

A pénzügyi szuverenitás erősödésének jelei a nemzetközi vámjog újabb forrásaiban

PARDAVI LÁSZLÓ

(Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
„AZ ÁLLAM ÉS JOG ALAPVETŐ ÉRTÉKEI” című tudományos konferencián 2010. december 10.)

Előadásomnak nem célja a szuverenitás fogalmának filozófiai vagy jogtudományi meghatározása, értékelése. Külföldi és magyar szerzők százas tettek már kísérletet a szuverenitás fogalmának körülírására, változatainak bemutatására, elemzésére. Választott témám szempontjából a szuverenitást (kissé leegyszerűsítve és Jean Bodin nyomán) egy terület feletti állami és kizárólagos főhatalomnak tartom¹, melynek egyik vetülete a szintén nagyon összetett fogalomnak tűnő pénzügyi szuverenitás, mely a nemzetközi pénzügyi jog általános alapelvének is minősül.² Tartalma és határai mégis vagy éppen ezért nehezen szoríthatók egy rövid előadás keretei közé. A pénzügyi szuverenitás elemeinek hagyományosan a külső és belső pénzügyi szuverenitás tekinthető, melyek közül előadásom – szemben a belső szuverenitással azonosnak mondott pénzügyi felségjoggal – a külső pénzügyi szuverenitásra koncentrálok, amelyet alapvetően az államok azon jogának vélek, hogy pénzügyi hatalmukat más államok pénzügyi hatalmától függetlenül érvényesíthessék³. Ezen pénzügyi hatalom iránti igény jelentheti az adórendszer, az államháztartási (kölségvetési) rendszer, a ma nálunk kihangsúlyozott monetáris rendszer, a szabályozás-ellenőrzési rendszer, továbbá vámrendszer feletti döntések megtartásának, vagyis önálló pénzügyi politika alkalmazásának lehetőségét.

Köztudomású azonban, hogy a fenti értelemben csak az elszigetelten létező államok (talán Mianmar) „élvezhetik” pénzügyi szuverenitásuk egészét, az államok többségének szuverenitása már korlátozott. A korlátozás általában az államok saját akaratából következik be, mikor például szabadkereskedelmi, vagy kettős adóztatás kizárására vonatkozó megállapodásokat írnak alá egymással, de lehet, hogy a szuverenitás korlátozottsága egy háború elvesztéséből származik, erre az Osztrák–Magyar Vámunió (1850) is említhető példaként⁴.

¹ Természetesen nem felejtve el, hogy ezen klasszikus értelmezés számos kihívással néz szembe, gondoljunk például a szupranacionális szervek jogalanyiságára.

² Nagy Tibor: *Nemzetközi pénzügyi jog*. In: Simon István: *Pénzügyi jog II.*, Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 376. o.

³ Mocsáry Péter: *Az EK adójoga és adórendszere, mint az intra-integrációs adójog és adórendszer megvalósulása, kitekintéssel annak magyar adójogi és adórendszerbeli vonatkozásaira*. PhD. értekezés Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Budapest, 2002. 53. o.

⁴ Mocsáry Péter: *Az EK adójoga és adórendszere, mint az intra-integrációs adójog és adórendszer megvalósulása, kitekintéssel annak magyar adójogi és adórendszerbeli vonatkozásaira*. PhD. értekezés. Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Budapest, 2002. 57. o.: A pénzügyi szuverenitás korlátozása hol földrajzi helyzetéből (területi korlátok), hol a szerződéskötési jogkör alkalmazásának gyakorlatából (szerződési korlátok), hol pedig magából a pénzügyi törvényhozási funkció alkalmazásának gyakorlatából (egyoldalú korlátok) származnak. Ez utóbbi különösen a külső adók vonatkozásában és a belső törvényhozási keretekben

Az államok egyre erősödő kereskedelmi kapcsolataik következtében egyre szorosabb gazdasági integrációkat építenek. Ezek egyik eleme a vámszuverenitás fokozatos feladásával létesülő intézmények. A 1840–1970-es évek között kibontakozó és világszerte uralkodó liberális gazdaságpolitika jeleiként egyre nagyobb számban jöttek létre kereskedelmi szerződések, és az államok már vámuniókat is létesítettek. Itt hivatkozunk a Német Szövetség államainak vámuniójára (Zollverein 1815–1871) és Anglia és Franciaország kereskedelmi szerződésére (az ún. Cobden–Chevalier-egyezmény 1860.) is.⁵

Az 1870-es évektől egészen a második világháború végéig tartó korszakba azonban a két világgazdasági válság és világháború hatására a gazdaság- és kereskedelempolitika irányt változtatott és fokozatosan a protekcionizmus felé fordult. Ez a vámszuverenitás szempontjából a kereskedelmi megállapodások felbontásához, a vámtarifák vámtételeinek drasztikus emelésében, újraosztásában és az ennek eredményeként keletkezett magas vámtételekben mutatkozott meg.

Már a második világháború alatt folytak azonban tárgyalások a világkereskedelem újraindításáról, az Általános Vám-és Kereskedelmi Egyezmény (GATT 1947) létrehozásáról. 1948 januárjától a világkereskedelem – köszönhetően a beköszöntött békének és a GATT-nak – újra a kereskedelmi liberalizáció felé indult. A pénzügyi szuverenitás gyakorlásának vagy éppen korlátozásának terjedelme és módja azonban már nem azonos az előző liberális gazdaságpolitikai korszakéval. Itt az államok már egy multilaterális (ma már inkább globális) egyezmény keretein belül korlátozzák vámszuverenitásukat, és ezen felül jelentős integrációkat létesítenek. Ezen utóbbiak közül kiemelkedik az Európai Unió, az Észak-Amerikai Szabadkereskedelmi Társulás (NAFTA), Ázsiában talán az ASEAN Szabadkereskedelmi Övezet (AFTA 1992), Afrikában pedig a Dél-Afrikai Vámunió (SACU 2004), nem is beszélve az alkotmánya szerint is (9. §) 1787 óta vámunióknak minősülő Amerikai Egyesült Államokról.

A vámszuverenitás szempontjából jelentős kérdés, hogy a GATT/WTO szupranacionális szerződésként és szervezatként korlátozhatja a tagállamok szuverenitását, azaz van-e lehetősége arra, hogy a tagállamokat akadályozza integrációs megállapodásaik megkötésében. Ezeket az általam eddig integrációs megállapodásnak nevezett szerződéseket a hazai és nemzetközi szakirodalom a tartalmában nem egészen egységes preferenciális megállapodás elnevezés-

váltak szükségessé a kettős adóztatás elkerülése céljából. Ezek az egyoldalú korlátozások csak de facto korlátozzák a pénzügyi szuverenitás gyakorlását a nemzetközi joggyakorlat szempontjából csak a szerződési korlátozások tekinthetők de iure korlátozásnak.

Ez nem feltétlenül valamely külső hatásra történik, indoka lehet az állam sajátbelső gazdasági, politikai érdeke is. Természetesen más kérdés a jogvédelem kérdése olyan pénzügyi esetekben, amelyeket szerződés vagy a nemzetközi jog hoz létre, hiszen ezekben az esetekben nem elegendő az államnak saját jogára hivatkoznia.

A külső pénzügyi szuverenitás önkéntes szűkítése azért is természetes lépés az államok részéről, mivel a nemzetközi jog alapelve, hogy az államok egyenlők, saját pénzügyi rendszerük mellett más államok pénzügyi rendszerének elismerésére kényszerülnek. Az elismerésen túl azonban az állam pénzügyi rendszerének bármelyik részterületet illetően mindig nemzetközi szerződés által szabályozottan kell magát meghatározott pénzügyi vonatkozású magatartáshoz kötnie, vagyis önkéntesen korlátoznia külső pénzügyi szuverenitását.

⁵ Az 1753-ban létesített Ausztria és Magyarország közötti vámunió inkább kényszer hatására létrejött integráció egyik példájának tekinthető Magyarországon, hiszen akkor Magyarországon nem rendelkezett pénzügyi szuverenitásával.

sel illeti. Egyes szerzők (Huszár Ernő) tipikus PTA alatt a meghatározott árukra adott vámkedvezményeket magába foglaló két- vagy többoldalú szerződéseket értik⁶, míg mások (pl: Jagdish Bhagwati⁷, Antoni Esteveordal és Kati Suominen⁸) a PTA fogalma alá a az érintett államok teljes áruforgalmára kiterjedő szabadkereskedelmi megállapodásokat (FTA) és a vámuniót (CU) létrehozó szerződéseket is besorolják.

A GATT intézményei között viszont közvetlenül nem található meg a PTA, hanem csak a szabadkereskedelmi övezetet, vámuniót létrehozó átmeneti megállapodás⁹ lehetősége. Ezeket a megállapodásokat – a szabadkereskedelmi és vámuniós megállapodásokkal együtt – ugyan a WTO regionális kereskedelmi megállapodásoknak (RTA) keresztelte el, de könnyen belátható, hogy ez az elnevezés sok esetben félrevezető, mert olyan országok is alanyai ezeknek a szerződéseknek, melyek nem szomszédosak, nem tartoznak egy régióba sem, sőt lehet, hogy más kontinensen fekszenek¹⁰, és még találhatók közöttük olyan is (mint a Cotonou Partnerségi Megállapodás), melynek több földrészt is érintő területi hatálya áttöri a regionalitás határait.

A regionális megállapodások elnevezés bevettségére utal az a tény is, hogy a WTO 1996-ban létrehozott egy bizottságot is (Committee on Regional Trade Agreements), azzal a céllal, hogy ennek segítségével azt vizsgálja, hogy a regionális/preferenciális megállapodások miként felelnek meg a GATT XXIV. cikkében meghatározott feltételeknek, továbbá nyilvántartást vezessen a megállapodásokról.

A továbbiakban a PTA kifejezést alkalmazom a WTO regionális kereskedelmi megállapodásaira (a szabadkereskedelmi és vámuniós szerződésekre is) és a tipikus preferenciális megállapodásokra egyaránt, míg a szabadkereskedelmi megállapodásokat és a vámuniókat szükség esetén külön – saját elnevezésükön, vagy angol rövidítésükkel – említem.

1. Preferenciális megállapodások a GATT/WTO szabályokban és az Európai Unió egyes jogforrásaiban

A vámpreferenciákat szabályozó megállapodások óriási gazdasági jelentőséggel bírnak, mára már a világkereskedelem jelentős hányadát¹¹ uralva, mintegy „spagetti gombolyagként”¹² átszövik a világot, és az ezzel létrejövő szorosabb gazdasági integráció révén hozzájárulnak a kereskedelem bővüléséhez, ezért kell megvizsgálunk a GATT vonatkozó előírásait. A fejlett országok 1971-től vezették be a fejlődő országokból származó ipari termékekre

⁶ Huszár Ernő: *Nemzetközi kereskedelempolitika*, Aula, Budapest, 1994. 295. o.

⁷ Jagdish Bhagwati: *Termites in he Trading System*, OXFORD University Press, Oxford, 2008. 1. o.

⁸ Antoni Esteveordal-Kati Suominen: *The Sovereign Remedy?*, OXFORD University Press, Oxford, 2009. 109. o.

⁹ GATT XXIV. Cikkely 5. pont.

¹⁰ Például: Gazdasági partnerségi, politikai koordinációs és együttműködési megállapodás egyrészt az Európai Közösség és annak tagállamai, valamint másrészt a Mexikói Egyesült Államok között (hatályos 2000-tól).

¹¹ Mongólia kivételével már valamennyi GATT-tagállam kötött preferenciális megállapodást.

¹² Jagdish Bhagwati: *Termites in he Trading System*, OXFORD University Press, Oxford, 2008. 61. o.

alkalmazható preferenciális vámjaikat (GSP). Mivel ezek a preferenciák a viszonyosság igénye nélkül adott és új kedvezmények voltak, így a GATT 1947. I. Cikkelyébe ütköztek, mely az általános legnagyobb kedvezményes elbánás kötelezettségét rögzítette, tiltva ezzel új PTA-k kötését. Ezen tilalom alól a GATT 1971-ben tíz évre szóló mentesítést adott, így kerülhetett sor a preferenciális vámok újbóli alkalmazására. A fejlődő országok kérésére 1979-ben vált a preferenciális bánásmód a GATT Tokió körtárgyalásainak (1973–1979) eredményeként a GATT integráns részévé az „Enabling Clause” bevezetésével (XXXVI. Cikk).¹³

A GATT 1994. jelenleg hatályos XXIV. Cikke elismeri, de feltételekhez köti a vámuniókat, szabadkereskedelmi övezeteket vagy az ezek létrehozására irányuló ideiglenes megállapodásokat. Ezen utóbbi megállapodásoknál azonban ésszerű határidőn belül kell vagy kellene létrehozni a szabadkereskedelmi övezetet illetve a vámuniót. A szabályozás határfokát jelentősen gyengíti, hogy az ésszerű határidő meghatározása kimaradt az egyezményből, így a tagállamok, ezt sokféleképpen értelmezik. Ez a bizonytalanság pedig lehetőséget biztosít a „kevésbé átmeneti jellegű” PTA megkötésére is.¹⁴

A PTA-k előzőekből következő jellemző vonása, hogy a XXIV. Cikkben foglaltak alapján nagyon fontos kivételt jelentenek a WTO anti-diszkriminációs alapelve alól, mert az ezeket aláíró államok egymás között preferenciális (kedvezményesebb) vámokat alkalmaznak és ezzel valamint egyéb intézkedéseikkel kedvezőbb piaci körülményeket teremtenek partnereiknek, mint a megállapodásból kimaradó országoknak, így azok veszítenek ezeken a piacokon. De az új megállapodásokat aláíró tagállamok szuverenitása így erősödik a WTO-val szemben.

Európában már 1957-ben az EGK létrehozására irányuló Római Szerződés aláírásával meghatározták az alapítók a vámpreferenciák alapjait. A tagállamok a Szerződés 3. cikk k) pontjában, és IV. részében kifejezik igényüket a kereskedelmi forgalom növelése és a gazdasági és társadalmi fejlődés közös elősegítése érdekében és az Európán kívüli országok és területek társulása iránt. Ezen rendelkezések közül kiemelt figyelmet érdemel a 133. cikk, melynek (1) bekezdése kötelezettségként írja elő a karibi és csendes-óceáni államokból származó áruknak a tagállamokba történő behozatala esetén fizetendő vámok teljes megszüntetését.

A Római Szerződés 28. cikkének (1) bekezdésében meghatározott és az Európai Közösség tagállamai közötti teljes árukereskedelemre kiterjesztett, 1968-ra megvalósult vámunió az áruk szabad mozgásának megvalósításához hagyományosan rendelt eszköz. Ennek klasszikus ismérvei a tagállamok közötti vámok eltörlése, közös vámpolitika, közös vámszabályok, egységes vámterület és közös vámtarifa létrehozása. Ezen elemek a tagállami pénzügyi szuverenitás jelentős korlátozását eredményezték.

¹³ Helmuth Berndt: *Die Präferenzabkommen der EU mit der MEDA-Zone* in: Ehlers–Wolffgang–Lechleitner (Hrsg): *Rechtsfragen des Zolls in globalen Märkten*, Verlag Rechts und Wirtschaft, Frankfurt am Main, 2005. 179. o.

¹⁴ 2010. július 31-ig a WTO 474 RTA-t vett nyilvántartásba. Ebből 351 a GATT 1947 vagy a GATT 1994. XXIV. Cikkelyén, 31 az Enabling Clause-on és 92 a GATS V. cikkelyén alapul. Ezek közül jelenleg 283 megállapodás hatályos. A nyilvántartásba vett RTA-k 90%-a szabadkereskedelmi övezet létrehozására irányul, vagy ideiglenes megállapodás, a fennmaradó 10% pedig vámuniós szerződés. További 35 megállapodás áll tárgyalási szakaszban.

Forrás: http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm letöltve 2010. október 2-án.

Az Európai Unió másodlagos jogforrásai közül direkt módon a Közösségi Vámkódex 20. cikk (3) bekezdésének d)–f) pontjaiban foglalt rendelkezésekből következtethetünk arra, hogy a Közösség ill. annak vámtarifája elismeri a szerződés alapján, vagy autonóm módon adható preferenciákat. A Közösség élve ezzel a lehetőséggel eddig 27 PTA-t írt alá.

2. A preferenciális megállapodások osztályozása

A WTO fentebb hivatkozott nyilvántartása szerint a megállapodások osztályozhatók akként, hogy vámunió¹⁵ vagy szabadkereskedelmi övezet létrehozására irányuló¹⁶, illetve gazdasági integrációt célzó¹⁷ vagy ideiglenes megállapodásról¹⁸ (a tipikus PTA-ról) van szó. Ugyanezen nyilvántartás lehetőséget ad arra, hogy a megállapodásokat abból szempontból vizsgáljuk meg, hogy árukra, szolgáltatásokra vagy mindkettőre irányulnak-e. Szintén a WTO nyilvántartásból tudhatjuk meg, hogy a megállapodások GATT/WTO mely szabályához köthetők. Így a szerződések a GATT XXIV. Cikkéhez¹⁹, az Enabling Clause-hoz²⁰ vagy ezek közül valamelyikhez és a GATS V. Cikkéhez kapcsolhatók.²¹ A GATS V. Cikke összhangban a GATT 1994. Egyezményvel deklaráltan nem gátolja abban tagjait, hogy szolgáltatások liberalizálását elősegítő egyezményeket kössenek.

Míg a hagyományos és tipikusnak tartott PTA-k döntően az áruk kereskedelmét könnyítének, a WTO 1995-ös megalapítása óta egyes megállapodásokban megjelentek a szolgáltatásokra vonatkozó cikkelyek is. Bár ezek csak alig érintik a vámokat, növekvő számuk és gazdasági jelentőségük miatt megérdemelnek egy kis kitérőt. Ezeket a szerződéseket a szakirodalom két csoportba sorolja abból kiindulva, hogy a GATS (pl: az Európai Közösség és Mexikó közötti megállapodás) vagy a NAFTA (pl: az USA-Chile közötti szerződés) szabályait veszik-e alapul. A fő különbség abban áll, hogy a NAFTA szerint minden szolgáltatás liberalizált, kivéve a külön meghatározott fenntartásokat, és az ún. nem megfelelő intézkedéseket (non-conforming measures). Ezzel szemben a GATS-típus csak a liberalizált szolgáltatásokat, szektorokat sorolja fel.

Eltérés van a két típus között a határon átnyúló szolgáltatások, a befektetések és a légi közlekedési szolgáltatások szabályozása terén is.²² A szolgáltatásokra vonatkozó fejezetek mellett egyre gyakoribb elem a preferenciális megállapodásokban a befektetésekre és a versenyszabályokra vonatkozó rendelkezés is.

¹⁵ Pl. Az Európai Unió és San Marino közötti megállapodás (2010).

¹⁶ Pl. Peru és Szingapur közötti megállapodás (2009).

¹⁷ Pl. Az ASEAN, Ausztrália és Új Zéland közötti megállapodás (2010).

¹⁸ Pl. Chile és India közötti megállapodás (2009).

¹⁹ Pl. Az Európai Unió és Szerbia közötti megállapodás (2010).

²⁰ Pl. Egyiptom és Törökország közötti megállapodás (2007).

²¹ Pl. Az Európai Közösség és Horvátország közötti megállapodás (GATT XXIV. cikk és GATS V. cikk.)

²² Martin Roy, Juan Marchetti and Hoe Lim: *Services liberalization in the new generation of preferential trade agreements: how much further than the GATS?* in: *Regional Rules in the Global Trading System* edited by Antoni Esteveordal, Kati Suominen and Robert Teh: World Trade Organization, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, 317–327. o.

A téma ismert kutatója, J. Bhagwati a megállapodásokat keletkezésük ideje és az akkori gazdasági környezet alapján két korszakra osztja.

Az első korszakba (J. Bhagwati erre a *the First Regionalism* kifejezést használja) az 1960-as évek körül létrejött megállapodásokat sorolja, melyek így még akkor születtek, amikor az Enabling Clause nem volt a GATT Egyezmény része. Ekkor a fejlett országok arra használták a GATT XXIV. cikkének rendelkezését az ideiglenes megállapodásokról, hogy a földrajzilag és történelmileg hozzájuk közel eső államokat még jobban magukhoz kössék. Ezen korszak új utat mutató és legfontosabb megállapodásának az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződést tekintik, mert ez volt a fő impulzusa az újabb integrációs törekvéseknek, mely azonban mégsem tudott részt ütni az USA kereskedelmi hegemoniáján.

A második korszakba pedig az Enabling Clause elfogadásától kezdődő és 2008-ig tartó időszak (*the Second Regionalism*) tartozik. Különösen az 1990-es évekre volt jellemző, hogy a PTA-k száma ugrásszerűen megnövekedett, egyes államok, így például Mexikó és az Európai Közösség is több mint tíz megállapodást kötött ezekben az években. Ehhez kapcsolódott az Egyesült Államok magatartásának megváltozása is, melyet jól mutat a NAFTA (North American Free Trade Agreement among the United States, Canada, and Mexico 1994) tető alá hozása és a 2000-es években kétoldalú preferenciális (szabadkereskedelmi) megállapodások aláírása Izraellel, Jordániával, Szingapurral, Marokkóval, stb. Ugyan ezen korszak másik kiemelkedő eseménye az Európai Unió 27 tagra való bővítése.²³

J. Bhagwati idézett könyvét 2008-ban befejezte, így nekünk kell a harmadik korszakról írni, mely 2008-tól napjainkig tart. Ennek a korszaknak nem adható a „*the Third Regionalism*” elnevezés, mert éppen az anti-regionalizmus és az új protekcionizmus, tehát az erősödő pénzügyi szuverenitás jeleit mutatja. Az államok egyre nagyobb számban kötnek PTA-kat²⁴, melyek egyre kevésbé felelnek meg a GATT/WTO előírásainak, és egyre inkább diszkriminatívabbá is válnak, így a világkereskedelem eddigi rendszerét veszélybe sodorják. Ezt a korszakot a *Wall Street Journal* idézett cikkének címéből vett szóval jobban jellemezhetnénk: „*the Reglobalizing Period*”. A változást kiváltó okokra később térek vissza.

3. A preferenciális megállapodások számának növekedéséhez vezető alapvető okok és a növekedés következményei

Az preferenciális megállapodások alaptípusát – a GATT XXIV. cikkely szerint ideiglenes megállapodást – a szerződő államok még azért kötötték meg, hogy egy átmeneti időszak után szabadkereskedelmi övezetet vagy vámuniót hozzanak létre. Ez a korlátozás és cél egészen az 1995-ig nem vezetett a PTA-k számának feltűnő növekedéshez. Eddig tehát a preferenciális megállapodások nem voltak egyebek, mint a multilaterális kereskedelmi liberalizáció (GATT) elemi építőkövei.

²³ Jagdish Bhagwati: *Termites in the Trading System*, OXFORD University Press, Oxford, 2008. 29–35. o.

²⁴ 2008. január 1-jétől mintegy 64 lépett hatályba és 35 áll tárgyalás alatt. Forrás: <http://rtais.wto.org/UI/PublicPreDefRepByEIF.aspx> letöltve: 2010. október 3-án.

A preferenciális szerződések számszerű növekedésének jogi okai elsősorban a GATT/WTO-szabályozás gyengeségében, pontatlanságában keresendők. Ahogy már fentebb rámutattunk, a GATT XXIV. cikkelye az „átmeneti időszak”, mint szabályozási feltétel megtartásával egy kiskaput hagyott meg a tagállamok számára. Ehhez a szabályozási problémához, mintegy annak hatását fokozva a WTO Dohai Fordulójának problémái és a világgazdasági válság is hozzájárul(t).

A GATT reformját hozó Uruguay-i Fordulót követően a szervezet tagjai a WTO Dohában, 2001. november 9–14-e között tartott negyedik miniszteri értekezletén döntöttek új forduló indításáról. A tárgyalások témái között a 29. pontban szerepel a regionális kereskedelmi megállapodásokra vonatkozó szabályok átgondolása is.²⁵ Ezek nyilvánvalóan lényegesen érintik a GATT/WTO XXIV. cikkében foglalt szabályokat. A 2004-ben Davos-ban tartott világgazdasági fórumon még az volt az elképzelés, hogy rövid időn belül módosítják majd az államok a XXIV. cikkely tartalmát. Erre utalt Supachai Panitchapakti WTO ex Director-General felszólalása is, aki arra hívta fel a tagokat, hogy az új regionális kereskedelmi megállapodásokra vonatkozó tárgyalásaikat addig függesztgessék fel, amíg a Dohai Forduló sikeresen be nem fejeződik.²⁶ A WTO volt vezérigazgatója a regionális kereskedelmi megállapodásokat a világkereskedelemre és a világgazdaságra is veszélyes intézménynek tartotta, szerinte ezek aláássák a szabadkereskedelmet.²⁷ Azóta már tudjuk, hogy a Dohai Forduló sikeres befejeződésről szó sincs, és ráadásul 2008-ban kialakult egy súlyos világgazdasági válság is. Úgy tűnik, hogy a WTO tagjai sem vették komolyan a vezérigazgató felhívását, hiszen a válságban gazdasági érdekeik az azonnali lépések mellett szólnak. Így az Európai Közösség időközben újabb bilaterális megállapodásokat kötött egyes mediterrán országokkal, és tárgyalásokat kezdett a MERCOSUR államokkal, sőt szomszédsági politikája keretében Moldávia, Grúziával, Örményországgal, Ukrajnával, Fehéroroszországgal és Azerbajdzsánnal is.

A Dohai Forduló tárgyalásainak sorozatos eredménytelensége és a szaporodó bilaterális PTA-megállapodások a protekcionizmus, ezzel a diszkrimináció és a GATT/WTO-val szembehelyezkedő pénzügyi szuverenitás erősödését látszanak igazolni, mely egyébként is tendencia a világválságok idején. Ezt a

²⁵ „29. We also agree to negotiations aimed at clarifying and improving disciplines and procedures under the existing WTO provisions applying to regional trade agreements. The negotiations shall take into account the developmental aspects of regional trade agreements.” http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dohaexplained_e.htm letöltve: 2009. május 14-én.

²⁶ Christian Pitschas: *Freihandelszonen aus der Sicht des WTO-Rechts* in: Ehlers/Wolfgang/lechleitner (Hrsg.): *Rechtsfragen des Zolls in globalen Märkten*, Verlag Recht und Wirtschaft, Frankfurt am Main, 2005. 118. o.

²⁷ Supachai Panitchapakti „There is a bigger danger. By treating some countries preferentially, bilateral and regional deals exclude others – fragmenting global trade and distorting the world economy. Instead of liberalizing trade – and widening growth – they carve it up. Worse, they have a domino effect: bilateral deals inevitably beget more bilateral deals, as countries left outside are forced to seek their own preferential arrangements, or risk further marginalization. This is precisely what we see happening today. There are already over two hundred bilateral and regional agreements in existence, and each month we hear of a new or expanded deal. There is a basic contradiction in the assumption that bilateral approaches serve to strengthen the multilateral, rules-based system. Even when intended to spur free trade, they can ultimately risk undermining it.” http://www.wto.org/english/news_e/spsp_e/spsp22_e.htm *Speech on the 26. February 2004 in the National Press Club – Washington D. C.* letöltve: 2009. május 14-én.

tendenciát még felerősíti a nyersanyagokért, energiáért való versenyfutás is, mely így együttesen magát a globalizációt, a szabadkereskedelmet és intézményeit veszélyezteti.²⁸ Ezért 2009-ben – ismét Davos-ban – a WTO több tagországának kereskedelmi minisztere is kiállt a nyílt és szabályozott nemzetközi kereskedelmi normák mellett, ami alapfeltétele a gazdasági növekedésnek, az új munkahelyek létrehozásának. Ezért felszólították a Kereskedelmi Világszervezet valamennyi tagját, hogy a nemzetközi kereskedelemben tartózkodjanak új korlátozó intézkedések bevezetésétől, melyek csak mélyítenék a válságot.

Az Európai Unió azonban – bár elfogadta az agrártámogatások megszüntetését – nem hagyott fel az újabb bilaterális szerződésekre irányuló politikájával, ennek friss bizonyosságaként szolgál a 2009. május 7-én Prágában, a Keleti Partnerségről elfogadott közös nyilatkozat, melynek 1–4. pontjaiban kétoldalú kapcsolatok létesítésére és elmélyítésére helyezik a hangsúlyt, mintegy elutasító választ adva a davos-i kérésekre, és nagyon friss példa a 2010. október 7-én az Európai Unió és a Dél-Koreai Köztársaság között aláírt szabadkereskedelmi megállapodás is.

A GATT/WTO döntéshozási eljárásnak körülményessége és ebből eredő lassúsága is ösztönözheti a tagokat újabb és újabb preferenciális megállapodások megkötésére. A probléma lényege abban áll, hogy a GATT tárgyalások során a tagok vagy a bilaterális szelektív tárgyalási elvet (amikor minden tag mindegyik taggal tárgyal), vagy pedig a lineáris vámcsökkentést alkalmazzák. Bár tudjuk, hogy a WTO-tárgyalások során is a világgazdaság domináns szereplőjéhez (kifejezetten az USA és az Európai Unió játszik itt főszerepet) igazodnak a döntések, de döntéshozatalhoz szükséges a konszenzus²⁹, ebből eredően a döntéshozatal során valamennyi GATT-tagnak vétőjoga van. A konszenzust azonban általában csak lassan lehet elérni. Először a napirendek listájában kell a lehető legtöbb tagállam érdekei szerint megállapodni, majd alkalmazva a legnagyobb kedvezmény, a kölcsönösség és a viszonyosság elvét, tárgyalási csoportokat hoznak létre, amelyekben a bilaterális vagy multilaterális tárgyalásokra kerül sor. A végső megállapodás létrehozásához a WTO vezérigazgatója a tárgyalások kritikus szakaszában gyakran alkalmazza az informális „Green Room” megbeszélést. Ebben csak a vezérigazgató által meghívott képviselők vesznek részt, de mindig jelen vannak az Egyesült Államok és az Európai Unió képviselői és a Dohai Forduló során Japán és Kanada is, időnként pedig Brazília, India és Ausztrália képviselői akár együtt, vagy külön-külön. A vezérigazgató természetesen meghívhat más fejlett vagy fejlődő országot is. Tehát a Green Room-ban létrejöhet egy informális egyezség, melyet aztán az egyezségben részt vevő, jelentős befolyással bíró államok – ha tudnak – partnereikkel elfogadtatják. Azonban egyre több állam sérelmezi, hogy a Green Room-megbeszélésekben nem vehet részt, a megbeszéléseken elhangzottak sem mindig nyilvánosak, ezért egyre több tag nem fogadja el ezt az eljárást, ezt a Doha Forduló sikertelensége is igazolja.³⁰

²⁸ Marján Attila: *Európa sorsa. Az öreg hölgy és a bika*, HVG Kiadó Zrt., Budapest, 2009. 93. o.

²⁹ A Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakesh-i Egyezmény IX. cikke szerint a döntéshozatal során minden tagnak egy szavazata van, illetve az Európai Uniónak annyi, ahány tagja van.

³⁰ Kent Jones: *The Doha Blues*, Oxford University Press, Oxford, 2010. 88–89. o.

A preferenciális megállapodás terjedésének újabb kiváltó oka is kapcsolódik a GATT/WTO válságához. Ez az ok pedig a fejlődő országok kereskedelempolitikájának érdemi megváltozásában áll. Hagyományosan a fejlődő országok egy-egy fejlett ország köré (pl: USA) csoportosulva vettek részt a világkereskedelemben és kötöttek ún. hegemon bázisú PTA-kat például biztonságpolitikai és/vagy kereskedelemterelési (trade-diversion Jacob Viner után) célokkal. Azonban az elmúlt húsz évben világosan mutatkoznak annak jelei, hogy a fejlődő országok kilépnének eddigi szerepükből, és ezért már egymás között³¹ is kötnek preferenciális megállapodásokat, melyeket J. Bhagwati „intra-developing-country PTA”-nak nevez.³²

4. A preferenciális megállapodások jövője

Az alapvető kérdés, hogy csak a GATT/WTO jövőjéről, vagy még ennél is tágabb értelemben a globális gazdaság jövőjéről legyen szó.

Ma már szinte biztosnak tűnik, hogy a hagyományos globális kereskedelem korszaka, amely az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény keretében alakított, a Kereskedelmi Világszervezet létrehozó Marrakesh-i Egyezmény 1995. január 1-jén történt hatálybalépésétől kezdődő évekkel éri el végét. A Doha-forduló sikertelensége bizonyítja, hogy az a döntési mechanizmus, mely 153 nemzettől igényel általános megegyezést, megújítást igényel, hiszen a világgazdaság nem várhat tíz vagy még több évig arra, hogy a tagállamok minden részletben megegyezzenek. A megújítás célja lehet a Nemzetközi Valutaalap (IMF) paritásos döntési rendszerének átvétele, mely maga is reformra szorul. A G20 csoport pénzügyi vezetői 2010. október 22-én Dél-Koreában kjongdzsui tanácskozásukon – követve és felismerve a világgazdaság kihívásait – megállapodtak az IMF reformjában. Ennek következtében a felzárkózó országok az eddiginél nagyobb képviselést és beleszólást kapnak a valutaalap ügyei-be. Kína a reform nyomán a 187 tagú szervezet 3. számú tagja lesz, az eddigi 6. helyről előrelépve. Új kvótája 6,19 százalék az eddigi 3,65 százalék helyett. India a reform után IMF 8. legnagyobb tagjává lesz, 2,75 százalékos kvótával. Az új rendszer szerint Oroszország 9., míg Brazília a 10. tagja lesz a valutaalapnak. A felzárkózó piacok együttesen 42,29 százalékos súllyal szerepelnek a reform értelmében az IMF új kvótarendszerében. Európának az új rendszer szerint két helyet kell átadnia a továbbra is 24 tagú Végrehajtó Tanácsban.

A GATT/WTO döntési rendszerének átalakításában ugyanezen változásokra kellene a hangsúlyt helyezni. Így a GATT/WTO tagok a világgazdaságban elfoglalt helyük, erejük kaphatnának kvótákat, ezután tehát már Kína, India és Brazília érdekei is képviselve lennének a döntésekben. Azonban ezzel a lehetséges reformmal a konszenzus elve sérülne, ez pedig egyes WTO-tagok érdekeit sértené, tehát a reformhoz a tagoknak egy, talán utolsó kompromisszumra kellene jutniuk még a GATT/WTO jelenlegi rendszerében.

³¹ Például a Pakisztán és Sri Lanka között 2005-ben hatályba lépett szabadkereskedelmi megállapodás.

³² Jagdish Bhagwati: *Termites in the Trading System*, OXFORD University Press, Oxford, 2008. 41–45. o.

A globális kereskedelmi rendszer megújulásának másik, igencsak elméleti lehetősége lehetne, hogy a rendszert az ENSZ keretén belül – esetleg az UNCTAD-hoz kapcsolódva – építenék ki újra. Itt a döntési mechanizmust a Biztonság Tanács mintájára lehetne alakítani, de azzal, hogy India és Brazília is kapjon állandó tagságot.

Amennyiben a döntési rendszer reformjaival (vagy ezek nélkül) mégis fennmaradna a GATT/WTO, úgy szükség lenne jogi reformokra is, melyek során az államoknak meg kellene állapodni a származási szabályok további egységesítésében, a vámhatóságok szorosabb együttműködésében és a vámeljárások egyszerűsítéséről és összehangolásáról szóló (Kiotóban, 1973. május 18-án megkötött és 1974. szeptember 25-én hatályba lépett) a Vámegettműködési Tanács égisze alatt létrehozott nemzetközi egyezmény eredményeinek a GATT egyezménybe való beépítéséről is. Javítani kellene továbbá az ellenőrzési szabályokon és csalás elleni tevékenységeken is, azzal a céllal is, hogy a csökkenjenek a vámjogszabályok betartásának gazdasági szereplőkre háruló költségei.

Ha az államok mégsem tudnak abban megállapodni, hogy preferenciális szerződéseiket egy új vagy megújított globális rendszer alá rendezik, úgy az 1947 óta tartó liberalizáció átfordulhat a protekcionizmus egy új formájává, melyre az lesz jellemző, hogy nemzetállamoktól függetlenedő régiók, regionális központok keletkeznek, elsorvasztva az államok gazdaságát³³ és korlátozzák azok pénzügyi szuverenitását. Ebben az esetben megoldás lehetne, hogy a régiók majd maguk csökkentik a kereskedelmi akadályait, így az előnyök minden (lehet, hogy már csak egykori) WTO-tagra kiterjednek a legnagyobb kedvezmény elvén keresztül. Ezzel a megoldással komolyan azért nem számolhatunk, mert a terheket nem csökkentő országok komoly és viszonzatlan előnyökhöz jutnának.

A legfontosabb kérdés tehát az, hogy az új rendszerben Kína, India, Brazília, továbbá a fejlődő országok miként tudják majd érdekeiket érvényesíteni az EU, az USA és Japán érdekei mellett vagy szemben, azaz lehetőség nyílik-e arra, hogy az USA által vezetett világkereskedelmi rendszer többpólusúvá váljon. Úgy tűnik, hogy a fejlődő országok egy évtizeden belül erőteljes választ adnak erre a kérdésre, így várhatjuk, hogy milyen lesz „a szép, új világ” 2020-ban.

³³ Szigeti Péter: *Világrendszernézőben*, Napvilág Kiadó, Budapest, 2005. 73. o.