni, mert olyan politikai rendszert feltételez, amely egyértelműen megkülönböztethető más hasonló rendszertől. Az Unió esetében viszont hiányzik mind a klasszikus, weberi értelemben vett államisága, mind pedig ehhez kötődően önálló politikai vagy egyéb identitásképző ereje.⁵ Ennélfogva az Unió politikai jellege lényegesen eltér a tagországokétól. Ez egyébiránt esetünkben döntő, de nem az egyedüli érv arra nézve, hogy miért nem alkalmazható a nemzeti szinten használatos fogalomkészlet és gondolkodási minta az Unió gazdasági érdekérvényesítési mezijének a leírására.

Ugyanakkor az uniós politikai mezőben kimutathatók olyan politikai tulajdonságok, amelyek alapján az önálló entitássá válik a maga sajátos „írott és íratlan szabályaival” és a hozzájuk többé-kevésbé igazodó, vagy éppen a megváltoztatásukra törekvő szereplőivel. Ez a politikai mező pedig nem önmagáért létezik, hanem az Unió döntéshozatali rendszeré-

nek és tágabb értelemben a közpolitikájának színtere és kerete. E tulajdonsága alapján nevezzük ezt röviden „közpolitikai rendszernek”.

Ez a közpolitikai rendszer erőteljesen tagolt (szegmentált). Az Európai Unió egészére jellemző tagolódás mind funkcionális, mind területi szinten kimutatható. Területi szempontból különbséget kell tenni a nemzeti és az uniós szintek között. Az *uniós politikai mező* csomópontjait az úgynevezett közösségi intézmények⁶ és az időnként megtartott kormányközi többoldalú tárgyalások jelentik. Ezek körül sűrűsödnek a politikai mezőben aktív szereplők. A *nemzeti politikai mezőt* a tagországok politikai rendszerei jelentik. Itt az összehasonlító politikatudományból kielégítően ismert szereplők és intézmények vívják meg a maguk csatáit. A kormányközi megközelítés erre a mezőre épül és ezen keresztül értelmezi az általunk uniós politikai mezőnek nevezett képződményt.

Ugyancsak fontos a *szakpolitikai területek* (mezőgazdaság, biotechnológia, fogyasztóvédelem stb.) szerinti tagolódás. Hullámszerűen ment végbe a közösségi hatáskörök kiszélesedése. Az Unió esetében az integráció a szén- és acéltermelés koordinálásával indult, és jelenleg a tervezett gazdasági és pénzügyi uniónál tart, és adott esetben túl is léphet rajta. Ennek a folyamatnak a leírására fejlesztette ki a neofunkcionalista elmélet a „túlsordulás” (*spill-over*) fogalmát.

Az Európai Unióra átruházott döntési jogok szakpolitikai területenkénti bővülésével, továbbá ezen döntési jogoknak a nemzeti szintről egyre inkább az uniós szintre való áthelyezésével átalakult az egyes területek belső struktúrája, és ebben növekvő szerepet töltenek be az uniós intézmények. Sem az európai szint, sem pedig a nemzeti szint egyetlen politikai területen sem rendelkezik kizárólagos hatáskörrel⁷, így területenként eltérő mértékben ugyan, de egymásra vannak utalva.

Az uniós szintű döntéshozatal a közösségi jogi megkötöttség miatt a három uniós döntéshozó szerv – az Európai Parlament, a Miniszterek Tanácsa és az Európai Bizottság – együttes működésén alapul. A különböző döntéshozatali eljárások szabályozzák az egyes uniós szervek hatáskörét, illetve a többször módosított Római Szerződések⁸ határozzák meg, hogy mely kérdésben melyik eljárást kell alkalmazni⁹. A hatásköröknek a tagállamok és az Unió, illetve az egyes uniós szervek egymás közötti, a szakirodalomban „közös döntéshozatalnak” (*joint decision-making*) nevezett működése tág lehetőséget nyit az érdekérvényesítés szereplői előtt a megcélzott szerv, illetve az alkalmazni kívánt stratégia tekintetében.

A közös döntéshozatal két metszetben ragadható meg. Pusztán az elemzés céljára lehet elválasztani egymástól a korábban említett földrajzi területi és politikai területenkénti tagolódást. Valójában igen nagy a kettő közti átfedés. Egy-egy szerv vagy annak egy részlege több szektorban is döntési joggal bírhat, így nagy a hatásköri átfedés is. Mindezek hatására a döntéshozatali¹⁰ vagy tágabb értelemben közpolitikai rendszer nagy mozgásteret enged az érdekérvényesítés szereplőinek.

A vázolt jellegzetességek eredményeképpen idővel közvetlen kapcsolatba kerültek egymással a politikai területken belüli uniós, a nemzeti és az alacsonyabb szinten közreműködő szereplők, amelyek szoros vagy

kevésbé szoros hálózatokként fűződnek fel egymásra. E hálózatok csomópontja jellemzően az uniós döntéshozatali rendszerben szinte kizárólagos jogszabály-kezdeményezési joggal rendelkező Európai Bizottság adott szakterületnek megfelelő egysége, vagyis főigazgatósága. Példaként említhetjük az agrárium területét, ahol majdnem a kezdetektől fogva komoly döntési jogosultsággal rendelkeznek az uniós intézmények. Erre válaszul az agrárium szereplői is az uniós mező felé irányulnak. Az intenzív munkakapcsolatok és adott esetben az összetartó érdekviszonyok miatt közvetlen kapcsolat szövődik az Európai Bizottság mezőgazdasági főigazgatósága, a nemzeti agrár-érdekvédelmi szervezetek európai szervezete, maguk a nemzeti agrár-érdekvédelmi fedőszervezetek, a nemzeti kormányok érintett minisztériumainak a munkatársai és befolyásos minisztériumi vezetők tisztségviselői között.

Hasonló kapcsolatrendszerek alakulnak ki a többi területen is. Ezen kapcsolatrendszerek sajátosságai közül kiemelendő, hogy a döntésekben mindig más szereplők és a szereplők összetartozó csoportjai között húzódnak az érdekellentétek, és jellemzően nem ugyanaz az érdekcsoport kerül ki egyedüli győztesként vagy vesztesként. (Például egyszer a mezőgazdaság, nem pedig a környezetvédelem érdekeinek megfelelően zárul egy vitás ügy, más kérdésben viszont mondjuk a mezőgazdasági termelők, illetve a feldolgozók érdekei csapnak össze.) Ez biztosítja azt, hogy nem esnek szét a politikai területenként felépülő politikai mezők. A döntéshozatal viszonylagos zártságának¹¹ és az alkalmazott tárgyalási technikák következménye, hogy nem mindenben nulla összegű játék alakul ki.

Mivel mind a közvetlenül érintett gazdasági szereplők, mind a széles értelemben vett európai polgárok körében hiányzik az érzelmi és identitásbeli kötődés az Európai Unióhoz, kiváltképp fontos ennek a helyettesítése. Az európai integráció története pedig azt mutatja, hogy az európai identitás helyettesítésére az integrációs szervezet működésének hatékonysága szolgál. Addig támogatják az integrációt, amíg a szereplők többsége számára elfogadható hatékonysággal működik. A szereplők persze eltérően mérik ezt a hatékonyságot: a polgárok a tágan vett jólétük fokozását várják el tőle, a gazdasági szereplők túlnyomó többsége biztos piacot kíván, amely ráadásul nagyobb, mint a tagországon belüli potenciális piac, a munkavállalók biztos munkahelyet szeretnének, és sorolhatnánk.

Az Európai Unió politikai mezejének másik lényeges vonása, hogy a *szereplők között hálózatok szövődnek*, melyek elsősorban egy-egy szakpolitikai terület szereplőit kötik össze egymással. Nem jellemzőek a területeken átnyúló hálózatok. A szakirodalom a hálózatok elemzésekor a szociológiából átvett hálózati elméletekre támaszkodik.

A *kapcsolódási logikán nyugvó megközelítés* abból indul ki, hogy a szervezetek az erőforrásigényeik kielégítése során érintkezésbe kerülnek egymással. Akkor alakul ki együttműködés, ha megvalósul a termékek, szolgáltatások és információk kölcsönösen előnyös cseréje. Az Európai Unió esetében az információt kell kiemelni az erőforrások közül. Az egyes szereplők hálózaton belül elfoglalt helyét speciális igényeik, illetve az erőforrások feletti rendelkezés eloszlása határozza meg.

Az igények és főképpen az erőforrások eloszlásában megfigyelhető koncentráció mértékéhez igazodik a hálózati sűrűség is, vagyis a szereplők közötti kapcsolatok erőssége. Ennek hatására egyazon szektoron belül többfajta hálózati felépítés mutatható ki, ha az elemzés a magánszereplők oldaláról közelít. Az egyik ilyen lehetőség az egyetlen sűrűsödési horgony körüli felépülés, ahol a horgonytól távolodva csökken a kapcsolódási sűrűség. A másik pedig olyan hálózat kialakulása, amelyre két vagy több (érdek-) fonal mentén fűződnek fel a szereplők. Továbbá vannak többcentrumú hálózatok is, ahol nem tudott kifejlődni egy vagy néhány meghatározó sűrűsödési horgony¹².

Az iménti elhatárolás kizárólag a magánszereplők oldaláról nézve állja meg a helyét. Ha vizsgálódásunkat kiterjesztjük a közszektor szereplőire is (tehát a közösségi intézményekre vagy más politikai mező ilyen intézményeire), akkor a törésvonal többnyire máshol húzódik.

A szakpolitikai területeken belüli hálózatok lehetnek zártak vagy nyitottak. Az előbbi esetben nem vagy alig változnak a hálózatban részt vevő szereplők és viszonylag stabil a hálózaton belüli pozíciójuk. E változás esetén sem jár újabb szereplők megjelenésével. A nyitott hálózatok inkább ügyek (*issue*) mentén épülnek fel, ahol nagy a szereplők cseréje és ezek a hálózatok kevésbé stabilak. Az adott ügy előrehaladásával együtt változhat a hálózat, és általában fel is bomlanak az ügy lezárultával.

Ettől némileg eltér a hálózatokkal foglalkozó másik megközelítés, amely a szereplők magatartását a *kapcsolódások strukturális mintáján* keresztül elemzi, vagyis a hálózatban elfoglalt viszonylagos strukturális pozíciójuk alapján vizsgálódik (Ansell–Parsons–Darden 1996). E megközelítés a nem parsonsi értelemben felfogott szerepeket kezeli a hálózatok horgonyaként, azaz csomópontjaként. A szerep, amely a társadalmi vagy szervezeti hálózatban pozícióval rendelkező szereplők magatartásával kapcsolatos elvárásokat fogja át, viszonylagos, hiszen a saját lehetséges stratégiájukat a szereplők más szereplőkkel fennálló kapcsolatukból vezetik le.

Érdekes kutatási téma lehet a hálózatokról alkotott két megközelítés közötti viszony adatokkal alátámasztott feltárása. Megítélésünk szerint némileg felszínes az a vélemény, amely a két megközelítés között a hálózatok eltérő stabilitásában jelöli meg a főbb különbséget. Eszerint a kapcsolódási logika mentén létrejövő hálózatok pusztán addig maradnak fenn, amíg fennállnak az erőforrások közötti csere minden részt vevő számára kedvező feltételei. Ezzel szemben a strukturális logika alapján megrajzolható hálózatok sokkal stabilabbak.

A mi feltételezésünk szerint viszont a kétfajta hálózattípus annyiban kapcsolódik egymáshoz, hogy a kapcsolódási logika jól leírja a hálózatok kialakulását, és az így létrejövő hálózatok bizonyos pontokon intézményesülhetnek is, biztosítva ezáltal a nagyobb stabilitást. További kutatást igényel az, hogy mely pontokon következhet be a hálózatok intézményesedése, és ezt követően a kedvező erőforrásszerzés logikáját felváltja-e egy másik.

A strukturális jellegű hálózatok sajátos példáját említik tanulmányukban Ansell, Parsons és Darden (1996) a közös kohéziós politika terén. A

szervezők az Európai Bizottság és a tagországok területi önkormányzatai, illetőleg hatóságai közötti hálózatot a szereplők a jogszabályok és intézmények által megfogalmazott követelmények teljesítésére irányuló magatartására vezetik vissza. Konkrétan az úgynevezett partnerségi elvről¹³ van szó, amely a közös kohéziós politika egyik alapelve. A hálózaton belüli viszonyrendszer leginkább egy háromszöggel ábrázolható, ahol az egyik csúcson az Európai Bizottság, a másik kettőn pedig bármely két tagország területi egységeit képviselő szereplők helyezkednek el. Az Európai Bizottság a szereplők között annyiban van kitérítetett helyzetben a hálózat létrejötte és működése kapcsán, hogy a többiek hozzá viszonyítva alakítják ki a saját szerepüket és viszonyukat egymáshoz.

AZ ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS SZEREPLŐI

Az Unió politikai mezejében működő érdekérvényesítési szervezeteket többféleképpen lehet vizsgálni, így csoportosítani is. Most pusztán vázlatoszerű bemutatásukra szorítkozunk.

A vizsgálódás egyik lehetséges metszetét az *érdekvédelmi szervezetek által lefedett kör kiterjedtsége* (reprezentativitása) jelenti. Elsősorban ez a tagság szerinti logikát (*logic of membership*). Az érdekvédelmi szervezetek közül az uniós politikai mezőben megjelenhetnek a vállalatok közvetlenül, a különféle nemzeti érdekvédelmi szervezetek, illetve a közvetett vagy közvetlen tagság elve szerint felépülő európai érdekérvényesítési szervezetek. Ugyancsak ide tartoznak a különböző érdekek képviselőire vállalkozó, tagsággal nem rendelkező és megbízásos alapon működő lobbicégek is.

A *nemzeti érdekvédelmi szervezetek* általában a saját nemzeti politikai mezejükben működnek, elenyésző azoknak a szervezeteknek a száma, amelyek közvetlenül vannak jelen az uniós döntéshozatali intézmények mellett. Azok között, melyek így vagy úgy, de megvetették lábukat az uniós politikai mezőben, egyaránt megtalálhatók a kamarák és szövetségek, az átfogó munkaadói és a speciális szektorális érdekeket megjelenítő szervezetek.

Igen sokféle az *európai érdekérvényesítési szervezetek* köre, amely kizárólag elemzési szempontból bontható különböző szintekre, mivel valójában nincs alá-fölérendeltségi viszony az egyes szinteken elhelyezett szervezetek között. Az üzleti oldalon kettő, a munkavállalói oldalon pedig egy olyan európai szervezet található, amely szektorokon átnyúló fedőszervezetnek tekinthető. Az első esetben ezek az Európai Kereskedelmi és Ipari Kamarák Szövetsége (Association des Chambres de Commerce et D'Industrie Europeenes, közismert nevén Eurochamber) és az Európai Ipari és Munkaadói Konföderációk Uniója (Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe, UNICE). A munkavállalói oldalon ez a fedőszervezet az Európai Szakszervezetek Konföderációja (European Trade Union Confederation, ETUC).

Noha láthatók törekvések arra, hogy európai szinten is különbséget tegyenek az üzleti jellegű szervezeteknél az általános üzleti és a munka-

adói érdekvédelmi szervezetek között¹⁴ – eszerint az Eurochamber képviseli az általános üzleti, az UNICE pedig a munkaadói érdekeket –, ezt azonban kevésbé igazolja vissza az európai gyakorlat. A vállalatok, vállalkozások ugyanis csak egyetlen közösségi intézménnyel szemben különböznek el az általános érdekérvényesítéstől a munkaadói érdekeket: ez pedig az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, amely az érdekegyeztetés egyik színterét hivatott megjeleníteni. Az érdekegyeztetés viszont még nagyrészt a nemzeti mezőkben zajlik, így indokolatlan volna erre a célra külön szervezetet és apparátust fenntartani.

(Az uniós szintű érdekegyeztetés az Európai Szociális Charta hatályba lépése óta már más formában kezd kibontakozni.) Igen összetett az UNICE tagsága, ami nagyon megnehezíti a „legkisebb közös többszörös”, s tegyük hozzá, a munkaadói közös érdekek megtalálását¹⁵.

Mivel a szektorokon átnyúló fedőszervezeteknél komoly egyeztetés előzi meg a „legkisebb közös többszörös” fellelését, ami időt és egyéb erőforrást igénylő folyamat, érthető, hogy miért nem ezek töltik be a meghatározó szerepet az uniós érdekérvényesítési mezőben. Ezt átveszik tőlük a szektorok vezető érdekérvényesítési szervezetei.

Az egyes szektorok tekintetében nagy különbségek figyelhetők meg, melyeket a hálózatelemzés már ismert fogalomtárával lehet bemutatni. A hálózatok előző fejezetben elemzett eltérő felépítésére álljon itt néhány példa. A gyógyszeripar területe kiváló példa az „egyközpontú hálózatokra”, hiszen itt érdekérvényesítési oldalról szinte megkérdőjelezhetetlen a gyógyszergyártók európai szervezetének (European Federation of Pharmaceutical Industries' Association, EFPIA) a pozíciója, mivel Európában az érdekérvényesítés egyedüli letéteményese.

A „párhuzamos hálózatokra” példaként említhető a biotechnológia területe, ahol korábban két európai érdekvédelmi szervezet versengett egymással. A biotechnológiában érintett néhány nagy európai vállalat érdekeit volt hivatott képviselni az úgynevezett Tapasztalt Tanácsadók Biotechnológiai Bizottsága (Senior Advisory Group Biotechnology, SAGB), a szektor viszonylag kisebb vállalkozásai érdekében pedig a Nemzeti Biotechnológiai Szövetségek Európai Titkársága (European Secretariat of National Biotechnology Associations, ESNBA) lépett fel. A legutóbbi időben azonban változások tapasztalhatók e két szervezet viszonyában, egyes lépéseik azt mutatják, hogy kezdik felismerni egymást kiegészítő kapcsolatukat. Ezáltal csitul a harci hangulat, és erősödik az együttműködés közöttük.¹⁶

A többcentrumú hálózatok elsősorban a nem-gazdasági jellegű területeken alakultak ki, például a környezetvédelemben vagy a szociális területen.

Az egyközpontú és a párhuzamos hálózatok eltérő jellege többféle okra vezethető vissza. Az egyközpontú hálózatoknak általában kevés a szereplője, amelyeknek az érdekeit a szektor jellemzően egyetlen fő európai érdekérvényesítési szervezete hivatott megjeleníteni. Továbbá ilyen hálózatok kialakulását elősegítheti a „közös ellenségkép”, amely az érintett piaci szegmensben a szereplők körében inkább az együttműködést, mint a versenyt erősíti. A példaként említett európai gyógyszeripart ösz-

szekovácsolja a nemzetközi konkurencia és a világgiacon a versenyképesség megmértetésének igénye (például bizonyos kutatási és fejlesztési tevékenység összehangolt ellátása révén). A párhuzamos hálózatokban mind számszerűleg, mind az alapvető érdekek tekintetében több szereplő van jelen, illetve új iparágak esetében is inkább ilyen hálózatok épülnek ki. Ekkor ugyanis párhuzamosan jönnek létre a nemzeti és az európai érdekérvényesítési szervezetek.

Megfelelő kutatások és eredmények hiányában mindezek inkább feltételezések, mint tudományosan megalapozott állítások maradnak. S ha már az e téren kutatási irányokról ejtünk szót, célszerű további feltételezéseket is megemlíteni a különféle hálózatok kialakulásának okaiként. Ilyenek lehetnek a termékek életciklusához igazodó eltérő érdekek¹⁷, a termékek és szolgáltatások, illetve előállításuk technikai jellemzői, a nemzeti mező érdekérvényesítési jellegzetességei (jogi szabályozás és szocializáció), továbbá a vonatkozó közösségi döntéshozó szervek tevékenysége és struktúrája. Ezek közül Greenwood és Cram (1996) is felsorol néhányat, azonban csak az európai szintű kollektív cselekvés lehetséges okaiként. Ellenben nem célszerű ezt a kollektív cselekvésre való ösztönzésre leszűkíteni, hiszen több európai vállalat inkább a közvetlen érdekérvényesítést helyezi az előtérbe, és meg kell vizsgálni, hogy az ilyen kollektív cselekvésből való kimaradásra is magyarázattal szolgálnak-e ezek a tényezők.

Saját elemzésünk szerint az összes európai üzleti érdekérvényesítési szervezet alig több mint 10 százalékában van kimutathatóan¹⁸ jelen a *közvetlen tagság intézménye*, vagyis a vállalatok közvetlenül is tagjai lehetnek ezeknek a szervezeteknek, amelyekben párhuzamosan áll fenn a kétfajta tagság. A közvetlen tagság az európai érdekérvényesítési szervezetnek többlet erőforrást, illetve bizonyos ügyekben közös cselekvési lehetőséget nyújt, az érintett vállalatok számára pedig közbülső megoldás a saját brüsszeli iroda megnyitása és az érdekérvényesítés szempontjából kevésbé hatékony közvetett tagság között. A döntésnél a vállalatok költség-haszon-elemzést végeznek, vagyis ez is főképpen gazdasági döntésként merül fel számukra.

Említést kell még tenni a *nagyobb európai cégek közvetlen érdekérvényesítéséről* is. Ez két formában ölthet testet: vagy saját irodát nyitnak, vagy több más európai vállalattal együtt az Európai Bizottság mellett ügynevezett tanácsadó testületeket, „kerekasztalokat” alakítanak. Ez utóbbiak azért is érdemelnek említést, mert egyfajta szektorokat átfogó hálózatok gócpontjaivá is válhatnak. Ilyen például az ügynevezett Ravenstein-csoport, amely a brüsszeli központú kormányzati kapcsolatokért felelős igazgatók informális klubja.

A szektorok alapján történő elemzés átvezet bennünket az európai érdekérvényesítési szereplők másik lehetséges, az általuk *felkarolt érdekek szerinti besorolására*. Az Európai Bizottság több éve listát vezet az érdekérvényesítési szereplőkről, amelyre felvetetheti magát bármely európai érdekérvényesítési szervezet, illetve külön listára a lobbik és a társadalmi szervezetek. 1995-ben összesen 1221 szervezetet tartalmazott a Bizottság listája, ebből 633 volt az üzleti és szakmai, 19 a munkavállalói, 90

az önkormányzati, 113 a társadalmi szervezet és 279 a lobbicég. A többi az egyéb csoportba tartozott.

A lista adatainak vizsgálata néhány meglepő tényre világíthat rá. Így érdekes, hogy a cégek közvetlen irodái az összes üzleti és szakmai érdekvénesítési szervezet 30 százalékát a gazdasági érdekvédelmi szervezetek majdnem kétharmadát teszik ki. Továbbá megemlítendő, hogy az uniós mezőben majdnem annyi az önkormányzati érdekvédelmi szervezet, mint az összes társadalmi szervezet. Ugyancsak érdekes, hogy a lobbicégek aránya eléri a tagsággal rendelkező gazdasági érdekvédelmi szervezetek 62 százalékát. Coen (1997) kutatásai azonban azt valószínűsítik, hogy a ténylegesen működő és ilyen tevékenységet kifejtő lobbicégek száma jóval alacsonyabb. Ezzel összefüggésben inkább arról lehet szó, hogy mintegy a „biztonság kedvéért” többen vétetik fel magukat a listára, ami az Európai Bizottsághoz való hozzáférési jogosultságot is jelent.

A jegyzékben található szakszervezetek alacsony száma azt tükrözi, hogy az üzleti érdekvénesítési szervezetekhez képest nehezebben tudtak alkalmazkodni az uniós politikai mező erőteljes tagoltságához és változásához. A szakszervezetek a hetvenes években a nemzeti politikai mezőkben kialakult háromoldalú érdekegyeztetéshez szoktak a maga átlátható, bejáratott és alig változó írott és íratlan szabályaival. Az uniós érdekvénesítési mező által támasztott fokozottabb kihívás mellett persze szerepet játszott még a szakszervezetek klasszikus „potyautas-problémája” és az európai integráció diszkriminatív üzleti érdekeket előtérbe – legalábbis a szociális érdekek elé – helyező jellege.

A jegyzékbe vett érdekvénesítési szereplők két metszetben törtéző megismerése érdekében felmérést végeztünk, amely az előzőtől eltérő mintán nyugszik. Az 1996. novemberi állapotot tükröző jegyzék volt a kiindulópont, s annak is csak a gazdasági és társadalmi szereplőket felölelő része¹⁹. Ennek szektoronkénti összetételét mutatja a Függelékben az 1. táblázat.

A szektorok szerinti csoportosításnál az élelmiszeripari érdekeltsgű szervezeteket a mezőgazdasági szektorba soroltuk. Ez abból a szempontból enyhén torzítja a kapott eredményeket, hogy az Unióban szokásos besoroláshoz képest egyharmadával megemeli a mezőgazdasági szektorban feltüntetett szereplők arányát.

Az 1. táblázat adatai két ponton térnek el jelentősen az előzőekben említett értékektől. Az önkormányzati szereplők száma 88 százalékkal (!) alacsonyabb, és 16 százalékkal csökkent a társadalmi szervezetek összlétszáma. Az előbbinek az az oka – időközben ugyanis nem volt olyan változás az uniós mezőben, amely ezt indokoltta tette volna, és az Európai Bizottság által intézményesített jegyzék struktúrája sem változott –, hogy számos önkormányzati szervezet a lobbicégek listáján szerepel, mert vagy közvetlen irodát tart fenn, vagy ténylegesen valamely lobbicég látja el érdekei védelmét.

A két metszet, amelyben vizsgáltunk: az érdekvénesítési szereplők alapítási éve, valamint az apparátusuk létszáma. Ezzel egyszersmind tesztelni szerettnék volna néhány olyan kitétel is, amelyek esetenként meghatározó gondolatmenet kiindulópontjául szolgálnak a szakiroda-

lomban, de valóság tartalmukat ismereteink szerint alig ellenőrizték. Ilyen például az, hogy a közösségi intézmények hatáskörének a bővülése és módosulása, továbbá az egységes belső piac terve óta, vagyis az Egységes Európai Okmány, majd a Maastrichti Szerződés aláírását követően ugrásszerűen megnőtt az uniós politikai mezőben az érdekvégyesítési szereplők száma. Ugyancsak itt említhető az az általános vélekedés, amely szerint az európai érdekvédelmi szervezetek erőforrásokkal jól el vannak látva.

Fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy felmérésünk kizárólag a jegyzékben szereplő, a szervezetek önbevallása szerinti adatokon nyugszik. Nem tudtuk ugyanis elvégezni az adatok ellenőrzését. Az önbevallásnál pedig nem zárhatók ki olyasfajta stratégiai megfontolások, amelyeknek a következménye bizonyos adatok nem pontos közlése. Ezzel a hibaforrással azonban számolni kell minden kérdőíves megkérdezés esetében.

A 2. táblázat szemlélteti a gazdasági érdekvédelmi szervezetek részjegyzékébe felvettek alapításuk éve szerinti és szektoronkénti bontását. Ebből látható, hogy – igen magas ugyan az ismeretlen alapítású szervezetek aránya – 1960 előtt jött létre a jegyzékbe vett és ismert alapítású szereplők 15 százaléka, és azt követően évtizedenként körülbelül 10–12 százaléka.

Ettől az általános képtől kissé eltérő eredményt kapunk, ha szektoronként külön-külön vizsgáljuk az alapításokat. Ez egyfajta lenyomatát adja az európai gazdasági integráció előrehaladásának.

Az ipar, a kereskedelem és a mezőgazdaság terén ugyanis az érdekvégyesítési szervezetek 38, 43, illetve 31 százaléka – vagyis több mint egyharmada – 1980-at megelőzően jött létre. Ezt követően kiegyenlítődött az alapítások aránya, noha az ipar és a kereskedelem terén a nyolcvanas években összességében ugyanannyi szervezet alakult meg, mint egy évtizeddel korábban. Az ötvenes és hatvanas évek alapítási hulláma azonban nem ismétlődött meg. Ez nem is meglepő, hiszen az Európai Közösség kereskedelmi jellegű integrációként indult, majd a nagyobb belső piacból fakadó kedvezőbb költségek mellett folyó termelés hatása az iparban csapódott le először. Ennek felismerése nyomán és hatékony ellensúlyozására jött létre a szakszervezetek 55 százaléka is a nyolcvanas éveket megelőző időszakban. A tagországok kormányainak döntésére a hatvanas évek-re teljes körűvé vált a közös agrárpolitika, amit, miként láttuk, híven követtek a piaci szereplők érdekvégyesítési szervezetei is.

A többi szektorban is nyomon követhető, hogy miként terebélyesedett ki a közösségi hatáskör, vagy mikor voltak erre irányuló törekvések. Például a pénzügyi szektorban a szervezetek 35 százalékát a hetvenes években hozták létre, egyidejűleg a közös monetáris rendszer tervezett bevezetésével – amelyből később a „valutakígyó” lett –, 12 százalékát pedig a nyolcvanas évek második felében alapították, amikor a gazdasági és pénzügyi unió terve felmerült. Hasonló tendencia rajzolódik ki az önkormányzati érdekvédelmi szervezeteknél is, ahol az alapítási láz az Egységes Európai Okmányba emelt közös kohéziós politika – s ehhez kötődően az önkormányzatokat leginkább érintő strukturális programok –, illetve a közösségi döntéshozatali rend módosításának a megjelenésével szökött fel.

Nem köthető ennyire az integráció folyamatához a szolgáltató szektorban működő, illetve a szakmai szervezetek megalakulása. Ezek esetében sokkal nagyobb szerepet játszik a makrogazdasági átalakulás²⁰. Ez is magyarázható, hiszen az európai integráció csak érintőlegesen rendelkezik ezzel összefüggésben döntési jogokkal.

Noha nem tartozik a tárgyunkhoz, összehasonlításképpen célszerű röviden kitérni a társadalmi szervezetekre is. Ezeknél semmilyen összefüggés sem mutatható ki az integráció története és az európai érdekvédelmi szervezetek megjelenése között. Az viszont figyelemre méltó, hogy a fogyasztóvédelmi és környezetvédelmi szervezetek 66, illetve 32 százaléka „megelőzte a korát”, azaz a vonatkozó közösségi politika megjelenése előtt már jelen volt az uniós politikai mezőben.

Ha megnézzük az *apparátusok létszámáról szóló adatokat* (lásd a 3. táblázatot) a szervezetek rendelkezésére álló erőforrások elérhető mutatójaként, és az ipari szervezetek apparátusi nagyságának az eloszlását vesszük átlagnak²¹, meglepő, hogy kétszer annyi kereskedelmi szervezet van mind a legkisebb, mind a legnagyobb kategóriában, és magasabb a foglalkoztatottak átlagos száma. A kis- és közepes vállalkozások szervezeteinek száma jóval alacsonyabb, de az összes ilyen szervezet 17 százaléka 16 fő feletti apparátust foglalkoztat. Noha a mezőgazdasági szervezetek átlagos létszáma meghaladja az átlagot, mégis itt a legmagasabb az egy-két fős szervezetek aránya. A szolgáltatási szektor szervezetei inkább alacsonyabb létszámúak (15 főig).

Ugyancsak meglepő, hogy a pénzügyi szektor mennyire kiemelkedik az összes szektor közül az átlagos apparátusi létszám tekintetében. Ez abból adódik, hogy a kevés szereplő viszonylag egyenletesen van jelen mindegyik általunk képzett foglalkoztatotti kategóriában. Úgy tűnik, hogy a pénzügyi szektor gazdasági szereplői készülnek a tervezett gazdasági és pénzügyi unióra és közös szabályozási keretét megpróbálják a maguk érkei szerint befolyásolni.

A szakszervezetek fele három és tíz fő közötti apparátussal rendelkezik. Az egyéb kategória főképpen a nemzetközi szervezeteket és a szabványügyi testületeket foglalja magában, ezért olyan magas a foglalkoztatottak átlagos száma és a 16 fő feletti szervezetek aránya.

A társadalmi szervezetek közül jóval az átlag fölé emelkednek az önkormányzati érdekvédelmi szervezetek, és ez igaz a gazdasági érdekvédelmi szervezetek átlagához viszonyítva is. A társadalmi szervezetek – két szektor, a környezetvédelem és fogyasztóvédelem nélkül számított – több mint fele az egy és öt fő közötti kategóriába esik.

A 4. táblázat az ismert alapítású szervezetek *alapítása szerint* szemlélteti az *apparátusok létszámát*. Ebből kitűnik, hogy nem mutatható ki semmilyen összefüggés a két metszet között. Pusztán annyi látható, hogy 1986-ot követően megnőtt a szervezetek létszáma szerinti „polarizáció”: vagyis csökkent az általunk középsőnek választott kategória részesedése, s ez a különbség az alsóbb kategóriák részesedését növelte. Ezen a megállapításon a társadalmi szervezetekkel való összehasonlítás sem változtat, ott is hasonló tendencia észlelhető.

ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉSI STRATÉGIÁK

A gazdasági szereplőknek uniós mezőben folytatandó érdekérvényesítési stratégiája kialakításakor dönteniük kell arról, hogy egyedül vagy más szereplőkkel együtt kívánják-e ezt a funkciót ellátni. Ez a kollektív cselekvéshez való *viszonyukra* vonatkozó kérdés, amely nem szűkíthető le az együttműködés vállalásának vagy elutasításának pusztá tényére, létezik ugyanis átmeneti, árnyaltabb stratégiák is.

A témában folytatott újabb kutatások (például Coen 1997 és Kohler-Koch 1997) azt támasztják alá, hogy a nagyobb európai vállalatok érzékelik ugyan, hogy megnőtt a közvetlen európai szintű érdekérvényesítés mozgásterét, ezt mégis óvatosan használják ki és inkább a „több lábón állás” stratégiáját alkalmazzák: a helyzetnek megfelelően élnek az egyik vagy a másik érdekérvényesítési eszközzel.

Coen (1997) kérdőíves felmérést végzett 300 vállalat körében az 1984-ben és az 1994-ben alkalmazott célirányos stratégiájukról. Ennek eredményét összegzi az 5. táblázat. Az ott szereplő értékek azt mutatják, hogy a vállalatok a feltételezeten rendelkezésükre álló 100 egységnyi politikai erőforrást miként osztanák meg elsősorban a felsorolt csatornák között.

A táblázatból kiolvasható, hogy 1994-ben a megkérdezett vállalatok érdekeik hatékony érvényesítése terén a következő fontossági sorrendet választották a feltüntetett csatornák között. A legfontosabb csatorna az Európai Bizottság, ezt követi az európai érdekérvényesítési szervezet, a nemzeti érdekvédelmi szervezet és a kormány. Érdekes az Európai Bizottság kiemelkedően gyakori említése, ami arra enged következtetni, hogy a vállalatok előszeretettel követik a közvetlen európai szintű érdekérvényesítési stratégiát. Érdekes továbbá, hogy a kormányokat csak a negyedik legfontosabb érdekérvényesítési útként említik, és az első két helyre európai érdekérvényesítési utak kerültek.

A vizsgált tíz esztendő alatt a kihasznált érdekérvényesítési utak áthelyeződtek a nemzeti érdekvédelmi szervezetektől és a kormányoktól az Európai Bizottsághoz és az európai szervezetekhez.

További tanulságokkal szolgál ugyanennek a kutatásnak egy másik kérdésfeltevése, melyben arra kérték a válaszolókat, hogy adják meg az iménti érdekérvényesítési utak egymáshoz viszonyított költségét és hasznát. A kettő különbségéből számolták ki az *utak hatékonyságát*. Eszerint a leghatékonyabb utaknak az Európai Bizottság, a kormány és az európai érdekérvényesítési szervezetek bizonyultak. A kormány viszonylag magas hatékonysága inkább az ezzel az úttal járó alacsony költségekkel²², és nem annyira a magasabb haszonnal magyarázható. Két érdekérvényesítési úthoz a belőlük származó elérhető haszonnál magasabb költségeket rendeltek a vállalatok a területi önkormányzatokhoz és a megbízási alapú lobbizáshoz. További kutatást igényel ez utóbbi meglepőnek tűnő eredmény tényleges okainak a feltárása. Ez megerősíthetné vagy cáfolhatná azt a magyarázatot, miszerint a lobbik inkább a közösségi szabályozás lehetséges veszélyeinek előrejelzésére alkalmasak, mintsem a tervezett szabályozásból fakadó potenciális piaci és egyéb gazdasági le-

hetőségek felvázolására. Ehhez járul, hogy a megbízásos alapon működő lobbicégek iránt aligha alakulhat ki olyan bizalmi viszony, amely a közvetlen vagy akár az érdekvédelmi szervezeteken keresztül érdekvénezesítéskor megjelenik.

A választható érdekvénezesítési utak mellett széles skálán mozognak az alkalmazható *érdekvénezesítési módszerek*. Ezek közül értelemszerűen a lobbicégek mást helyeznek előtérbe, mint az érdekvénezesítési szervezetek, és ugyancsak különbségek vannak ez utóbbi körön belül is. Itt pusztán az európai érdekvénezesítési szervezetek által alkalmazott módszerekre térünk ki. Greenwood (1997) 405 ilyen szervezet körében²³ végzett kérdőíves felmérésének erre vonatkozó része szerint a következő fontossági sorrend állapítható meg az elvárások tekintetében: a tagok általános érdekeinek megjelenítése Európában (85%); a tagok számára információnyújtás az uniós ügyekről (84%); hozzáférés a közösségi döntéshozó szervekhez (53%); és szolgáltatás nyújtása a tagoknak (45%). A sorrendben nem tapasztalható eltérés az egyes gazdasági érdekvédelmi szervezetek között, bár ebben a vonatkozásban nem vizsgálták külön a szakszervezeteket.

Az Unió igen összetett és tagolt döntéshozatali rendszer érdekves befolyásolási stratégiák alkalmazására is teret nyújt, mégpedig nem kizárólag a gazdasági vagy egyéb érdekvénezesítési szereplők számára. Ahogyan arra Grande (1996) pontosan rámutat, ilyesmi történt az Európai Információs Technológiaiipari Kerekasztal (*European Information Technology Industry Round Table*) létrehozásakor és működtetésekor is. Ez a Kerekasztal szervezet a hetvenes évek legvégén jött létre, tagjai a nagy európai információs technológiát gyártó és kifejlesztő cégek vezetői.

Noha első látásra az a benyomása az érdeklődőnek, hogy itt néhány európai cég közvetlenül kívánja az érdekeit érvevényesíteni a közösségi döntéshozó szervekhez fűződő kapcsolataiban²⁴, azonban ez nem fedi a valóságot. A Kerekasztal életre hívását ugyanis az Európai Bizottság kezdeményezte(!) azzal a céllal, hogy a nagyobb európai cégeket megnyerje partnernek a közösségi tudományos és kutatási politika kialakításához, illetve közösségi tudományos programok elindításához. Tekintettel arra, hogy ezekben a kérdésekben kizárólag a tagországok kormányképveselői dönthetnek²⁵, adott esetben konkrétan a Miniszterek Tanácsa, az Európai Bizottság támaszkodni kívánt ezen cégek segítségére a Miniszterek Tanácsának meggyőzésében.

Ezzel a lépésével a Bizottság többszörösen is nyer: a közös kutatási politika alakításához nélkülözhetetlen szakmai információkhoz jut a cégektől; a Miniszterek Tanácsa meggyőzéséhez komoly segítséget kap tőlük, ugyanis a nemzeti politikai mezőben nyomást gyakorolhatnak a nemzeti kormányokra; illetve olyan kapcsolati háló szövődhet a Bizottság mint a szakterület jövőbeni közösségi szabályozására javaslatot tevő szerv és a kutatási szakterület főbb szereplői, vagyis a közösségi szabályozás által leginkább érintettek között, amely hozzásegíthet az esetleges későbbi konfliktusok kevesebb erőforrást felemészítő kezeléséhez, megoldásához.²⁶

Ez kiváló példa a magán- és a közszféra szereplői között kölcsönösen előnyös együttműködésre, amelynek alapját képezi. A kérdés csak az, hogy az együttműködésből származó haszon akár áttételesen is átsugárzik-e a tagországok társadalmára, vagyis hozzájárul-e a társadalmi jólét növeléséhez. Erre nem adható általános válasz, viszont kutatási szempontból sem volna haszontalan adott szakterületre szűkítve megvizsgálni ezt a kérdést.

Ismeretesek két magánszereplő közötti együttműködés esetei is, amelyekre nem biztos, hogy sor került volna az uniós politikai mező összekötő funkciója hiányában. Néhány helyen például szoros együttműködés alakult ki környezetvédelmi szervezetek és a helyi ipar között: a környezetvédőknek szigorúbb kibocsátási és szennyezettség határértékeket sikerült érvényesíteniük, az utóbbi pedig a jobb mutatóknak köszönhetően, hogy termékeit a fogyasztók differenciáltabban ítélik meg és a piacok határai is áttekinthetőbbé váltak, ami elősegítheti forgalma növekedését. Az együttműködés kialakulásához hozzájárult a nagyobb erőforrással rendelkező európai környezetvédelmi szervezetek támogatása is.

További, tágabb értelemben vett érdekérvényesítési stratégiák alkalmazására is módot ad az Európai Unió igen tagolt közpolitikai rendszere. Amint említettük, az önkormányzati érdekvédelem két forrásból táplálkozik: a közös kohéziós politikában és ehhez kötődően a strukturális programokban való részvételből és egy tágabb hatalompolitikai stratégiából. Aktív jelenlétük az uniós mezőben elősegíti azt a törekvésüket, hogy a nemzeti kormányval szemben növeljék cselekvési terüket. Ezt támasztja alá, hogy az önkormányzati érdekvédelmi szereplők több mint 80 százaléka közvetlenül jelen van ebben a politikai mezőben, ezek főleg a gazdagabb területek önkormányzataiból kerülnek ki, amelyek kevésbé vannak ráutalva az uniós strukturális célú forrásokra.

Összefoglalásul azt mondhatjuk, hogy az alkalmazott érdekérvényesítési stratégiák és a közöttük történő választás nem magyarázhatók pusztán a kollektív cselekvésben való részvétel vagy távolmaradás okaival, így a vizsgálatuk sem szűkíthető le ezekre. Továbbá az uniós politikai mezőben követett érdekérvényesítési törekvések vizsgálatakor nem lehet kizárólag a nemzeti politikai mezőben megismert mintákra, illetve vizsgálati módszerekre hagyatkozni.

A MAGYAR NEMZETI POLITIKAI MEZŐ

Mivel Magyarországon nem készült még átfogó felmérés az érdekvédelmi szektorról, illetve szereplőinek helyzetéről, az általános és az Európai Unióval összefüggő konkrét stratégiáikról, nehéz lenne megalapozott következtetésekre jutni. Itt csak a kutatási feladatok felvázolására szorítkozunk.

Magyarországon egyetlen „félhivatalos” jegyzéket vezetnek, amely önkéntes bejelentkezés alapján tartalmazza az országos érdekérvényesítési szervezeteket: ez az Országgyűlés mellett intézményesített lista. En-

nek a szektoronkénti összetételét mutatja a 6. táblázat, az európai érdekvédelmi szervezetek százalékos összetételével való összehasonlítás tájékoztató jellegű. Ennek ellenére látható, hogy az Országgyűlés melletti jegyzékbe elsősorban a társadalmi szervezetek jegyeztették be magukat, igen alacsony az üzleti szervezetek részaránya.

Tekintettel arra, hogy a jegyzékbe való felvétel egyúttal megkönnyíti az Országgyűlés munkájának befolyásolását és az onnan származó információkhoz való hozzáférést – vagyis meghatározó jelentőségű lehet az érdekvégyesítési szervezetek stratégiájában –, az üzleti szervezetek alacsony részaránya arra enged következtetni, hogy érdekeik érvényesítésének más, számukra hatékonyabb útját választják. A társadalmi szervezetek éppen ellenkezőleg, ezt látják a legfontosabb útnak a jogalkotás számukra kedvező befolyásolására.

A 7. táblázat az európai gazdasági érdekvégyesítési szervezetekben való magyar részvételt tartalmazza. Sajnos csak 1994-re vonatkozóan jutottunk többé-kevésbé megbízható adatokhoz, ezek tehát a négy évvel ezelőtti állapotot tükrözik. Feltételezhető, hogy időközben megnőtt a magyar részvétel. A táblázat csak az állandó tagságú részvételt szemlélteti. Az adatok azt érzékeltetik, hogy noha Magyarország még nem tagja az Európai Uniónak, viszonylag sűrű háló szövődött a honi és az európai érdekvédelmi szervezetek között. A számbeli arányokon kívül nincs információk arról, hogy milyen jellegű az együttműködés.

Néhány példa azt érzékelteti, hogy bizonyos szektorokban mindkét fél számára kedvező együttműködés alakult ki. Erre mutat az, hogy az egyik európai vegyipari szervezet Magyarországon is rendelkezik központtal (az európai szervezet egyik központját a Magyar Vegyészeti Társaság adja), valamint a pénzügyi szektorban és a munkavállalói érdekképviseletek körében 23, illetve 25 százalékos a magyar tagsági arány, ami viszonylag magasnak mondható.

Ezzel szemben meglepő, hogy a kereskedelmi szektorban igen alacsony a magyar részvétel. Ez vélhetően azzal magyarázható, hogy az akkori Európai Közösség és Magyarország között megkötött Európai megállapodás számos termékkörben voltaképpen szabadkereskedelmet biztosít, továbbá, hogy a multinacionális cégek részesedése a magyar kivitelenben több mint 75 százalékos (ezek a cégek más úton érvényesítik érdekeiket).

A magyar érdekvégyesítési mezőben két, kihívást jelentő változással kell szembenézniük a szereplőknek. Az egyik az olyan újabb szereplők megjelenése, amelyek megbízásos alapon is vállalnak érdekvégyesítést és amelyek nem kizárólag ilyen tevékenységgel foglalkoznak. A lobbicégek színrelépése egyelőre periférikus hatású.

A másik, az előbbinél nagyobb kihívás az, hogy a csatlakozásig terjedő időszakban a honi érdekvégyesítési szereplőknek érdekeiket a *csatlakozási tárgyalásokon* képviselendő magyar álláspontban kell megjeleníteniük. A magyar érdekvégyesítési szektor és szereplői ebben az összefüggésben fognak „európai érettségből vizsgázní”. Az esetleges félreértések elkerülése végett megjegyezzük: ezen azt értjük, hogy a honi gazdasági érdekvégyesítési szektor szereplői mennyire képesek alkalmaz-

kodni az uniós gyakorlathoz, elvárásoknak bármiáron való megfelelés igyekezete helyett.²⁷

A csatlakozási tárgyalások kimenetele középtávon megrajzolja mind bizonyos gazdasági, társadalmi szektorok mozgásterét és kilátását, mind pedig a magyar érdekvérvényesítési mező szereplőnkénti összetételét. Ennek a szereplők is a tudatában vannak, így igen kiélezett küzdelem indult el közöttük. Ez a küzdelem vagy napvilágra fogja hozni a honi érdekvérvényesítési mező strukturális gyengeségeit és hiányosságait, vagy éppen ennek a „stabilizálásához” fog hozzájárulni.

JEGYZETEK

- ¹ A Századvég Politikai Elemzések Központjában most készítjük elő a magyar érdekvérvényesítési és érdekvédelmi szervezetek körében elvégzendő kérdőíves felmérést.
- ² Ezen nem pusztán a munkaügyi konfliktusok rendezését, hanem általában a munkaügyi közigazgatást érintő területeit értjük.
- ³ A „demokratikus deficit” értelmezhetetlen ezen a megközelítésen belül, ez ugyanis valamely intézmény demokratizmusát bármilyen legitimitás megítélétől teszi függővé. Ismert, hogy mind a Miniszterek Tanácsa, mind pedig az Európai Parlament legitim szervek, így kétség sem férhet demokratizmusukhoz.
- ⁴ Ez újabb kutatási irány az elmúlt egy-két évben. (Bővebben lásd Jachtenfuchs M., Diez T. és Jung S. 1997.)
- ⁵ Ebben különbözik a nemzet(állam)j politikai rendszer politikatudományi fogalmától.
- ⁶ Ebbe a körbe a többször módosított Római Szerződésekben szabályozott intézmények tartoznak, mint például az Európai Parlament, az Európai Bizottság, a Miniszterek Tanácsa és az Európai Bíróság. Szinonimaként használjuk a közösségi és az uniós kifejezéseket.
- ⁷ Néhány kivétel azonban van, bár ezeket nehéz csokorba szedni. Például nemzeti hatáskörben marad ugyan a pénzügypolitika, azonban a „külgazdasági vetülete”, az árfolyampolitika már korlátozottan, csak az Európai Monetáris Rendszer keretén belül érvényesíthető, ellentétes esetben ki kell abból lépni. Ugyancsak érdekes a fiskális politika működtetése, hiszen a tagállamok nem számolhatnak némely fontos bevétellel (vámbevétel, egyes adónemek bizonyos része), és figyelembe kell venniük, ha csatlakozni kívánnak, az Európai Gazdasági és Pénzügyi Unióhoz való csatlakozás feltételeként szabott úgynevezett konvergencia-kritériumok betartását is, ugyanakkor ez egyébként nemzeti hatáskörnek minősül.
- ⁸ A Római Szerződések a tartalmuk és jellegük okán alkotmányjellegű szerződéseknek is tekinthetők, ahogyan a továbbiakban ezt is tesszük.
- ⁹ Ez a kibocsátandó közösségi jogszabály jogalapjának a kérdése is egyúttal. Azért fontos, mert ez a döntéshozatalban nemcsak az egyes közösségi szerveknek az adott jogi aktus elfogadásában elfoglalt helyét jelöli ki, hanem a legfőbb döntéshozó szervet, a Miniszterek Tanácsán belül alkalmazandó szavazási módot (konszenzusos döntés, minősített többség vagy egyszerű többség) is befolyásolja.
- ¹⁰ Azért megalapozott *csak* döntéshozatali rendszerről beszélni, mert az Európai Uniónak a tagországok közigazgatására kell hagyatkoznia az elfogadott döntések és jogszabályok végrehajtásánál.
- ¹¹ A tényleges döntési pozícióban levő személyek száma alacsony, akik általában ismerik is egymást. Az egyre fokozódó uniós szintű gazdasági érdekvérvényesítés egyébként néhány szerző szerint a döntéshozatali folyamat zártságának az oldódását is eredményezheti, ez pedig megnehezítheti a bevált tárgyalásos technikák alkalmazását. Ezzel viszont többször alakulhat ki nulla összegű játék, mégpedig mindig ugyanazon érdekkör sérelmére. Ez végül gyengítheti az integráció összetartó erejét. Ennyire azonban ne szaladjunk előre.

- ¹² A gyakorlati példákat a következő fejezet tartalmazza.
- ¹³ A partnerségi elvről bővebben lásd Horváth 1997.
- ¹⁴ Például Lanzalaco 1992.
- ¹⁵ Erre éppen Lanzalaco (1992) mutat rá.
- ¹⁶ Erről bővebben lásd Greenwood–Cram 1996.
- ¹⁷ Ez jelenik meg egyébként a fentebb említett okban is, hiszen a piaci szegmensek strukturálódása és a piaci verseny erőssége összefüggésben állhat az adott piacon felkínált termékek életciklusával. Ha csak az életciklus két kiemelkedő szakaszát tekintjük, az új termékek piacra vitelekor nagyobb a várható nyereség, ezért több szereplő jelenik meg az adott piaci szegmensben, és fokozódik a verseny. A telítettségi szakaszban azonban a nagyobb nyereséget csakis a piaci pozíció javításával lehet elérni, vagyis a többi piaci szereplő rovására. A nulla összegű játék kivédésére viszont szövetkezhetnek egymással bizonyos piaci szereplők.
- ¹⁸ Lásd később. A „kimutathatóan” szó arra utal, hogy a jegyzékbe vett szervezetek meghatározó része nem közölt információt a tagságáról.
- ¹⁹ Mint írjuk, az Európai Bizottság listája három részből tevődik össze: a lobbicégek, a gazdasági érdekvédelmi szervezetek, valamint a társadalmi és önkormányzati érdekvédelmi szervezetek részjegyzékéből. Elemzésünkknél figyelmen kívül hagytuk a lobbicégek részjegyzékét.
- ²⁰ A szolgáltató szektor bővülése a nyolcvanas években indult meg, s láthatóan a nemzeti szereplők csak a kilencvenes évek elejére látták érettnek a feltételeket európai érdekérvényesítési szervezetek alakítására. A szakmai szervezeteknél az időskála elején a mezőgazdasági és ipari szakmák, a skála végén pedig a szolgáltatási és pénzügyi szakmák (brókerek, könyvvizsgálók stb.) európai szervezetei jelentek meg.
- ²¹ Ahogyan azt a 3. táblázat mutatja, ez valóban megfelel a gazdasági érdekérvényesítési szereplők mint vizsgált sokaság átlagának. Ennek oka, hogy igen magas részarányt képviselnek az ipari szereplők.
- ²² Ismert környezetben, magas informáltság mellett és bejáratott módszereket alkalmazva tudják érdekeiket érvényesíteni.
- ²³ A felmérést postai úton végezték 693 szervezetben, amelyek közül 405 válaszolt a kérdőívre.
- ²⁴ Hasonló álláspont egyébként a nemzetközi politikatudományi irodalomban is ismeretes.
- ²⁵ Illetve tágabban a tagországok parlamentjei, amennyiben a döntés az alkotmányjellegű szerződés módosítását igényli. Ilyen egyébként a közösségi politikák kiterjesztése új területekre.
- ²⁶ Ez utóbbi legalábbis eddig annyira „jól sikerült”, hogy 1996-ban több bizottsági tisztviselővel szemben korrupciós vádak is felmerültek. Ez azonban inkább kivétel, mint szabály.
- ²⁷ Lásd erről bővebben Farkas 1997.

HIVATKOZÁSOK

- Ansell, Christopher K.–Craig A. Parsons–Keith A. Darden 1996. Dual Networks in European Regional Development Policy. *Journal of Common Market Studies*, 3, 347–371.
- Coen, D. 1997. The Evolution of the Large Firm as a Political Actor in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 2, 90–109.
- Farkas Gy. 1997. Az EU-integráció és a vállalkozói érdekképviseletek – magyar sajátosságok, teendők. *Európai Tükör*, 6, 19–34.
- Grande, E. 1996. The State and Interest Groups in a Framework of Multi-Level Decision-Making: The Case of the European Union. *Journal of European Public Policy*, 3, 318–333.

- Greenwood, J. 1997. *What's So Special About the Transnational Level in Collective Action? The Case of European Level Interest Representation*. IPSA XVII. World Congress
- Greenwood, J.–L. Cram 1996. European Level Business Collective Action: The Study Agenda Ahead. *Journal of Common Market Studies*, 3, 449–461.
- Horváth V. 1997. *A közös kohéziós politika alakítása, működése, reformja és hatása Magyarországra*. Kézirat.
- Jachtenfuchs, M.–T. Diez–S. Jung 1997. *Ideas and Integration Conflicting Models of a Legitimate European Political Order*. IPSA XVII. World Congress
- Kohler-Koch, B. 1997. *Organized Interests in the EU and the European Parliament*. IPSA XVII. World Congress
- Lanzalaco, L. 1992. Coping with Heterogeneity: Peak Associations of Business within and across Western European Nations. In: Greenwood–Grote–Ronit (eds.): *Organized Interests and the European Community*, Sage, 173–205.
- Marks G., Hooghe L. és Blank K.: „European Integration from the 1980s: State-Centric versus Multi-Level Governance”, megjelent: *Journal of Common Market Studies*, 1996/3. 341–373.
- Schmitter, Philippe C.–W. Streeck 1981. *The Organization of Business Interests. A Research Design to Study the Associate Action of Management*. Berlin: WZB-Discussion Paper,

FÜGGELÉK

1. táblázat

*Az uniós érdekvégyesítési szereplők szektoronkénti megoszlása 1996-ban
(a lobbicégek kivételével)*

<i>Üzleti és szakmai</i>	586
Ipari	311
Kereskedelmi	30
Kis- és közepes vállalkozások	6
Mezőgazdasági*	83
Szolgáltatási	82
Pénzügyi	17
Szakmai	57
<i>Munkavállalói</i>	20
<i>Önkormányzati (települések és területi önkormányzatok)</i>	11
<i>Társadalmi (pl. Greenpeace, politikai alapítványok)</i>	96
Szociális	14
Környezetvédelmi	6
Fogyasztóvédelmi	3
Művelődési	7
Egyházi	5
Egyéb társadalmi	61
<i>Egyéb</i>	9
<i>Összesen</i>	722

* az élelmiszeripart is tartalmazza

Forrás:

The Directory of EU-Information Sources, *Euroconfidential*, 1996/11.

Alapítás éve szektoronként

Összes szereplőnél

1960 előtt	15% (107)
1961–1970	10% (75)
1971–1980	11% (78)
1981–1985	5% (32)
1986–1990	8% (56)
1991–1996	8% (60)
Nem ismert	43% (311)

Szektoronkénti bontásban, az adott szektor összértékének százalékában
(zárójelben az elemszám)

	Ipar	Kereskedelem	Mezőgazdaság	Szolgáltatás	Pénzügy
1960 előtt	17 (53)	20 (6)	24 (20)	11 (9)	12 (2)
1961–1970	11 (33)	13 (4)	11 (9)	13 (11)	6 (1)
1971–1980	10 (32)	10 (3)	6 (5)	7 (6)	35 (6)
1981–1985	2 (7)	10 (3)	5 (4)	4 (3)	0 (0)
1986–1990	8 (23)	0 (0)	2 (2)	10 (8)	12 (2)
1991–1996	5 (16)	4 (1)	4 (3)	21 (17)	0 (0)
Nem ismert	47 (150)	43 (13)	48 (40)	34 (28)	35 (6)
	100	100	100	100	100

	Szakmai	Szakszervezet	Egyéb	Önkormányzati
1960 előtt	11 (6)	20 (4)	0 (0)	10 (1)
1961–1970	12 (7)	15 (3)	11 (1)	0 (0)
1971–1980	9 (5)	20 (4)	0 (0)	0 (0)
1981–1985	5 (3)	0 (0)	11 (1)	18 (2)
1986–1990	14 (8)	5 (1)	11 (1)	27 (3)
1991–1996	12 (7)	0 (0)	0 (0)	18 (2)
Nem ismert	37 (21)	40 (8)	67 (6)	27 (3)
	100	100	100	100

Forrás:

The Directory of EU-Information Sources, *Euroconfidential*, 1996/11, saját számítás

3. táblázat

Adatok az apparátusok létszámáról (százalékban)

	Átlag	Legna- gyobb	1-2 fő	3-5 fő	6-10 fő	11-15 fő	16 fő feletti	Nem ismert
Ipari	3	37	14	22	10	4	3	47
Kereskedelmi	4	25	33	20	3	7	7	30
Kis- és közepes vállalkozások	4	16	0	33	0	0	17	50
Mezőgazdasági	5	80	34	17	10	0	6	33
Szolgáltatási	3	20	27	31	6	4	1	31
Pénzügyi	8	32	29	24	18	6	18	5
Szakmai	2	16	33	30	10	0	2	25
Szakszervezetek	5	40	5	35	15	0	10	35
Egyéb	65	235	11	11	0	0	44	34
Összesen	4		21	23	10	3	4	39

4. táblázat

*Az ismert alapítású szervezetek apparátusi létszáma
alapítás szerinti bontásban (százalékban)*

	Átlag	1-2 fő	3-5 fő	6-10 fő	11-15 fő	16 fő feletti
1960 előtt	6	32	40	18	5	5
1961-1970	5	33	38	23	2	4
1971-1980	4	47	34	13	0	6
1981-1985	4	40	29	20	11	0
1986-1990	7	38	43	10	3	6
1991-1996	4	50	33	7	7	3

Társadalmi érdekvédelmi szervezetek

	Átlag	1-2 fő	3-5 fő	6-10 fő	11-15 fő	16 fő feletti
1960 előtt	8	40	40	0	0	20
1961-1970	15	0	50	0	25	25
1971-1980	6	34	34	11	11	10
1981-1985	6	50	17	16	0	17
1986-1990	8	25	38	12	13	12
1991-1996	3	50	30	20	0	0

5. táblázat

*A vállalatok politikai erőforrásainak felhasználása,
a válaszok százalékában*

<i>Lehetőségek</i>	<i>1984</i>	<i>1994</i>	<i>Változás*</i>
Nemzeti érdekvédelmi szervezet	19	13	-6
Nemzeti társadalmi szervezet	15	11	-4
Nemzeti parlamenti képviselő	5	3,5	-1,5
Kormányzat	17	13,5	-3,5
Térületi önkormányzat, hatóság	5	4	-1
Európai érdekvédelmi szervezet	13	17	+4
UNICE	2,5	3	+0,5
Európai Bizottság	18	23,5	+5,5
Európai Parlament	2	4	+2
Lobbik	3	4	+1
Egyéb	2	3	+1

* százalékpontos változás

Forrás: *Coen* 1997.

6. táblázat

*Az Országgyűlés melletti, országos érdekérvényesítési szervezeteket
tartalmazó lista összetétele 1997-ben*

		<i>Magyarország</i>	<i>EU</i>
Üzleti	117	34	70
Mezőgazdasági	32	9	11
Szakszervezet	22	6	3
Társadalmi	168	49	14
Önkormányzati	8	2	2
Összesen	347	100	100

Forrás:

Magyar Közlöny, 1997/30. szám és *The Directory of EU-Information Sources*.
Euroconfidential, 1996/11.

7. táblázat

*Magyar tagság az európai gazdasági érdekvégyesítési szervezetekben
1994-ben*

	Európai szervezetek száma	Magyar tagok összlétszáma	Jelenlét az európai szervezetekben százalék
Ipari	22	22	7
Kereskedelmi	1	2	3
Mezőgazdasági	8	8	10
Szolgáltatási	8	11	10
Pénzügyi	4	4	23
Szakmai	4	4	7
Szakszervezet	5	9	25
Összesen	52	60	7

Forrás:

EU Trade and Professional Associations. *Euroconfidential*, 1994.

