

# EURÓPAI TÜKÖR

A MINISZTERELNÖKI HIVATAL ÉS A NEMZETI FEJLESZTÉSI ÜGYNÖKSÉG FOLYÓIRATA



**A TARTALOMBÓL ■ Berend T. Iván: Az idegengyűlölettől az etnikai tisztogatásig – a kelet-európai nacionalizmus történetéből ■ Gelei Andrea–Halászné Sipos Erzsébet: Magyarország regionális logisztikai központtá válása ■ Romhányi Tamás: Kilábalás közben félúton ■ Szepesi Balázs–Szűrszabó Péter: Indikátorok használata az Új Magyarország Fejlesztési Terv végrehajtásának és hatásainak nyomon követése és értékelése céljából**

# EURÓPAI TÜKÖR

A Miniszterelnöki Hivatal és a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség folyóirata

**Felelős kiadó:**

Vági Márton

**A szerkesztőbizottság elnöke:**

Palánkai Tibor

**A szerkesztőbizottság tagjai:**

Bagó Eszter, Balázs Péter, Balogh András, Barabás Miklós, Baráth Etele, Bod Péter Ákos, Erdei Tamás, Gottfried Péter, Halm Tamás, Hefter József, Horváth Gyula, Hörcsik Richárd, Inotai András, Kádár Béla, Kassai Róbert, Kazatsay Zoltán, Levendel Ádám, Lőrincz Lajos, Nyers Rezső, Orbán István, Somogyvári István, Szekeres Imre, Szent-Iványi István, Török Ádám, Vajda László, Vargha Ágnes

**Főszerkesztő:**

Forgács Imre

**Lapszerkesztő:**

Hovanyecz László

**Lapigazgató:**

Bulyovszky Csilla

**Rovatszerkesztők:**

Fazekas Judit, Becsky Róbert

**Szerkesztők:**

Asztalos Zsófia, Farkas József György

**Angol összefoglalók:**

Wurdits Erzsébet

**Műszaki szerkesztő:**

Lányi György

**Szerkesztőségi titkár:**

Horváthné Stramszky Márta

**A szerkesztőség címe:**

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség  
1133 Budapest, Pozsonyi út 56.  
Tel.: 237-4400/4180-as mellék  
Fax: 239-4773

Az Európai Integrációs Iroda kiadványai hozzáférhetők az Országgyűlési Könyvtárban, valamint a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapján ([www.nfh.hu](http://www.nfh.hu); Kiadványok, információk menüpont).

A kiadványcsalád borítón látható emblémája Szutor Zsolt alkotása.

Nyomdai előkészítés: ProPlus Stúdió

Nyomdai kivitelezés: Komáromi Nyomda és Kiadó Kft.

ISSN 1416-6151



# EURÓPAI TÜKÖR

2006/9.

A MINISZTERELNÖKI HIVATAL ÉS A NEMZETI FEJLESZTÉSI ÜGYNÖKSÉG FOLYÓIRATA

## Tartalom

BEREND T. IVÁN: Az idegengyűlölettől az etnikai tisztogatásig: a kelet-európai nacionalizmus történetéből .....	3
GELEI ANDREA–HALÁSZNÉ SIPOS ERZSÉBET: Magyarország regionális logisztikai központtá válásának alapvető kérdései és feltételei .....	12
SZÁSZI ÁDÁM: A menedékjogi védelemben részesülő személyek kategóriái Magyarországon, figyelemmel az Európai Unió jogára .....	35
ROMHÁNYI TAMÁS: Kilátás közben felúton – Borsod-Abaúj-Zemplén megye az Európai Unióban .....	52
OLAJOS PÉTER: Mindennapi levegőnk .....	58

### Szemle

RÉTHÁZI GYÖRGY: Közösségi büntetőjog? – avagy az Európai Közösségek Bíróságának aktivizmusa a büntető igazságügyi együttműködés vonatkozásában .....	62
--	----

### Fejlesztési tervezés

CSENGŐDI SÁNDOR–CSITE ANDRÁS–FELFÖLDI ZOLTÁN–JUHÁSZ MIKLÓS: Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv forráselosztási mechanizmusai (hét kistérség fejlesztési tapasztalatai) .....	74
Új Magyarország Fejlesztési Terv; Foglalkoztatás és növekedés 2007–2013 .....	93
SZEPESI BALÁZS–SZÚRSZABÓ PÉTER: Indikátorok használata az ÚMFT végrehajtásának és hatásainak nyomon követése és értékelése céljából .....	101

### Uniós aktualitások

*Országgyűlés Külsügyi Hivatala*

GYÖRKÖS MARIANNA–KOVÁCS KRISZTIÁN: Az Európai Unió agrárpiacának kilátásai és egyes szektorális reformok .....	113
---	-----

*Központi Statisztikai Hivatal*

FREID MÓNIKA: Energiakörkép az Európai Unióban .....	124
--	-----

### Olvasólámpa

Florian Wettner: Die Amtshilfe im Europäischen Verwaltungsrecht (Hatósági jogsegély az európai közigazgatási jogban) .....	132
---	-----

Monitor .....	137
---------------	-----

English summaries .....	144
-------------------------	-----

BEREND T. IVÁN

## Az idegengyűlölettől az etnikai tisztogatásig: a kelet-európai nacionalizmus történetéből

*Berend professzor esszéjében arra a kérdésre keresi a választ, miként történhetett az, hogy térségünkben a nemzetfejlődés az etnikai tisztogatások különféle változataival fonódott össze. Az akadémikus megállapítja, hogy az erősen kevert lakosságú nagyrégióban gyakorlatilag mindegyik nacionalizmus – még az egy ideig viszonylag demokratikus látszatot öltő cseh is – a kezdetektől kizáró és agresszív volt. Az asszimiláció az etnikai tisztogatás békés formáját testesítette meg, a nacionalizmusok ilyen-olyan válfajai pedig az agresszívet. A különféle eredményű homogenizálási törekvések másfél évszázadon át tartottak, egészen napjainkig. Jelenleg a térség országainak az Európai Unióhoz való csatlakozása ébresztheti azt a reményt, hogy a hosszú időn át létezett gyakorlatot a tolerancia, a béke váltja fel régióinkban.*

A 20. század Eric Hobsbawm nagy munkájának címe szerint a „szélsőségek kora” volt, a katasztrófák, a széthullás és a válságok hosszú korszaka. Mark Mazover a 20. század Európájáról szóló könyvének a „Sötét kontinens” provokatív címét adta. Sir Isaiah Berlin az emberiség történetének legrettenetesebb évszázadáról beszélt.

A századot jellemző rettenetek, katasztrófák és erőszak zömét Közép- és Kelet-Európa népei szenvedték el. Térségünk 20. századi története különlegesen véres volt. Szomszédos népek harcban álltak egymással. A határokat sűrűn változtatták. A kisebbségeket elnyomták, sőt elüldözték, vagy kirtották. Két polgárháború – az 1940-es és az 1990-es években – mintegy megtizedelte Jugoszláviát. Litvánok és lengyelek, náci csizmák alatt senyvedve is közreműködtek zsidó kisebbségeik kiirtásában. A térség legszámosabb kisebbségei úgyszólván eltűntek: 4 millió zsidó veszítette életét, és 6 millió németet üldöztek el. Az első világháború előtt magyarok igyekeztek asszimilálni szlovákokat és románokat, miközben bolgárok és szerbek hadat viseltek egymás és szomszédaik ellen. Szerbek támadtak horvátokra és muszlim bosnyákokra, albánok szerbekre és macedónokra az 1990-es években. Az embertelenség és rettenet valóban úgyszólván végigkísérte a 20. századot térségünkben.

Vajon mi volt az oka és magyarázata e hallatlan brutalitásnak? Választ keresve e kérdésre, természetesen nem feledhetjük el, hogy az idegenek elleni gyűlölködés és hadakozás az emberiség egész történetére jellemző volt. A törzsi társadalmak, egészen napjainkig – mint Ruanda es Darfur példája is figyelmeztet – rendre támadják és pusztítják egymást. Valóságos közösségi szolidaritás hagyományosan csak a vérségi kapcsolatban állókra volt érvényes. Aki ezen kívül állt, akár csak egy másik faluból is, az már idegennek, sőt könnyen ellenségnek számított. Amikor pedig a nemzet megszületett a 18. század végén, Benedict Anderson híres könyvének címével szólva, az egész nemzet „elképzelt közösséggé” és a ter-

mészetes lojalitás tárgyává vált. Az idegenek elleni fenntartások és ellenségeskedések más nemzetiséghez tartozókra transzformálódtak. A gyűlölködés intenzitása és következményei a 20. századi Közép- és Kelet-Európában azonban különleges magyarázatot kívánnak.

Minden incidensnek, minden helyi ellenségeskedésnek és háborúnak történeti magyarázata van. Van-e azonban összefüggés az ukrán nemzetiség létének lengyel tagadása, vagy a magyar nemzet etnikai és nyelvi különbségek ellenére oszthatatlannak deklarálása a 19. században, és az 1910-es évek Balkán-háborúi, Csehszlovákia 1993. évi széthullása, az orosz kisebbség állampolgári jogainak megtagadása a függetlenné vált Baltikumban, s az 1990-es évek bosznia, valamint koszovói háborúi között? Megkísérlem, hogy konzisztens interpretációt adjak a térség 19. századi exkluzív nacionalizmusa és asszimilációs törekvései, valamint 20. századi sűrű határváltoztatásai, összecsapásai és véres etnikai tisztogatásai történetéről.

A nemzet eszméje és a nacionalizmus politikája a 18–19. század fordulóján született az amerikai és a francia forradalom tüzeiben. Ez az eszmerendszer a romantika, s azon belül is elősorban a német romantika szárnyán érkezett Közép- és Kelet-Európa. A nyugati és keleti nacionalizmus azonban, az eltérő történeti fejlődés következtében, már kezdetektől nagy különbségeket mutatott. Ez írásom kiindulópontja.

Nyugaton a nemzet eszméje mint liberális politikai gondolat, a nemesi nemzettel szemben a parasztságot is magába foglalóan, az egész nép befogadását jelentette a nemzet teste. A nacionalizmus az emancipációt hirdette, és humanitárius eszmék vezérelték akkor is, amikor a „népek testvériségének” igéjét hirdette, amikor is mélyen hitte, hogy minden nemzet szabadsága más népek szabadságán nyugszik.

A Rajnától, s még inkább az Elbától keletre azonban a nacionalizmus új mutációi fejlődtek ki. Jászi Oszkár a kontinens keleti, „befejezetlen feléről” beszélt. A kora újkor századaiiban ugyanis az abszolút állam mintegy három évszázados uralma, a reformáció, a felvilágosodás, a francia társadalmi-politikai forradalom, és az angol ipari forradalom egymást követő folyamatai homogenizálták az egy-egy állam területén élő, különböző nyelveket beszélő és eltérő vallású etnikumokat. A francia állam és Nagy-Britannia területén élő, korábban egymás nyelvét sem értő népek végül is francia citoyenné és angol alattvalóvá váltak. Elfelejték gall, provanszál és egyéb nyelveiket, és összekovácsolt, erős angol és francia nemzeti öntudattal rendelkező, oszthatatlan nemzeté kovácsolódtak. Mint a kérdés szakértői megegyeznek: Nyugaton az állam hozta létre a nemzetet az állam hagyományos határai között. A történelmi állam határai e folyamat végére azonossá váltak a nép etnikai-nyelvi határaival. Terület – nép – és nemzet egybeesett.

Közép- és Kelet-Európa nem ezt a nemzetfejlődési utat járta. Az abszolút állam, a nemzet nyugati bölcsője itt nem jöhetett létre, sőt a középkor önálló államai sorra elveszítették függetlenségüket: a Balkánt elnyelte az Ottomán Birodalom a 15. században, a Cseh és Magyar királyságokat a Habsburg Birodalom olvasztotta magába a 16. században, a Baltikum és Lengyelország pedig a 18. században az orosz cár uralma alá került. A térség nem kevés etnikuma – a szlovének, szlovákok vagy galíciai rutének – soha nem is jutott el a modern, önálló államalapításig. Ahogy Georg Hegel nevezte őket, történelem nélküli népek maradtak. Ugyanez jellemezte napjaink legnagyobb kisebbségét térségünkben, a mintegy 6–8 milliónyi roma (vagy cigány) népességet, mely egyes országokban ma a lakosság 7–11%-át teszi ki.

A hatalmas, soknemzetiségű birodalmakban nem játszódtott le a nyugati mintájú etnikai homogenizáció. Népeik megőrizték nyelvüket és etnikai különbözőségüket. Ausztria-Magyarországon 11 nyelvet beszélt a lakosság, s Bohemia-Moráviában, a cseh földeken 1,5 millió német élt együtt 2,5 millió csehvel. A magyar királyságban csak a lakosság 54%-a volt magyar, míg 46% szlovák, horvát, román, szerb és egyéb. Ez utóbbi nemzetiségi tömegek csupán egyötöde beszélt magyarul. A három részre tagolt Lengyelország lakosságának egyharmada ukrán, litván és zsidó volt. Közép- és Kelet-Európa legnagyobb kisebbségeiként mintegy 8–9 millió német és 5 millió zsidó élt e térségben. Ez utóbbiak tették ki Lengyelország és Litvánia lakosságának 10, illetve 7%-át, Románia és Magyarország lakosságának pedig 5%-át. A kevertséget még csak növelte a versailles-i békerendszer, mely önkényesen alkalmazta az önrendelkezéshez való jogot, s népszavazások nélkül, nagyhatalmi érdekeknek megfelelően, egy szűk helyi elit törekvéseit felkarolva tákolt össze új soknemzetiségű államokat, Csehszlovákiát, Jugoszláviát és Nagy-Romániát.

A kevert lakosság és a térképek átrajzolása másik jellegzetességként arra vezetett, hogy egyes népek jelentős csoportjai rekedtek a nemzeti határokon kívül. Ez volt a helyzet a szerbekkel, akiknek 40%-a az 1870-es években önállóságot nyert Szerbia határain kívül maradt; vagy az albánokkal, akiknek fele az első világháború után létrejött nemzetállamon kívül találta magát: s végül a magyarokkal, akiknek mintegy 25%-a került szomszédos államok főtársa alá Trianon után. De sorolhatnánk az ukránokat, a ruténeket és a bolgárokat is, akiknek jelentős csoportjai éltek Lengyelország, Csehszlovákia vagy Románia területén.

A romantikus nacionalizmus Németországon át a 19. század elején érkezett a „kevert népesség övezetébe,” ahogy Elmer Macartney nevezte Közép- és Kelet-Európát. Az egységes, önálló államiságot nélkülöző népek körében Németországtól Albániáig a korai nacionalizmus csakis mint kulturális mozgalom jelentkezhett. A nyelv és a kultúra válhatott a nemzeti öntudat kialakítójává. Ahogy Friedrich Meinecke, a 19. század legjelentősebb német történésze fogalmazta, ellentétben a Nyugattal, ahol az állam volt a nemzet bölcsője, itt a nemzetnek kellett létrehoznia az államot, az önálló nemzetállamot. Erre egyetlen lehetőség kínálkozott: a lakosság nyelvi-kulturális összekovácsolása és *kultúr-nemzetté* formálása. Ezt a hatalmas feladatot intellektüelek: költők, írók, zeneszerzők, festők és történészek végezték el. Ők hajtották végre a nyelvújításokat, teremtették meg az írott és sztandardizált nemzeti nyelvet, ők hozták létre a nemzeti irodalmat, írták meg a nagy, mozgósító nemzeti drámákat, eposzokat, operákat és az első nemzeti történelmet, mely hősi és tragikus múltból, egykori nagyságról és ezzel jövő lehetőségekről szólt. A romantikus nemzeti mítoszokhoz maguk e nemzeti hőssé vált művészek, a bolgár Hriszto Botev, vagy a mi Petőfi Sándorunk is nagyban hozzájárult hősi életével és romantikusan fiatalkori halálával. Életműveik, az általuk elindított mozgalmak teremtették meg azt a nemzeti tudatot, mely végül is kikovácsolta a nemzet és nemzetállam létrehozásának erős *akarátát*. Ez az akarat vált azután a politika hajtóerejévé.

De vajon hogyan lehet nemzetállamot létrehozni etnikailag erősen kevert lakossággal? Milyen nemzetállam hozható létre cseh területen, ha a lakosság egyharmada német? Az etno-kulturális nacionalizmusnak világos válasza volt erre a kérdésre: homogenizálni kell a lakosságot az állami határok között. Hogyan érhető ez el? Mint a legbefolyásosabb 19. századi lengyel nacionalista politikus, Roman Dmowski javasolta programjában: asszimilálni kell az ukránokat, akik tulajdonképpen nem mások, mint „kisebbrendű lengyelek,” s emig-

rációba kell üldözni a zsidókat. Más szóval: a kisebbségeket vagy asszimilálni kell, vagy meg kell tőlük tisztítani az országot.

Befejezettnek tekinthető-e vajon a nemzetállam létrehozása, ha az etnikum, a „nemzet-test” egyharmada, egynegyede szomszédos országok állampolgára? Csak akkor, hangzott erre a válasz, ha a határok módosításával egységesítjük a nemzetet.

A közép- és kelet-európai nacionalizmus tehát kezdetektől kizáró és agresszív volt. Mint Konstanty Wzdulski, egy másik lengyel 19. századi nacionalista hangoztatta: „a népek testvériségének ideája hamis”. Ezért terjedt el régiószerte a Pán-Germán különbségtétel, német kifejezéssel élve, a *Staatsfremde* és *Volksfremde* elemeket illetően, vagyis megkülönböztetve azokat a német, magyar, szerb etnikumhoz tartozókat, akik más államokban élnek, más államok polgárai, azoktól az „idegen” elemektől, akik más etnikumhoz tartoznak ugyan, de a német, magyar vagy szerb állam határai között élnek.

A térség mindazon államai, melyeknek nemzetközösségei szomszédos országokban éltek, egyesíteni törekedtek „staatsfremde” honfitársaikat a nemzettel. Ez volt a lényege a 19. századi Nagy-Szerbia, Nagy-Bulgária, Nagy-Románia gondolatoknak, s az első világháború után Nagy-Magyarország visszaállítási törekvésének, vagy a második világháború idején Nagy-Albánia és Nagy-Horvátország létrehozásának.

Ugyanakkor, a nemzetállam-építő törekvések szerves elemeként jelent meg az „idegen”, „volksfremde” állampolgároktól való megszabadulás törekvése. Ha a fogalom még nem is létezett, az etnikai tisztogatás törekvése már kezdetektől ott feszült a kelet-európai nacionalizmusokban.

Az etnikai tisztogatás békés formája, az asszimilációs politika jól ismert módon jellemezte a kiegyezést követő liberális magyar rendszert. Az 1868. évi nemzetiségi törvény etnikumtól és anyanyelvtől függetlenül azonos jogokat biztosított minden magyar állampolgárnak, elismerte jogukat kultúrájuk ápolására. Kollektív politikai kisebbségi jogok biztosítását azonban elvetette, s a magyar nemzetet, etnikumtól és anyanyelvtől függetlenül, oszthatatlannak minősítette. A kormányzat, nem utolsósorban az iskolarendszer útján, nagy erőfeszítést tett a nemzetiségek magyarosítására, ami részleges sikerrel járt, ugyanúgy, ahogy az első világháború után a csehszlovák és román kormányzatok magyar kisebbségeikkel szembeni asszimilációs politikája is. A lengyelek, három részre tagolt, megszállt országukban is elutasították a litván és ukrán nemzetiségek elismerését. Ismét Roman Dmowski idézve: „Litvánia és Ukrajna öt évszázad óta a mi tulajdonunk... Majd minden, aminek ott tartós értéke van... lengyel gondolat és akarat eredménye.” Az ukránok, tette hozzá, csupán „sajnálatra méltó típusú lengyelek... Ukrajna nem létezett a múltban, nem létezik a jelenben, és soha sem fog létezni a jövőben sem.” A polonizáció, a magyarosítás, bár békés eszközökkel, de végül is az idegen, „Volksfremde” elemek felszámolását szolgálta mind Lengyel-, mind Magyarországon.

Míg az idegengyűlölő nacionalizmus bizonyos etnikumokat asszimilálni igyekezett, mások kirekesztésére, felszámolására törekedett. A kirekesztő antiszemizmus a térség számos országában a fundamentalista nacionalizmus szerves részévé vált. A lengyel Nemzeti Demokrata Párt, az ország legfontosabb politikai organizációja a 19–20. század fordulója körül két célt állított programja középpontjába: az önálló és egységes lengyel nemzetállam helyreállítását, s a lakosság 10%-át kitevő zsidó kisebbség felszámolását. Dmowski mindekelőtt a „belső ellenségtől” kívánta megszabadítani országát, hogy megtisztítsa a lengyel-

séget, ahogy fogalmazta, a „faji fertőzéstől.” Arról beszélt, hogy a lengyel életet szellemileg is el kell szigetelni a zsidó befolyástól. A zsidóság idegen test, mely megfertőzi a társadalmi szervezetet. Mi több, zsidó összeesküvésről beszélt „Lengyelország meghódítására”, hogy a zsidó nemzet településévé tegyék azt. „Végső megoldásként” a Nemzeti Demokrata Párt programja a tömeges zsidó emigrációt ajánlotta. Istóczy Győző Antiszemita Pártja Magyarországon 1878-ban Herzl Tivadar előtt fedezte fel a cionizmust, amikor a magyar zsidók tömeges emigrációját javasolta, és egy zsidó állam létrehozását Palesztinában. Mindezt a retorikát véres pogromok kísérték Varsóban; vérvádakkal keltett hecckampányok a 19. század végi cseh tartományokban és Magyarországon.

Románia az 1870-es években elnyert függetlenségét követően Európa egyetlen országa volt, mely nem adott állampolgárságot zsidó lakosainak. A *Moldova de Sus* című újság egy 1906-os szerkesztőségi cikkében a zsidókat Románia ellenségeinek nyilvánította. Mint lengyel elvbárataik, ők is arról beszéltek, hogy a zsidók el akarják foglalni Romániát, hogy ott alapítsanak zsidó államot. „Mentsük meg hazánkat és fajunkat – szólítottak fel – a zsidók pokoli terveitől és ragályos fertőzésétől.” Amikor Európa utolsó középkori parasztfelkelése 1906-ban kirobbant Romániában, ez hamarosan zsidóellenes felkeléssé torzult. A kizsákmányolt parasztnak elkeseredett támadásokat vezettek zsidó földbérlők és boltosok ellen, számosat meglincseltek, házaikat felégették. A hadsereg a már Bukarest ellen vonuló parasztnak ezreinek lemészárlásával tudta csak helyreállítani a rendet.

Mindezzel összefüggésben azonban válaszra vár egy bonyolult kérdés: vajon miért fogadta örömmel a lengyel elit a német kisebbség asszimilációját, és miért zárta ki ugyanezt a zsidóság esetében? Miért írta egy lengyel bárónő a 19. század vége felé, hogy „ezek a slenkerek, temlerek, svedek, pheiferek, lilpopok és strassburgerek már vér a vérünkben!”?

És miért fordultak még másfél évszázaddal később is a „zsidó kommunizmus” koncepciójához a bukott államszocializmus diszkvalifikációjára? Miért vált a kirekesztő antiszemitizmus a lengyel, litván, román és a két világháború közötti magyar nacionalizmus szerves alkotóelemévé?

E kérdésre adott válaszom kiindulópontja a hagyományos középkori vallási antiszemitizmus léte, a gyanakvás és kirekesztés hagyománya. Ugyanígy a középkori vallásos bosszorkányüldözés áldozatai között aránytalanul nagy számban szerepeltek cigányasszonyok. Mindehhez járult, hogy még azokban az országokban is, mint Magyarország, ahol a zsidóság nagyobb része asszimilálódott, sőt, mint Erdélyben, ahol magyar nacionalistává vált, mindvégig fennmaradtak a hasszid, asszimilációt és integrációt vallási okból megtagadó, öltözködésben, nyelvben és szokásokban különállóságot konzerváló „Szatmár-zsidó” jellegű csoportok. Ez utóbbi körülmény jelentőségét világosan bizonyítja, hogy mind a román, mind a magyar antiszemitizmus élesen megkülönböztette e két csoportot. Míg az asszimilált zsidókat „magukénak” tekintették, mint Horthy Miklós is, a nem-asszimiláltakat idegenként vetették ki és gyűlölték. Ion Antonescu fasiszta román rendszere, miközben nem bántotta az asszimilált román zsidókat – bár 1941 nyarán lasiban gyilkos pogromra került sor –, kíméletlenül kiirtotta a Dnyeszteren túli területek nem asszimilált zsidó lakosságát, az ország zsidóságának felét. Horthy nem emelt szót a vidéki zsidóság deportálása ellen, de megmentette az asszimilált budapesti zsidóságot. Ami a roma népességet illeti: részben nomád életformájuk, sajátos családszerkezetük, eltérő ruházódásuk ugyanazt az integrálódni nem kívánó magatartást és erre ugyanazt a gyűlölködő reakciót tükrözte.

További magyarázatot keresve a furcsa megkülönböztetésre, hadd utaljak röviden a térség befejezetlen iparosodásának és modernizálásának tényére is. A térség társadalmi újszólván a 20. század közepéig belemerevedtek az ancient regime világába. A nemesi társadalmak kirekesztették a parasztságot a nemzet testéből. Az arisztokrácia és a dzsentri megőrizte kereskedelem- és üzletellenes lenéző értékrendjét. Mint Szekfű Gyula állította, a „magyar keskedelemellenes, antikapitalista karakter... a profitért termelés és kereskedés nem fér össze a magyar természettel”. A lengyel slachta hasonlóképpen hagyományosan lenézte az üzleti vállalkozást, mint ami összeférhetetlen az úri életformával. Hogy mily mértékben terjedt azután át e nézet a paraszti lakosságra is, arra világosan utalnak Veres Péter két világháború közötti hasonló antikapitalista megnyilatkozásai.

Mint a történeti irodalom világosan bemutatta, mindez végül is hozzájárult a nemzeti középosztályok kialakulásának gyengeségéhez, hiányához, s ahhoz, hogy ezeket a pozíciókat idegen, vagy idegennek tekintett elemek, németek, görögök, s többnyire zsidók töltsék be. A bankárok és nagyiparosok jelentős része zsidó volt a közép-európai országokban. Magyarországon, Romániában és Lengyelországban a kereskedők mintegy kétharmada, a kisiparosok fele, s az újságírók, ügyvédek és orvosok több mint fele volt zsidó. A fővárosok lakossága különösképpen tükrözte a társadalmi szerkezet e sajátosságát: Bukarest lakosságának egyharmada, Budapest lakóinak egynegyede volt zsidó.

A térség csak részlegesen modernizálódott és iparosodott országaiban fennmaradó-kialakuló természetes üzlet- és kapitalizmusellenesség magától értetődően fordult a „zsidókapitalizmus” ellen. Mint Hannah Arendt fogalmazta, ezekben az országokban az „osztályban gondolkodás” helyett a „fajban gondolkodás” vert gyökeret a 19. században. Ezt a világnézetet egyébként a társadalmi és politikai konfliktusok etnikai konfliktusként való megjelenése erősítette fel. Ezekben az agrártársadalmakban a nemesi földesúr magyar vagy lengyel volt, miközben a paraszt gyakorta román, szlovák, ukrán és litván. Az észti és litván parasztok német földesurakat szolgáltak. A földesúr-paraszt konfliktus tehát már a 19. századi klasszikus osztálytársadalmak világában is számos esetben etnikai konfliktusként jelentkezett térségünkben. Hasonlóan a burzsoá-proletár ellentét is faj-, nemzetiségi köntöst ölthetett. A modernizáció és iparosodás elmaradása és az ezzel járó gazdasági lemaradás, alacsonyabb jövedelem és életszint, tömeges szegénység és iskolázatlanság robbanásveszélyes társadalmi bajait nem volt azután nehéz az idegengyűlölet csatornájába vezetni.

Az első világháború fordulóponttá vált a fundamentalista nacionalizmus közép- és kelet-európai történetében. A háború, és még inkább az azt követő béke igazságtalanságai, és nem utolsósorban a liberális és kommunista forradalmak felkorbácsolták a szenvedélyeket. Az úgynevezett zsidó túl-reprezentáltság a Magyar Tanácsköztársaság vezetésében egzaltált antiszemitizmust korbácsol fel, pogromok söpörtek végig a vidéken, és Európa első zsidóellenes törvényhozására is sor került. A függetlenné vált Lengyelország megkísérelte, hogy Madagaszkár felett gyarmati ellenőrzési jogot szerezzen, és oda telepítse át zsidó lakosságát. Alexander Cuza, vezető román intellektüel létrehozta Keresztény Védelmi Ligáját, és az antiszemita korlátozások követelésével lépett fel. Fialat munkatársa, Corneliu Zelea-Codreanu megalapította a Vaszgárdát, programjának középpontjában zsidóellenes politikával és gyilkos gyakorlatával. Szálasi náci Nyilaskeresztes pártja az 1939-es választásokból az ország legerősebb pártjaként került ki.

Az idegengyűlölő törzsi nacionalizmus vad indulattal fordult a szomszédos népek ellen is, és a nacionalizmusok frontálisan ütköztek. Ez természetesen nem volt újdonság, hiszen már az 1848-as magyar forradalom idején bekövetkezett, amikor a nemzetiségek követeléseit Kossuthék elvetették, s azok Bécshez csatlakoztak a forradalom leverésére. Nem volt újdonság a Balkánon sem, hiszen románok, szerbek és bolgárok már az 1870-es években, miközben az Ottomán Birodalomtól akartak felszabadulni, egymás ellen fordultak: Bulgária megtámadta Szerbiát és Romániát, hogy megszerezze Macedóniát és Dobrudzsát, hogy megvalósítsa Nagy-Bulgária álmát. A szerbek háborút vezettek Bosznia ellen, Bulgária ellen, majd két Balkán-háborúban vettek részt 1912-ben és 1913-ban.

A szomszédos népek ellenségeskedésében mégis új fejezetet nyitott a háború, illetve a versailles-i békerendszer. A wilsoni béke elvét, a nemzeti önrendelkezéshez való jogot ugyanis önkényesen alkalmazták a békecsinálók. Népszavazások nélkül hozzájárultak Nagy-Románia, Csehszlovákia és Jugoszlávia létrehozásához, hogy erős szövetségeket hozzanak létre Németország háta mögött, és szétverjék annak „természetes” szövetségességét, az Osztrák-Magyar Monarchiát. Az etnikai határokat semmibe vették még ott is, ahol követni lehetett volna őket. Németek milliói maradtak Csehszlovákiában a német határ mellett. Magyarok milliói Romániában, Csehszlovákiában és Jugoszláviában, részben ugyancsak a magyar határ szomszédosságában. Az albán lakosság fele ugyancsak Jugoszláviához került. A gyűlölködés magasra csapott. Bár Masaryk csehszlovák elnök és Pasić jugoszláv miniszterelnök mélységesen hitt abban, hogy egységes csehszlovák, illetve jugoszláv nemzetet tudnak teremteni centralizált államszervezetek keretei között, ez nem sikerült. Egy évtizeddel az új államalakulatok létrehozását követően már súlyos nemzetiségi konfliktus és válság robbant ki mindkét országban. A horvát és szlovák nacionalisták nem hezitáltak Hitlerhez fordulni annak hatalomra jutása után, hogy segítséget kapjanak a csehek, illetve szerbek ellen. A Horthy-rendszer politikájának középpontjában a Trianonban elveszített területek visszaszerzése állt. Mind a román, mind a magyar politikai elit Hitler legjobb szövetségésének akart bizonyulni, hogy megtartsa, illetve megszerezze Erdélyt. Mindez a második világháború éveiben és azt közvetlenül követően az etnikai tisztogatások első véres hullámához és tragédiáihoz vezetett.

Ennek mindenekelőtt 4 millió zsidó esett áldozatul Közép- és Kelet-Európában. Igaz, mindez nem történt volna Hitler nélkül. Romániában azonban náci kezdeményezés nélkül is több mint 300 000 zsidót öltek meg a Dnyeszteren túli, újonnan bekebelezett területeken. A Horthy-rezsim hasonló számú zsidó halottja ugyan náci kezdeményezésnek, de magyar végrehajtásnak esett áldozatul. A litvánok, náci megszállás alatt, de lelkesen működtek közre az ország lakosságának 7%-át kitevő zsidó állampolgáraik kiirtásában.

A Holokauszt tragédiáját a háborút követően a német kisebbségek kiűzése követte. A térség háború utáni legbrutálisabb etnikai tisztogatására a demokratikus Csehszlovákiában, Eduard Benes elnöksége idején került sor. A cseh tartományokat előntötte az erőszak. Kétségtelen, hogy a szudétanémetek legnagyobb része csatlakozott a náci párthoz, és segítette Hitlert Csehszlovákia megsemmisítésében. Az igazsághoz tartozik azonban, hogy a szudétanémetek kezdetektől ugyanazt akarták csak, mint a csehek: döntést saját sorsukról és csatlakozást a szomszédos Németországhoz. Versailles biztosította az önrendelkezés jogát a cseheknek, de megtagadta ugyanezt a német kisebbségtől. Ez nem menti azt, ami a háború alatt történt, de magyarázza az előzményeket. A háborút követően Benes elnök felszólított a bosszúra: „Minden bűnt ezerszeresen kell megtorolnunk” – mondta. Első, Prágában el-

mondott beszédében világosan kifejezésre juttatta, hogy nem csupán megtorlásról van azonban szó. Bejelentette ugyanis a német és a magyar kisebbségek likvidálásának programját. A „német kérdés” végső megoldásáról beszélt, és ismételten felszólított az erőszak alkalmazására. Benes tehát a speciális alkalmat akarta megragadni, hogy megtisztítsa Csehszlovákiát kisebbségeitől és homogenizálja a nemzetállam lakosságát, a „csehszlovák nemzetet”.

A hatóságok által irányított, ahogy nevezték: „národní očista”-nak, nemzeti tisztogatásnak 1945 nyaráig 20–30 000 német esett áldozatul. Elfogott katonákat és polgári személyeket lincseltek meg, s mintegy 660 000 németet üldöztek ki ezekben az első hónapokban, mielőtt 2,3 millió német „szervezett kiszállítása” lebonyolódott. Szexuális erőszak és gyilkosság, amit németek és magyarok ellen követtek el, a rendelkezések szerint nem számított bűnténynek.

Mindezek bemutatásakor nem mehetünk el szó nélkül a nagyhatalmak felelőssége mellett sem. Térségünk gyakran vált a nagyhatalmak játszótérévé. A gyakori határváltoztatások, az ország-területek birtoklását bizonytalanná tette. (Elegendő megemlíteni, hogy Bulgária határait 1878-ban, egyetlen évben kétszer radikálisan átszabták a San Stefano-i, illetve Berliini Egyezményben; hogy Magyarország határait 1938 és 1945 között ötször is megváltoztatták az éppen döntésre képes nagyhatalmak.) Amint a kiváló Bibó István híres háború utáni tanulmányában kifejtette, a térség népeit tragikus politikai hisztéria uralta el. Sohasem érezhették magukat biztonságban határaik között. Történelmi és etnikai határaik sohasem estek egybe. E népek nemzeti költészete a 19. századi romantika óta a „nemzethalál” víziójával küszködött. Félték kisebbségeiktől, hogy azok a szomszédos „anyaországukhoz” akarnak csatlakozni a területtel együtt, amin élnek, vagy hogy a szomszédos ország készül támadásra ellenük. A gyűlölködés kölcsönössé vált.

A bipolarizált második világháború utáni világrendszerben, Jalta és Párizs után a határok változtathatatlanok tűntek. Ezt a Helsinkii Egyezmény 1975-ben meg is erősítette. A fél évszázadra szőnyeg alá söpört törekvések és konfliktusok azonban hatalmas erővel robbantak a felszínre 1989 után. A volt szovjet blokk 8 országa helyett ennek nyomán ma 26 önálló országot számlálhatunk. Csehország és Szlovákia szétválása békesen ment végbe. A három balti ország önállósodása, a rövid életű szovjet katonai beavatkozás ellenére, viszonylag békesen zajlott le.

Jugoszlávia azonban valóságos erőszak- és vérfürdőben robbant szét. Ekkor került a nemzetközi szótárba az etnikai tisztogatás kifejezése, a szerb „rascisti teren”, területi tisztogatás szabad fordításaként. Ma már könyvtárnyi irodalom született a jugoszláv tragédiáról. A nemzetközi bíróság szerb, horvát, bosnyák és albán háborús bűnösöket ítél el. Felelősöket keresve legtöbbször Szerbiára, és a kommunista vezetéből nacionalista vezérré avanzsált Szlobodan Milosevicre mutattak. Ő volt az egyetlen államfő a második világháború óta, akit nemzetközi bíróság elé állítottak. Joggal. Az ítélet azonban legtöbbször egyoldalú. Annak ellenére, hogy a legtöbb háborús bűnt valóban szerbek követték el, a felelősség többoldalú. Az 1980-as években, felszabadulva Tito vaskeze alól, Jugoszlávia minden nemzetisége a nemzetépítés befejezésére, az önállóság megvalósítására tört. Egymás után verték szét a federációt összetartó kapcsolatokat. (Mindez nem volt meglepő, hiszen az önállóság megteremtése már korábban is hatalmas erőket mozgósított, sőt átmeneti sikerre is vezetett a háború alatt Hitler segítségével, amikor Szlovákia és Horvátország – Bosznia-Hercegovina zömét magába olvasztva – önálló állammá válhatott, Koszovó pedig Nagy Albánia része lett.)

A szerb nacionalisták Milosevics vezetésével kijelentették, hogy ha Jugoszlávia megszűnik, akkor nem ismerik el a köztársaságok határait, hanem egyesíteni kívánják a szerbeket, akiknek 40%-a lakott Szerbián kívül Jugoszlávia más köztársaságaiban. A Nagy-Szerbia gondolat tehát ismét felszínre tört. A brutálisan nacionalista Milosevics is hajlandó volt elfogadni Szlovénia távozását, de harcba szállt a horvátokkal és bosnyákokkal a szerbek egyesítéséért. Felelőssége megoszlott a horvát Tudjmanéval, aki elutasította a szerb autonómiaköveteléseket, vagy a bosnyák moszlim Ali Izetbegovicseval, aki Bosznia önállóságáért küzdött annak ellenére, hogy Bosznia-Hercegovina lakosságának egyharmada szerb volt. A boszniai és horvátországi szerbek semmi mást nem akartak, mint amit a bosnyákok és horvátok: a nemzeti önrendelkezés jogát. A nagyhatalmak ezt megadták a horvátoknak, bosnyákoknak és koszovóroknak, de megtagadták a koszovói, boszniai és horvátországi szerbektől. A következetes elvszerűség nem jellemezte a nagyhatalmi politikát a 20. században.

A történelmi elemzés tehát nem állhat meg a szomorú ténynél, hogy a háborús bűnök, erőszak és gyilkosság nagyobb hányadát szerbek követték el. Térségünk minden többnemzetiségű állama, továbbá számos olyan állam, mely etnikumának egy része az országhatárokon kívül él, a Balkán, a korábbi Szovjet Birodalom népei, beleértve a Baltikumot, valamint Csehszlovákia egyaránt a befejezetlen nemzetépítés, önálló államteremtés és a kisebbségek kirekesztése, vagy az azoktól való megszabadulás politikájához folyamodott. Ezt tette a Koszovói Felszabadítási Hadsereg a NATO-bombázás után, amikor első akciójával kiűldözte cigány lakosságának 80%-át, továbbá támadást indított a Macedóniában élő albánok „felszabadítására”, amit csak nemzetközi akció állított meg. Bulgária az 1980-as években kiűldözte lakossága 10%-át kitevő török kisebbségének zömét, és nem adta fel igényét Macedóniára, melyet változatlanul Bulgária integráns részének tekint, de akcióra – az Európai Unióhoz való csatlakozásra tekintettel – nem szánta el magát. Horvátország sikerrel homogenizálta lakosságát a szerb kisebbség kiűldözésével. A szerbellenes koszovói albán vagy horvát etnikai tisztogatások idején azonban a Nyugat másfelé fordította a fejét.

Ugyanez a kirekesztő kisebbségellenes politika jellemezte az önállóvá vált Észtországot, amikor 1992-ben népszavazással fosztotta meg állampolgárságától az ország lakosságának 40%-át kitevő orosz kisebbséget. Ugyanezt tette Lettország is, amikor 1991 őszén első akcióként megtagadta a választójogot az orosz kisebbségtől. Csak az Európai Unióhoz való csatlakozás vágya kényszerítette visszakoázásra, s az Unió követelményeinek betartására a balti országokat.

\*\*\*

A közép- és kelet-európai nacionalizmus tehát nehéz, fájdalmas történetéből eredően, születésétől kirekesztő és agresszív volt. Ez a karakterisztikuma azóta is minden válsághelyzetben felszínre tört. A szerencsésebbre forduló történelem, a határokat lebontó, integráló Európai Unióhoz való csatlakozás valószínűsíthetően megváltoztatja, átalakítja ezt a nemzeti jellemvonást, és felerősíti a toleranciát, békét teremtve e régióban. Hacsak – teszem hozzá óvatosan – a világ maga nem fordul ellenkező irányba, a civilizációk ütközése, az új etnikai-vallási konfliktusok, a felerősödő gyűlölködés és megújult nemzeti elzárkózás felé.

GELEI ANDREA–HALÁSZNÉ SIPOS ERZSÉBET

## Magyarország regionális logisztikai központtá válásának alapvető kérdései és feltételei

*A szerzők tanulmányukban azt a célt tűzték magunk elé, hogy megvizsgálják, miképpen válhat Magyarország a közép-kelet-európai régió logisztikai központjává. Ennek a kérdésnek a megválaszolása komplex megközelítést igényel. A sikeres válasz – mint azt a kifejtésben részletesen is bemutatják – a gazdaságpolitika számos területének összehangolt fejlesztését igényli. A tanulmány értelmezése szerint a logisztikai központtá válás gyakorlatilag azt jelenti, hogy az országot a logisztikai szolgáltatások sűrűsödési pontjává, klaszterévé kell fejleszteni.*

### 1. Helyzetelemzés – az ország logisztikai központtá válása szempontjából alapvetően fontos problémakörök kijelölése

Az Európai Unió bővülése a gazdasági szereplők számára nemcsak kihívásokat, de új lehetőségeket is teremt. A szakmai közélet képviselőinek gondolatai között évek óta érlelődik az elképzelés, mely szerint az EU bővülésével hazánk számára is adott a lehetőség, hogy a régió új logisztikai szolgáltató központjává váljon. Ezt a lehetőséget Magyarország földrajzi elhelyezkedése és a Transz-európai Közlekedési Hálózat fejlesztési prioritásként kijelölt irányai is megerősítik, hiszen a IV-es, az V-ös, a VII-es és a X-es közlekedési folyosók országunkon áthaladva és Budapesten egymást keresztezve szembetűnő módon képezhetik a régió áruáramlási folyamatainak középpontját.

Ez az adottság ugyanakkor csak lehetőség az ország logisztikai központtá válására. Még a közlekedési infrastruktúra elmúlt időszakban tapasztaltakhoz képest jóval dinamikusabb fejlesztése sem jelent önmagában garanciát e lehetőség megvalósulására. A közlekedési infrastruktúrát a gondolkodás középpontjába állító megközelítés – az infrastrukturális fejlesztések sikeres végrehajtását követően – azt természetesen elérheti, hogy az országon áthaladó áruáramlás intenzívebbé, illetve zökkenőmentesebbé váljon, s ezzel Magyarország tranzit szerepe növekedjék. A tranzitország szerepkör azonban gazdaság- és társadalompolitikai szempontokból relatíve kis jelentőséggel bír, hiszen nem biztosítja azokat az addicionális előnyöket, illetve szinerikus hatásokat, melyeket a logisztikai központtá váláshoz társítani tudunk.

Az ország logisztikai központtá válásával biztosítható előnyök összefoglalóan a következők (MLBKT kézirat, 2005):

- Az EU-konform, illetve tágabban a fejlett piacgazdaságok gyakorlatának megfelelő gazdálkodási és szolgáltatási kultúra elterjesztésével versenyképesebbé teszi a magyar vállalatokat és a gazdaság egészét.

- A külföldi tőkebefektetés számára vonzerőt képvisel.
- A logisztikai szolgáltató ágazat erőteljes fejlődése munkahelyeket teremt, s így hozzájárul a munkanélküliség csökkenéséhez.
- A közlekedési, illetve tágabban a komplex logisztikai infrastruktúra átgondolt fejlesztése egyszerre javítja a lakossági ellátást és csökkenti a lakókörnyezetre nehezedő terhelést.
- Lehetőséget nyújt az ország regionális egyenlőtlenségeinek csökkentésére.
- A hazánkban áthaladó áruáramlás intenzitásának növekedéséből fakadó várható környezetvédelmi terhelést mérsékelő megoldásokat nyújt.
- A nemzetközi áruáramlás tudatos menedzselésével lehetőség nyílik a kárpát-medencei régióban történő gondolkodásra.
- Az infrastrukturális fejlesztések, regionális és globális összefüggésekbe helyezve, lehetőséget adnak a NATO-konform védelmi szempontok érvényesítésére.

Másik – mind a szűkebben vett logisztikai szakmai körökben, mind a gazdaságpolitika területén megjelenő – elképzelés az ország logisztikai központtá válását a logisztikai központok számának növelésével, illetve azok intenzívebb fejlesztésével azonosítja. Hazánkban már 1993-ban megindultak a kutatások azzal a céllal, hogy kijelöljék az országos jelentőségű logisztikai központok hálózatát. A koncepció azóta többször kisebb-nagyobb mértékben módosult, új központok kerültek a központilag is támogatott körbe, vagy éppen korábban jelentősnek hitt helyek veszítettek fontosságukból és szorulnak ezért háttérbe. Magyarország logisztikai központtá válásának koncepcióját pusztán a kiemelt logisztikai központok fejlesztésére történő redukálása azonban szintén nem jelentheti a sikeres megoldást.

Mindkét előbb említett megközelítésben rejlik részízgagság, önmagukban azonban nem kielégítő. Amennyiben az országot a régió logisztikai központjává szeretnénk tenni, a megoldás keresése során a kiindulópontot a logisztikára kell helyoznünk. A logisztika egyik széles körben ismert és elfogadott definíciója a következőképpen hangzik: A logisztika azon tevékenység-együttes, mely biztosítja, hogy az üzleti folyamatok zavartalan lebonyolításához szükséges termékek a megfelelő helyen és időpontban, a szükségleteknek megfelelő mennyiségben, minőségben, megfelelő költség mellett rendelkezésre álljanak (Chikán, 2003). A logisztikának e meghatározása a logisztikai tevékenységek által létrehozott *szolgáltatáscsomagra* helyezi a hangsúlyt (a különböző megfelelőek a vevői elvárások eltérő dimenziói). Az ország logisztikai központtá válásának vizsgálatok is erre a szolgáltatáscsomagra, illetve a vevői elvárásoknak megfelelő *szolgáltatáscsomag létrehozására képes vállalatokra* kell helyezni a hangsúlyt. Az ország csak abban az esetben lesz képes a régió logisztikai szolgáltató központjává válni, ha nő a hazai piacon azoknak a logisztikai szolgáltató vállalatoknak a száma, amelyek vevőik számára vonzó szolgáltatásokat tudnak nyújtani.

Nézzük meg alaposabban az előbb említett *logisztikai szolgáltatáscsomag* jellemzőit! A vevői értéket teremtő logisztikai teljesítménynek hagyományosan két fő elemét szokás megkülönböztetni: a nyújtott logisztikai szolgáltatási színvonalat, illetve az annak biztosításához szükséges logisztikai költségeket. A logisztikai költségek és rajta keresztül a kínált versenyképes ár mindig is alapeleme volt és változatlanul az is lesz a nyújtott logisztikai teljesítménynek, és ezen keresztül a vevői értéknek. Az ár

szerepének változatlanságával szemben a kiszolgálási színvonal tartalma az elmúlt években, évtizedben jelentős változásokon ment át. A hagyományosnak tekintett kiszolgálási színvonal-elemek – mint pontos, rövid, ígért határidőre történő, sérülésmentes, mennyiségi elvárásoknak megfelelő szállítás – ma már az ún. képesítő elvárások, kritériumok körébe tartoznak. A kínált szolgáltatáscsomagnak olyan jellemzőit jelentik, melyek teljesítése nélkül a megrendelők szóba sem állnak az adott vállalattal, az kimarad és lemarad a versenyben. Ez a szükséges minimum, a hosszú távú versenyképesség fenntartásához ugyanakkor nem elegendő. A vevők által elvárt logisztikai szolgáltatáscsomag olyan elemekkel bővül, mint pl. a változó vevői igényekhez történő rugalmas alkalmazkodás, az áruáramlás követése és az ezzel kapcsolatos információs szolgáltatások nyújtása, gazdálkodási – pl. készletgazdálkodási – tevékenységek átvállalása a megrendelőtől, a megrendelő által meghatározott értéknövelő tevékenységek – pl. kiszerezés, csomagolás, címkézés, de akár bizonyos egyszerű gyártási tevékenységek is – elvégzése. A vevői érték teremtése szempontjából alapvetően fontossá válik a vevő alapproblémájának megértése és az erre történő aktív reagálás. Nem egy-egy kiszolgálási elem nyújtására kell helyezni a hangsúlyt. A hosszú távú versenyképesség alapja, hogy a logisztikai szolgáltatásokat végző vállalatok megértsék vevőiket, és kreatívan részt vegyenek a vevői igények kielégítésére alkalmas szolgáltatáscsomag minél komplexebb kialakításában. Összefoglalóan tehát az elvárt logisztikai szolgáltatáscsomag egyre *komplexxebb* válik, elemei közül pedig a *versenyképes ár* biztosítása mellett kiemelkednek a logisztikai szolgáltatások *idővel kapcsolatos dimenziói* (rövid határidő, illetve annak megbízható teljesítése), illetve a hagyományos logisztikai szolgáltatást kiegészítő ún. *értéknövelő szolgáltatáselemek*.

Az ország csak akkor válhat logisztikai központtá, ha – a közlekedési infrastruktúra nyújtotta csomópontokra épülve, és néhány kiemelkedően fontos, nagy logisztikai központ állami támogatásával történő fejlesztését is megvalósítva – kialakul a régióban az itt tevékenykedő és az előbbieken bemutatott versenyképes logisztikai szolgáltatáscsomagot biztosítani tudó *logisztikai szolgáltató vállalatok sűrűsödési pontja* is. A logisztikai szolgáltatók közé soroljuk valamennyi, a szolgáltatáscsomag megvalósításához szükséges *logisztikai tevékenység-együttes* lebonyolításában részt vevő vállalatot. Természetesen itt nem kívánjuk nevesíteni e vállalati kört, de még annak kiemelt jelentőségű szereplőit sem. Hangsúlyozni szeretnénk azonban e logisztikai tevékenység-együttes alapelemeit, melyek mindegyikének végrehajtásában részt vevő vállalatok e körhöz tartoznak. E tevékenység-együttes kiemelkedő területe (1) *az anyagok, termékek megrendelő irányába történő áramlásának menedzsmentje*. Ez az áramlási folyamat különféle okok – pl. határátlépés és vámeljáras, szállítási mód váltása, vevői igények szerinti kommissiózás a raktárban stb. – következtében megakadhat. Éppen ezért e pontokat a szakirodalom gyakran nevezi szakadási pontoknak. (2) A logisztikai tevékenység-együttes második kiemelkedő alapeleme e *szakadási pontok megfelelő menedzsmentje*. E szakadási pontok lehetővé teszik, hogy a komplex áruáramlási folyamatban szükségessé váló logisztikai szolgáltatásokat koncentráltan végezzék el. A komplex vevői igények, ezen belül az idődimenzió jelentősége következtében ugyanis természetesen mind a megrendelőnek, mind a szállítónak az a jó, ha a teljes áruáramlási folyamatban minél kevesebb ilyen szakadási pont szerepel. Ez azt jelenti, hogy *az áramlási folyamat megakadásához*



vezető különböző okok, illetve az ebből fakadó logisztikai tevékenység-elemek minél nagyobb hányadát végezzék el egy-egy ilyen ponton. A logisztikai szolgáltatások széles körének nyújtására képes ilyen pontokat ezért nevezhetjük logisztikai csomópontoknak, vagy *csatlakozási pontoknak* is. E csomópontokat, illetve csatlakozási pontokat a *tágra* értelmezett *logisztikai szolgáltató központok csoportjába* soroljuk. (3) A logisztikai tevékenység-együttes harmadik eleme a teljes logisztikai folyamatot megelőző, illetve azt kísérő *információáramlás menedzsmentje*. Minden olyan vállalat, mely részt vesz ennek az információáramlási folyamatnak a kialakításában és működtetésében, szintén tagja az elemzésünk középpontjában álló vállalati körnek.

## 2. A célok megvalósítását biztosító stratégiai keret bemutatása – a logisztikai központtá válás szempontjából kiemelt területek és fejlesztési prioritások meghatározása

Az előzőekben arról volt szó, hogy az országban, a régióban szükséges, hogy létrejöjjön a logisztikai szolgáltató vállalatok – fentebb értelmezett tag körének – sűrűsödési pontja. Ennek a sűrűsödési pontnak a kialakulása gyakorlatilag azt jelenti, hogy létrejön a régió *logisztikai klasztere*. A szakirodalomban a megközelítések eltérő jellegéből adódóan különböző klaszterfogalmakkal találkozunk. A szóban forgó logisztikai klaszter elemzése szempontjából Porter meghatározását tartjuk a leghasznosabbnak, aki a '90-es évektől kezdődően a versenyképesség szempontjából kezdte el vizsgálni a regionális gazdaságfejlesztésnek e fontos elemét. Porter meghatározása szerint a klaszter egy bizonyos működési területen belül tevékenykedő, egymással kapcsolatban álló vállalatok és intézmények földrajzi tömörülése, amelyben jelen van a versenyszempontból fontos iparágak széles skálája (Porter, 1990).

Kutatásai során modellbe foglalta azon tényezőket, melyek a helyi, illetve regionális versenyképesség forrásai. Az ún. *gyémánt-modell* szerint egy adott iparág – jelen esetben a logisztikai szolgáltatások iparága, illetve klasztere – csak akkor lehet sikeres, ha a modellben szereplő mind a négy alapvető tényező, illetve a köztük lévő kölcsönhatás egyszerre kedvező. Porter modelljét olyan *gondolkodási keretnek* tartjuk, mely alkalmas arra, hogy szisztematikusan megvizsgáljuk az ország logisztikai központtá válásához szükséges fejlesztéseket. A Porter-féle gyémánt-modell négy eleme a következő:

- *Vállalati stratégia, szerkezet és verseny*  
Döntő szerepe van a vállalatok versenystratégiájának, az általuk kitűzött céloknak, alkalmazott menedzsmenteszközöknek. Témánk szempontjából tehát alapvető kérdés, hogy: *Mennyiben képesek a hazai logisztikai szolgáltató vállalatok az egyre komplexebbé váló vevői elvárásoknak megfelelni?* Óhatatlanul vetődik fel továbbá az a kérdés, hogy *mi a szerepük a magyar, illetve a nagy nemzetközi szolgáltatóknak?*
- *Tényezőellátottság*  
Azok a tényezők, más néven inputok tartoznak ide, melyek feltételei annak, hogy egy adott vállalat az iparágban versenyezhesen. A logisztikai szolgáltatási szektor szempontjából is kulcskérdés, hogy *mennyiben állnak rendelkezésre*

*a szükséges input-tényezők?* A következő infrastrukturális tényezőknek van kiemelkedő szerepe: *közlekedési* (közúti, vasúti, vízi, légi és kombinált szállítás), a *csomóponti* és az *informatikai infrastruktúrának*. E hagyományosnak tekinthető infrastrukturális elemek mellett ugyanakkor döntő fontosságú a *humán tényező* szerepe. Amennyiben nem áll rendelkezésre szükséges tudással és képességekkel rendelkező logisztikai szakembergárda, az ágazat versenyképes működése nem biztosítható.

- *Keresleti tényezők*

Az adott ágazat, illetve klaszter termék- és szolgáltatáscsomagja iránt megnyilvánuló kereslet jellege, nagysága, növekedési üteme és más kapcsolódó tulajdonságai tartoznak ide. A logisztikai ágazat szempontjából alapvető fontosságú kérdés, hogy *mekkora volumenű, milyen jellegű (milyen termékek) és irányú keresletre kell, lehet felkészülni?* Természetesen a tényezők közül kiemelkedően fontos a *helyi* gazdasági növekedés és az általa generált intenzívebb áruáramlási folyamatok. A logisztikai központtá váláshoz ugyanakkor megkerülhetetlenül szükséges a kereslet nemzetközivé válása. A kereslet nemzetközivé tételéhez szükség van a *regionális*, az európai országok közötti áruforgalmi és szolgáltatási kereslet élénkítésére, de a *globális* áruáramlás nyújtotta *keresletnövelési lehetőségeket* is ki kell használni.

- *Kapcsolódó, támogató szektorok*

A versenyképességi vizsgálatok eredményei alapján megállapítható, hogy az egyes ágazatok, illetve vállalataik nem önmagukban, hanem csoportosan, egymáshoz kapcsolódóan igazán versenyképesek. Nagy szerepe van tehát azoknak a kapcsolódó szektoroknak, illetve gazdasági szabályozóknak, melyek az ágazat központi szereplőit saját termékeikkel vagy szolgáltatásaikkal támogatják. A logisztikai ágazat szempontjából is kiemelkedő jelentőségű, hogy *ennyiben segítik a támogató területek a kulcsszereplőket?* A különböző támogató területek közül jelentőségében kiemelkedik a *vámszabályozás*, illetve az EU-konform és versenyképes vámgyakorlat kialakítása, az *adórendszer* testre szabása és a korábban is kiemelt humán erőforrást biztosító *oktatási rendszer* piaci igényeknek megfelelő átalakítása, fejlesztése.

A következőkben a Porter-féle modell elemei mentén haladva részletesebben ismertetjük az ország logisztikai központtá válásához szükséges fejlesztéseket.

## **2. 1. Vállalati stratégia, iparági szerkezet és verseny**

E fejezet elején azokat a változásokat, tendenciákat vesszük sorra, melyek alapvetően meghatározzák a logisztikai klaszter központi szereplőivel, a logisztikai szolgáltatáscsomagot nyújtó vállalatokkal szembeni elvárásokat, és magyarázzák e vállalatok fejlődésének irányait is. Ezt követően röviden ismertetjük a hazai logisztikai szolgáltatók jelenlegi helyzetét.

A különböző tendenciák közül elsőként említjük a *globalizációt*. Ma már a nagy nemzetközi vállalatok mind beszerzési piacaik, mind termelő létesítményeik és értékesítési piacaik megválasztásakor globálisan gondolkodnak. E globális gondolkodás



eredményeként olyan vállalatok jönnek létre, melyek a beszerzési, termelési és disztribúciós folyamatok komplex, földrészekben átnyúló hálózatait működtetik. A hazai kis- és középvállalatok meghatározó hányada is ezekhez a komplex hálózatokhoz kapcsolódik. Az áruáramlási folyamatok globális jellegéből fakadóan az ellátási hálók, illetve annak elemeiként az egyes ellátási láncok (pl. beszállító–termelő–disztribútor–vevő) menedzsmentje is nagy kihívást jelent. A földrajzilag egymástól távol eső, más-más nyelvi és kulturális környezetben működő létesítmények menedzsmentjének kulcskérdése, hogy hogyan tudják a végső vevő/fogyasztó igényeit hatékonyan kielégíteni, és ennek érdekében az egyes lánclemek között lévő kapcsolatot zökkenőmentesen kezelni. A globalizáció ezért együtt jár az egyre bonyolultabbá váló *ellátási láncban való gondolkodás* kialakulásával és az *ellátási lánc menedzsmentjének felértékelődésével*. A logisztikai szolgáltató vállalatoknak is ebben az ellátási láncban kell megtalálniuk helyüket, és úgy alakítani szolgáltatáscsomagjukat, hogy azzal a megrendelő vállalat problémáira komplex megoldásokat tudjon nyújtani. Az elmúlt évtized további meghatározó üzleti trendje a *kiszervezés* (outsourcing). A komplex áruáramlási folyamatok kezelése együtt jár az üzleti tevékenységek egy részének, s köztük a logisztikai folyamatok kezelésének erőteljes kiszervezésével.

Az előbbiekben említett átfogó üzleti tendenciák eredményeképpen megnőtt az ellátási láncok áruáramlási folyamatainak menedzsmentjében a külső logisztikai szolgáltató vállalatok jelentősége. Megváltoztak ugyanakkor a velük szembeni elvárások is. Korábban részletesen bemutatuk a logisztikai szolgáltatáscsomag belső tartalmát. Itt most azt szeretnénk érzékeltetni, hogy a logisztikai szolgáltatások piacán milyen új működési modellek alakultak ki e szolgáltatáscsomag biztosítása érdekében.

A külső logisztikai szolgáltatótól igénybe vett szolgáltatások köre az elmúlt években jelentősen megváltozott. A kiszervezett szolgáltatáselemek kezdetben logisztikai folyamatok *bonyolításával* kapcsolatos tevékenységek voltak. Elsősorban a szállítás, a fuvarszervezés, raktározás, vámügyintézés, szükség esetén exportdokumentáció voltak azok a tevékenységek, melyek együttes kezelésével a logisztikai szolgáltató vállalat versenyképesen tudott megjelenni a piacon. Ezt követően a logisztikai szolgáltatók által nyújtott tevékenységek tovább bővültek, s az újabb rendelések elnyerésének kritériumává vált bizonyos *testre szabott szolgáltatások nyújtásának képessége* is. Ilyen testre szabott szolgáltatások közé tartozik a megrendelői igények szerinti címkézés, csomagolás, bizonyos késleltetett, könnyű gyártási tevékenységeknek az elvégzése. Másik fontos változás a logisztikai szolgáltatások piacán, hogy a logisztikai folyamatok lebonyolításához kapcsolódó tevékenységek mellett bizonyos *menedzsment tevékenységek* kihelyezésére is sor kerül. A készletfigyelési rendszerektől kezdődően az információs szolgáltatásokon át az ellátási lánc tervezésének kiszervezéséig terjed a külső logisztikai partnerekre bízott tevékenységek köre.

A logisztikai szolgáltatók között – annak alapján, hogy milyen típusú és milyen körű tevékenységeket képesek elvégezni – megkülönböztetünk 2 PL, 3 PL és 4 PL típusú logisztikai szolgáltatókat, illetve a fejlődés kiindulópontját képező egyszerű fuvarozó és szállítmányozó cégeket. A 2 PL szolgáltatók a működési tevékenységek lebonyolítását vállalják magukra (pl. szállítás, raktározás, címkézés, csomagolás). A 3 PL szolgáltatók a megbízó logisztikai rendszerébe integrálódva az ellátási lánc egyes szaka-

szaira komplett, testre szabott szolgáltatásokat is képesek hatékonyan elvégezni. A 4 PL szolgáltatók pedig e komplex, menedzsment tevékenységeket is magukban foglaló, testre szabott szolgáltatásokat a megbízó teljes ellátási láncára tudják nyújtani.

A hazai logisztikai szolgáltatási piacon nagy számmal találhatunk egyéni vállalkozóként működő fuvarozókat. Az ő versenyképességük ebben az egyre komplexebbé váló logisztikai szolgáltatói ágazatban nagyon alacsony, a helyi áruáramlásba egyedi tranzakciók révén bekapcsolódva, vagy nagyobb logisztikai szolgáltatók alvállalkozóiként tudnak életben maradni.

A hazai szolgáltató szektor meghatározó része az a mintegy 2300 folyamatosan működő bejegyzett társaság, melyek árbevétele együttesen éves szinten kb. 250 milliárd forintot tesz ki. E társaságok között is meglehetősen nagy eltérések mutatkoznak, hiszen 100 milliótól 15 milliárdos bevételig terjedő vállalatokat is találunk e körben. A Magyar Szállítmányozói és Logisztikai Szövetségének egyik felmérése szerint a hazai logisztikai szolgáltatók 80%-a 2 PL típusú szolgáltatást nyújt. A szolgáltatóknak csak 55%-a végez raktározási tevékenységet, ami elég alacsony arány, ha figyelembe vesszük, hogy a raktározási szolgáltatás ma már szinte elengedhetetlen a nemzetközivé váló versenyben. A raktározást végző vállalatoknak továbbá mindössze 2/3-a, 3/4-e végez valamilyen testre szabott szolgáltatást, többnyire kommissiózást, csomagolást, címkézést (Torma, 2005).

A Magyarországon működő logisztikai szolgáltatók másik markáns részét azok a nagy nemzetközi társaságok jelentik, amelyek az ország, illetve a régió logisztikai fejlődésében bízva, vagy még inkább egy-egy hazánkba települő multinacionális nagyvállalat konkrét megrendelésére építve települnek le. Jellemzően e vállalatokból kerülnek ki a legversenyképesebb 2 PL logisztikai szolgáltatók, de találunk közöttük 3PL szolgáltatást nyújtó cégeket is.

Az, hogy Magyarország logisztikai szolgáltató központtá váljon, alapvetően függ attól, hogy az elérhető logisztikai szolgáltatások színvonala milyen. Amennyiben megfelelő sűrűségű a logisztikai szolgáltatások iránti keresletet, továbbá biztosítottak a szükséges infrastrukturális feltételek, úgy a logisztikai szolgáltatások piacán is megfelelő kínálat alakul ki. *A logisztikai szolgáltatások iparága is globális iparág, melyek szereplői a keresletet követve települnek egyik régióból a másikba.* Fontosnak tartjuk ugyanakkor, hogy a többnyire nemzetközi cégek uralta logisztikai szolgáltatások piacán a hazai logisztikai szolgáltató vállalatokat versenyképességük megőrzése, illetve növelése érdekében támogatást kapjanak.

*A hazai logisztikai szolgáltatásokat végző vállalatok csak akkor vehetnek részt sikeresen az ellátási láncok működésében, működtetésében, ha jelentősen fejlesztik modern raktárkapacitásukat, illetve működésük informatikai támogatottságát.* Véleményünk szerint e két területen szükség van a fejlesztések központi forrásból történő segítésére is!

A hazai logisztikai szolgáltatók közül kiemelkedő a MÁV Rt. jelentősége. E problémakör részletes elemzésével nem foglalkoztunk. Azt azonban fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a MÁV Rt. vevőközpontú, szolgáltatóorientált és rugalmas működésének megteremtését az ország logisztikai központtá válásához elengedhetetlenül fontosnak tartjuk!



## 2. 2. A kereslet jellemzői

A logisztikai szolgáltatások iránti kereslet ún. *másodlagos, származtatott kereslet*. Ez azt jelenti, hogy e szolgáltatás iránti kereslet mennyisége és minőségi elvárásai is közvetlenül függenek a gazdaság termelési és kereskedelmi tevékenységének alakulásától. A közép-kelet-európai régióban a termékáramlás és ezzel párhuzamosan a logisztikai szolgáltatások iránti kereslet növekedése alapvetően három tényezőre vezethető vissza: (1) a globális áruáramlás, (2) a regionális, Európán belüli termékáramlás, illetve (3) a lokális gazdaság aktivitásától. Nézzük meg az egyes tényezőket részletesebben!

### 2. 2. 1. A logisztikai szolgáltatások iránti globális kereslet

A globalizáció mozgatórugói azok az óriásvállalatok, melyek mind beszerzési piacaik, mind termelő létesítményeik és értékesítési piacaik megválasztásakor globálisan gondolkodnak. Ez a gondolkodásmód a végső fogyasztói igény kielégítéséhez szükséges reálfolyamatokat – mint azt már említettük – földrajzilag is igen összetettekké teszi, jelentős áruáramlást generálva az egyes régiók között, de azokon belül is.

A rendszerváltást követően fokozatosan megtörtént régióknak a globális gazdasághoz történő csatlakozása, de továbbra is meghatározó kereskedelmi partnerei a nyugat-európai országokból kerülnek ki. Igen intenzív áruáramlás figyelhető meg Nyugat-Európa és Kelet-Európa, illetve Közép-Ázsia között. A (közép-)kelet-európai, illetve közép-ázsiai régió közvetlen kereskedelmi kapcsolatai más régióval az ezredfordulón még nem voltak jelenősek, s ez alapvetően ma sem változott meg. Ugyanakkor a közép-kelet-európai régió szempontjából fontos az a közvetítő szerep, melyet más régiók közötti áruáramlatokban betölt.

Két irányban is betölti a közép-kelet-európai régió e közvetítő szerepet. Az egyik ilyen irány Nyugat-Európa és a Közel-Kelet közötti áruáramlás. Mivel ez erősen kapcsolódik az európai régió belüli északnyugatról Dél-Európába (Görögország, Törökország) tartó áramláshoz, ennek hatásait a regionális szint bemutatásakor tárgyaljuk részletesen. Másik különösen fontos és hazánk szempontjából nagy fejlesztési potenciált magában rejtő irány és közvetítő szerep a nyugat-európai régió és Kelet-Ázsia, illetve csendes-óceáni térség közötti termékáramlás tekintetében mutatkozik meg. Az elmúlt években önmagában igen jelentős pl. az a növekedés, mely Kína Európába irányuló külkereskedelmében bekövetkezett.

Az említett jelentős fejlesztési potenciálnak az ad alapot, hogy a szóban forgó régiók közötti forgalom döntő többségét lebonyolító nyugat-európai légi (pl. Frankfurt, Amsterdam) és tengeri kikötők (pl. Rotterdam, Hamburg, Le Havre) igen zsúfoltak. Az Európai Unió saját infrastruktúrájának tehermentesítése érdekében ezért támogatja azon beruházásokat, melyek révén olyan logisztikai szolgáltató központok jönnek létre, melyek képesek átvállalni nyugat-európai társaik tevékenységének egy részét. E tehermentesítésben nagy szerepet kaphat Európa, benne Közép-Európa regionális repülőter-hálózatának fejlesztése. Másrészt ugyanakkor a Kelet-Ázsiából, illetve a csendes-óceáni térségből Nyugat-Európába irányuló áruáramlási folyamat egy részének elterelése a hagyományos

északnyugat-európai logisztikai központoktól megtörténhet vízi úton is. Ehhez arra van szükség, hogy kiépüljön az a tágan értelmezett logisztikai infrastruktúra-hálózat, mely Európa déli és a délkeleti kikötőiből (az adriai kikötők: Koper, Rijeka, Trieszt, illetve a fekete-tengeri kikötők közül elsősorban Constanta) az árut Közép-Kelet-Európán át az elvárt szolgáltatási feltételeknek megfelelően juttatja el a nyugat-európai felhasználókhoz. Jelenleg a nagy (4000 TEU feletti) tengerjáró hajók közvetlenül befutnak a nyugat-európai kikötőkbe. Ma már azonban az a törekvés alakult ki, hogy ezeket az óriási hajókat csak néhány kiemelt kikötőbe futtassák be (pl. az egyiptomi Port-Szaid, vagy az olasz Guio Tauro). A tengerjáró hajók rakományát ezekben a kiemelt kikötőkben kisebb, ún. feeder hajókra rakják át, s ezekkel viszik tovább az árut a part menti kikötőkhöz. A part menti hajók egy részénél tengeri szállítást folyami szállítással lehet folytatni (pl. Constanta – Duna), máshol (pl. Trieszt, Koper) a part menti kikötőkből szárazföldön (esetleg légi úton) történhet a további árueljuttatás. A dél-európai kikötők és a hozzájuk kapcsolódó Nyugat-Európába irányuló vízi szállítási útvonal ugyanakkor nemcsak tehermentesítheti az északi kikötőket, de a rövidebb szállítási távolság és az ebből adódó potenciális gyorsaság következtében jobb logisztikai szolgáltatást, a szolgáltató vállalatok számára pedig versenyelőnyt is biztosíthat (Somlóvári, 2005).

Az Európa és Kelet-Ázsia, illetve csendes-óceáni térség közötti egyre intenzívebbé váló termékaáramlás zökkenőmentes lebonyolításában a jövőben nagy szerepet játszhat az európai vasúti folyosók összekapcsolása az ázsiai vasúti szállítási folyosókkal. Különösen fontos lenne ezen belül a transz-szibériai vasút felélesztése.

Magyarország logisztikai szolgáltató központtá válása szempontjából elsődleges, hogy lehetőleg azok az áruáramlási folyamatok haladjanak át az országon, melyek logisztikai szolgáltatási igényt is generálnak. A globális áruáramlásból adódó valamennyi árumozgás ilyen lehet, hiszen az EU-határ átlépése és az ebből adódó vámolási szolgáltatási igény önmagában megakasztja az áramlást.

### 2. 2. 2. A logisztikai szolgáltatások iránti regionális kereslet

A globalizáció mellett az Európán belüli regionális áruáramlás intenzitásának növekedése is lehetőséget ad arra, hogy a logisztikai szolgáltatások iránti növekvő igény jelentős részét Magyarországon elégítsék ki.

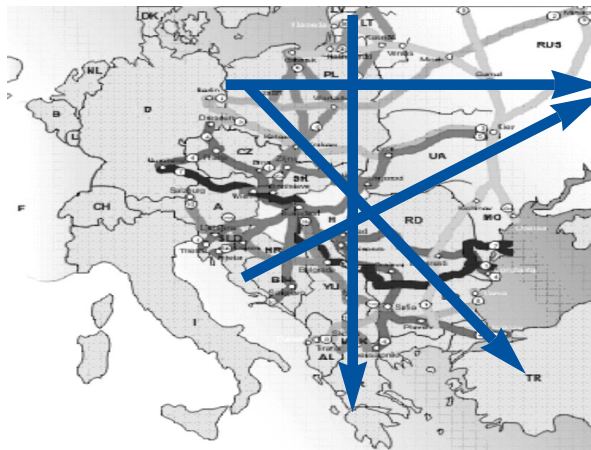
A logisztikai folyamatokban megfigyelhető regionális szintű változások döntő mértékben abból fakadnak, hogy az egységesülő, bővülő, átjárhatóbbá váló piacon tevékenykedő gazdasági szereplők saját működési hatékonyságuk növelése érdekében újragondolják disztribúciós rendszerük struktúráját és működési elveit. Ez a hatékonyságnövelési törekvés többnyire azzal jár, hogy regionális elosztó központokat telepítenek a közép-kelet-európai régióba.<sup>1</sup> Ezek az elosztó központok jelentős áruáramlást bonyolítanak le az adott vállalat termelő egységei, illetve megrendelői, vevői között.

<sup>1</sup> Megjegyezzük, hogy nemcsak az európai, de a globális vállalatok disztribúciós rendszerének átgondolása is vezethet hasonló döntéshez, hiszen a növekvő közép- és kelet-európai felvevőpiac igényeinek hatékony kielégítése számukra is fontos növekedési lehetőségeket kínál. Ebben az esetben ezek a változások globális árumozgást is generálnak.

Ezek az elosztó központok is logisztikai szolgáltató központoknak tekinthetők. Azt, hogy a létesítmény-elhelyezési döntés meghozatalakor a szóban forgó vállalatok a közép-kelet-európai régióon belül melyik országot választják letelepülési helyként, jelentősen meghatározzák azok a tágra értelmezett működési feltételek (pl. infrastruktúra, humán erőforrás rendelkezésre állása, adórendszer, vámeljárási jellemzői) melyeket hazánk, illetve a versenytárs országok nyújtani képesek. Ezek a nagyvállalatok többnyire saját forrásból építik ki logisztikai szolgáltatást végző raktárközpontjukat, s általában hozzáik magukkal a már bejáratott partnerkapcsolataikat, a szintén nagy multinacionális logisztikai szolgáltatókat. Az ország logisztikai központtá válását nagymértékben segítené, ha minél több európai – vagy más nemzetközi – vállalatot sikerülne hazánkhoz meggyőznie arról, hogy az egyre fontosabbá váló közép-, de főképpen kelet-európai (benne is mindenekelőtt orosz) piac ellátásában Magyarország az utolsó megbízható és hatékony értékesítési pont, bázisállomás!

A másik ok, ami az európai régióban végbemenő áruáramlási és ezzel összefüggésben logisztikai szolgáltatások iránti igényt meghatározza, nem más, mint az egyes országok közötti kereskedelmi tevékenység és az ezt kísérő termékáramlás alakulása. A logisztikai központtá válás szempontjából fontos, hogy milyen relációkban figyelhető meg a kereslet növekedése, hiszen e relációk földrajzilag is megjelölik azokat az áramlási irányokat, ahol a logisztikai infrastruktúra fejlesztése irányában várhatóan nagyobb igény jelentkezik. Az európai régió országai közötti áruáramlási elemzésekor egyrészt figyelemmel kell lenni arra, hogy a nyugat-európai országok mely közép-kelet európai, illetve kelet-európai országokkal kereskednek intenzíven, és vizsgálni kell, hogy a fontos kereskedelmi irányok közül melyek azok, amelyek hazánkon keresztül futnak, illetve, amelyek a gazdasági, versenyképességi szempontokat figyelembe véve felénk terelhetők.

Nézzük meg először az európai országok közötti áruáramlás fő irányait! Az 1. ábrán bejelöltük Európa egyes régiói közötti legfontosabb áruáramlási irányokat.



1. ábra. Meghatározó áruáramlási irányok Európában (Fülöp, 2005)

Az ábráról látszik, hogy Európán belül a fejlett északnyugati országok és Oroszország, illetve az északi volt szovjet köztársaságok közötti áruáramlás igen intenzív. Ennek Magyarország felé terelése nem lehetséges. Ugyanakkor a másik három fő áruáramlási irány mindegyike átvezet hazánkon. Ez egyértelművé teszi, hogy Magyarország az európai áruáramlási folyamatokban fontos tranzitország. Azt azonban – mint arra korábban is utaltunk – nem jelenti, hogy egyértelműen logisztikai központ is lesz belőle. A logisztikai központtá váláshoz más is kell. Legfőképpen az, hogy a korábban részletesen bemutatott logisztikai szolgáltatáscsomagot megfelelő minőségben lehessen az országban igénybe venni. Ebben a tekintetben óriási verseny bontakozott ki a közép-európai régió országai között.

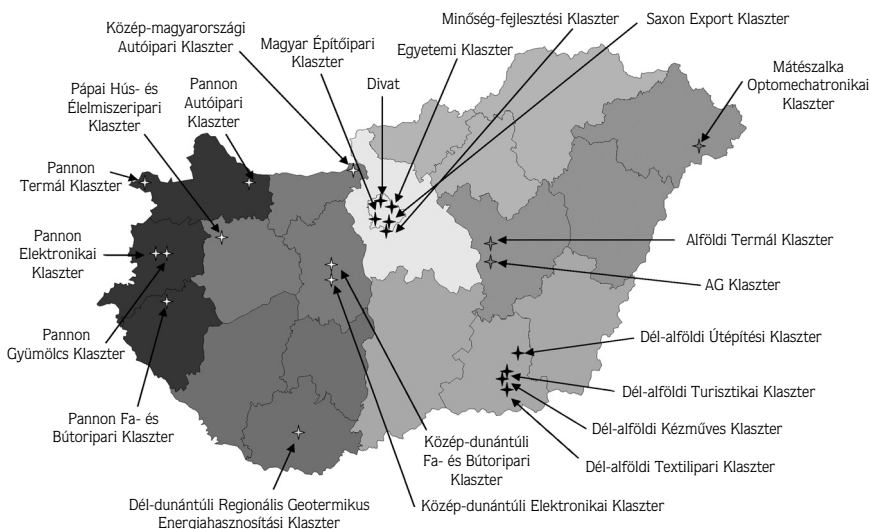
Nézzünk egy példát a Délnyugat-Európából Északkelet-Európa irányába történő árumozgás kapcsán! Az adriai kikötőkből, illetve Olaszországból érkező árumennyiség legrövidebb útvonalon valóban Magyarországon keresztül juthat el Kelet-Európába. A logisztikai teljesítmény szempontjából kimagaslóan fontos rövid szállítási határidőnek ugyanakkor csak egyik befolyásoló eleme a szállítási útvonal hossza. A tényleges szállítási időt alapvetően meghatározza az, hogy az adott útvonalon szükségesé váló logisztikai szolgáltatások igénybevételéhez (pl. átrakódás egyik szállítási módról a másikra, vagy a vám eljárás) mennyi idő szükséges. A környező országok erőteljes infrastrukturális fejlesztésekkel és saját logisztikai szolgáltatásaik színvonalának javításával – fizikailag is elterelhetik az áruáramlást Magyarországról. A Délnyugat-Európából Kelet-Európába irányuló áru mehet pl. Ausztrián és Szlovákián keresztül is. Ebben az esetben az áru valamivel – de nem sokkal – hosszabb utat jár be, de a megfelelő szolgáltatások eredményeképpen adódó gyorsabb áruáramlás miatt a szállítási idő rövidebb lesz. Az előbbi példánk élő példa, hiszen a Délkelet-Európából érkező áruk egy része már ma sem Magyarországon keresztül éri el Kelet-Európát, hanem egy osztrák magánvasútnak (a Graz – Köflacher Eisenbahn GmbH) a szlovák államvasúttal történő együttműködésének köszönhetően Ausztrián és Szlovákián keresztül. Szlovákia az ukrán határ mentén az ágcsernyői logisztikai szolgáltató központ erőteljes fejlesztésével biztosítja a határátlépés zökkenőmentes lebonyolítását. Az ukrán határon átmenő áruforgalom – a folyamatosan felértékelődő orosz piac miatt is – megnyerése nagyon fontos, hiszen a vasúti nyomtáv változása és az ebből fakadó átrakási igény mindenképpen megakasztja az áruáramlási folyamatot, és ezzel közvetlenül támaszt logisztikai szolgáltatás iránt igényt.

Természetesen az sem lenne jó megoldás – sőt, ha lehet, pl. környezetvédelmi szempontokból, még rosszabb –, ha maga az áruáramlás nem terelődik el Magyarországról, tehát megmarad hazánk tranzit szerepe, de a lehetséges logisztikai szolgáltatások az országhatár másik oldalán, mondjuk Ukrajnában vagy Romániában rakódnak rá a termékekre. Ez utóbbi veszély fenyeget az Északnyugat-Európából Délkelet-Európa felé irányuló termékáramlás kapcsán, mert Románia, Arad erőteljes logisztikai fejlesztésével már készül az EU-hoz történő csatlakozást követő lehetőségek megragadására. Az aradi fejlesztések a dél-magyarországi régió logisztikai központ szerepét, illetve esélyeit csökkenthetik. Ugyanakkor a magyar-román logisztikai fejlesztéseket összehangolva lehetőség van kiegészítő és egymást erősítő beruházásokra és ezzel az adott térség logisztikai képességeinek erőteljesebb javítására.

### 2. 2. 3. A logisztikai szolgáltatások iránti lokális kereslet

Végül, de nem utolsósorban szólni kell a magyar gazdaság által támasztott áru-áramlási és ebből fakadó logisztikai igény alakulásáról. Igen lényeges ez a szempont, hiszen a hazai gazdaság szereplőinek teljesítményét és versenyképességét mind input oldalról (alapanyagok és alkatrészek megfelelő szintű ellátása), mind output oldalról (a létrehozott terméket megfelelő logisztikai színvonalon történő eljuttatása a vevőhöz) alapvetően meghatározza az, hogy a tevékenységét kísérő logisztikai folyamatok mennyire rugalmasak és zökkenőmentesek. Természetesen ez az állítás a magyar gazdaság minden szereplőjére igaz. Amikor azonban a szűkös rendelkezésre álló erőforrások által lehetővé tett fejlesztések megjelöléséről, a prioritások meghatározásáról gondolkodunk, kiemelkedően fontos figyelembe venni, hogy vajon vannak-e, s amennyiben igen, hol vannak a magyarországi termelő létesítmények hálózatában sűrűsödési pontok. Ezek a sűrűsödési pontok ugyanis egyrészt lehetővé teszik, hogy az adott logisztikai beruházás a lehető legtöbb érintett számára legyen hozzáférhető, másrészt a sűrűsödési pontokban megjelenő koncentrált kereslet magának a logisztikai beruházásnak a gazdaságosságát, megtérülését is biztosítja.

E sűrűsödési pontok vizsgálatában segítségünkre van a különböző hazai klaszterek elhelyezkedésének vizsgálata. Jellemzően a hazai ipari központokhoz, klaszterekhez kapcsolódva alakult ki a mára több mint 150 telephellyel rendelkező országos iparpark-hálózat, mely a logisztikai szolgáltatások iránti kereslet természetes sűrűsödési pontjait foglalja magában. A 2. ábra mutatja az ország legfontosabb klaszter-középpontjainak elhelyezkedését. Az ábrán látszik, hogy a következő városok, illetve



2. ábra. Magyarországi klaszterek középpontjai (Nikodémus, 2005)

az azok körüli területek a logisztikai fejlesztések kijelölésekor mindenképpen szóba jöhetnek: Sopron, Pápa, Győr, Esztergom, Székesfehérvár, Budapest, Mátészalka, Szolnok, Szeged, Pécs, Zalaegerszeg, Szombathely.

Bár a hazai klaszterelemzésekben jellemzően kimarad, fontos megemlíteni, hogy a dél-magyarországi régió gyakorlatilag agráripari klaszternek tekinthető. Ennek a fontos ágazatnak a logisztikai prioritások meghatározásában történő figyelembevétele fontos. Az agráripari klaszter középpontjának Baját tekinthetjük.

## 2. 3. A tényezőellátottság jellemzői

A logisztikai szolgáltatások megfelelő szinten történő biztosítása szempontjából kiemelkedően fontos, hogy a szolgáltatást végző gazdasági szereplők számára mennyiben és milyen színvonalon állnak rendelkezésre a kritikus input-tényezők. Ahhoz, hogy Magyarország logisztikai központtá válhasson, négy ilyen kritikus input-tényező összehangolt és tudatos fejlesztésére van szükség. Ezek közül három infrastrukturális jellegű, és a *közlekedési, a csomóponti és az informatikai infrastruktúrát* jelenti. A negyedik a *humán tényező*, a megfelelő felkészültségű szakemberek rendelkezésre állásának kérdése. Ebben a fejezetben az első három tényezőt vizsgáljuk meg.

### 2. 3. 1. A közlekedési infrastruktúra

A közlekedés és az infrastruktúra komplex értékelésével és elemzésével önálló Programtanács foglalkozik; itt most a közlekedési infrastruktúra fejlesztése kapcsán azokat a megállapításokat emeljük ki, melyek az ország logisztikai szolgáltató központtá válása szempontjából meghatározók. Amennyiben megnézzük a logisztikai szolgáltatások iránti keresletet generáló áruáramlás 2. 2. alfejezetben bemutatott alakulását, láthatjuk, hogy az Európai Unió a Transz-európai Közlekedési Hálózat fejlesztési koncepciójának kialakításánál mind a globális, mind a regionális áruáramlási folyamatok várható alakulását figyelembe vette.

A '90-es évek elején az Európai Ipari Kerekasztal, tehát a legnagyobb iparvállalatok kezdeményezése nyomán merült fel az egységes európai közlekedéspolitika kialakításának igénye. A kezdeményezés hatására az EU 1996-ban fogalmazta meg irányelveit és jelölte meg az ún. Transz-európai Közlekedési Hálózat (Trans-European Network, TEN) elemeit. Ugyanakkor az ENSZ-EGB (Európai Gazdasági Bizottság) irányításával is elindult egy koncepcióalkotási folyamat. Ebben az EU is részt vett. Először 1994-ben határozták meg azokat a nagy nemzetközi közlekedési folyosókat, amelyek az EU, valamint a közép- és kelet-európai országok közötti nagy távolságú forgalom lebonyolításában meghatározók. Ezeket a folyosókat 1997-ben a Helsinkiben tartott Összeurópai Közlekedési Konferencián újból átgondolták, néhány helyen a korábbi elképzeléseket módosították. Így alakultak ki a ma is mérvadó Helsink-i folyosók. A Magyarországon átvezető Helsink-i folyosók a következők:

- IV. folyosó, mely Északnyugat-Magyarországról, az osztrák/szlovák határ felől Budapesten át Dél-Magyarország, a román/jugoszláv határ felé halad. A IV. folyosó Berlint köti össze Isztambullal, megteremti továbbá az EU központi álla-

mai és Görögország közötti kapcsolatot, illetve kapcsolatot teremt az Északi-tenger és a Fekete-tenger között.

- V. folyosó, mely Délnyugat-Magyarországról, illetve Dél-Magyarországtól a szlovén/horvát határról halad Budapesten át Északkelet-Magyarország, az ukrán határ felé. Az V. folyosó összeköttetést teremt az Adriai-tenger, illetve annak part menti országai és Kijev – és áttételesen a kelet-európai, benne a nagy orosz piac között.
- X/B. folyosó, mely Budapestről indulva részben a IV. folyosó mentén halad, de a horvát határon átlépve elkanyarodik délre, és Jugoszlávián keresztül Görögországig vezet.
- A VII. folyosó maga a Duna.

A Helsinki folyosók összeurópai megközelítés alapján határozták meg a fő közlekedési folyosókat, az EU azonban a várható bővítés miatt külön kidolgozott egy saját programot, mely a csatlakozó országokon belüli, illetve azok közötti összeköttetését kívánta javítani. E program a Közlekedési Infrastruktúra Igények Felmérése (Transport Infrastructure Needs Assessment) néven futott, az angol név alapján elterjedt rövidítés pedig a TINA-hálózat. Míg a Helsinki folyosók sugarasan jelölik ki a fő közlekedési folyosókat, addig a TINA-hálózat e sugarak közötti belső összeköttetéseket hivatottak megteremteni.

A keresleti oldal jellemzésekor bemutatott globális, regionális áruáramlási irányok megfelelnek a Helsinki folyosók által megjelölt fő közlekedési irányoknak. Ebből következik, hogy a Helsinki folyosók mentén szükség van a hazai közlekedési hálózatnak – lehetőleg mind közúti, mind vasúti – kiépítésére. Ez elengedhetetlenül szükséges ahhoz, hogy hazánk logisztikai központtá válhasson!

### 2. 3. 2. Csomóponti infrastruktúra

A logisztikai szolgáltatások infrastrukturális igényeihez tartozik a termékáramlás szakadási pontjainál igényelt tevékenységek, szolgáltatások elvégzéséhez szükséges infrastruktúra fejlesztése. Abban az esetben, ha az áramlási folyamat megszakadását előidéző ok hatékony menedzselésére kerül sor logisztikai szolgáltatások megfelelő szintű nyújtásával, e szakadási pontok – tágra értelmezett – logisztikai csomópontokká, azaz logisztikai központokká válnak. Az anyagáramlási folyamatok szakadását három alapvető okra vezethetjük vissza: *fizikai, gazdálkodási és szabályozási okok*.

A termékáramlás megszakadásának *fizikai oka* az áru átrakásának szükségletéből fakad. Ez az áruátrakási szükséglet több ok miatt is felmerülhet.

Az okok között elsőként említjük a vasúti szállítás kapcsán a volt szovjet köztársaságok területén használatos széles nyomköz, illetve az Európában meghatározó normál nyomköz csatlakozási pontjainál szükségessé váló átrakást. Ennek kezelése a magyar-ukrán határon elengedhetetlen, legalkalmasabb pontja Záhony.

Az átrakási szükségletek jelentős része fakad a különböző szállítási módok összekapcsolásának igényéből. A logisztikai szolgáltatások színvonalának növekedése (gyors és pontos szállítás) az elmúlt évtizedekben a közúti szállítás jelentős térhódításához vezetett. A közúti szállítás továbbfejlődése a fejlett nyugat-európai gazda-

ságokban ugyanakkor saját infrastrukturális korlátaiba ütköznek, illetve komoly ellenállást vált ki pl. környezetszennyezési (zaj, légszennyezés) okok következtében. Ezért az EU támogatja egyrészt a vasúti szállítás versenyképességének növelését célzó fejlesztéseket, illetve a kombinált áruszállítási módok térhódítását segítő beruházásokat. A hazai közúti tranzitforgalomnak 8–9%-a gördülő országúton (RO-LA) halad ma át az országon. Ez a forgalom az elmúlt 10 évben mintegy megtízszereződött.

Fontos megjegyezni egyrészt azt, hogy a kombinált fuvarozás csak hosszú (mintegy 600–800 km-es) távolságon gazdaságos, ezért a kombinált terminálok fejlesztését sem szabad elaprózni, egyértelmű fejlesztési prioritások és a rendelkezésre álló erőforrások koncentrációja szükséges. Másrészt fontos tudni azt is, hogy hosszú távon az Európai Unió a kísérő forgalom (pl. RO-LA) helyett a kiséretlen kombinált áruszállítás (konténerek, csereszekrények) fejlesztését támogatja. Ennek oka elsősorban abban keresendő, hogy a RO-LA megoldásban a teljes kamiont szállítja a vasút, s ez a nagy holttömeg miatt nem gazdaságos.

Ma Magyarországon folyamatosan és sikeresen működő RO-LA terminálok: Kiskundorozsma/Szeged, BILK, Sopron. A konténeres kombinált áruszállításban hazánkban jelenleg Sopron és a BILK játszik meghatározó szerepet. Itt az északi-európai kikötőkből érkező konténerekkel megrakott ún. blokkvonatokat szét-, illetve átrakodják, és közúton vagy vasúton szállítják tovább. Az ide beérkező áru jelentős része Békéscsabán keresztül Törökországba megy. Amennyiben a globális és regionális áruáramlási folyamatokban megnő az Adriai-tenger, illetve kikötőinek szerepe (Koper, Rijeka, Trieszt), az onnan érkező konténeres áruszállítás bonyolításába egy délnyugat-dunántúli logisztikai központ is bekapcsolódhat. Erre földrajzi fekvése miatt Nagykanizsa a legalkalmasabb. Az adriai kikötőkből érkező áru továbbszállítására szempontjából fontos továbbá egy Budapest alatti híd megépítése – javasoltan Dunaújvárosban.

A globális áruáramlásban a Duna szerepének felértékelődése szükségessé teszi olyan logisztikai központok kialakítását, ahol lehetőség van a vízi és vasút, illetve a vízi és közúti szállítás összekapcsolására. Erre a Csepeli Nemzeti Szabadkikötő, Győr-Gönyű és Baja lehet alkalmas.

A légi közlekedés, illetve áruszállítás az elmúlt években igen dinamikusan fejlődött. Önmagában ez a szállítási mód ugyanakkor nem versenyképes, elkerülhetetlen annak összekapcsolása a közúti, illetve vasúti szállítási móddal. Ebből fakadóan a komplex logisztikai folyamatnak kiemelkedően fontos csomópontjai. A légi közlekedés gyors fejlődésével párhuzamosan a nagy európai légikikötők – mint arra korábban már utaltunk – túlterheltekké váltak. Ezért fontos a regionális európai repülőterek kialakítása. Az európai irányelvek szerint 200 km-es hatósugarú körzetek kialakításával szükséges a regionális repülőterek hálózatát létrehozni. Ennek tükrében alapvető fontosságú a Ferihegyi Nemzetközi Repülőtér fejlesztése, a nemzetközi áruforgalom kezelésére alkalmas cargo-bázis kiépítés és a közlekedési ágak közötti kapcsolat biztosítása. Ferihegy mellett a debreceni, illetve a sármelléki repülőterek azok, melyek rajta fekszenek fontos logisztikai útvonalakon, eleget tesznek a 200 km-es irányelvnek. Ezért fejlesztésük mindenképpen indokolt.

A termékáramlási folyamatok megszakadásának, megszakításának *gazdálkodási okai* is lehetnek. A vevő, megrendelő igényeinek rugalmas kielégítése gyakran készletek felhalmozását igényli. Szükségessé válhat továbbá pl. az egyéni igényeknek megfelelő kiszervelek, csomagolás, címkézés kialakítása. A konkrét, specifikus vevői igények kielégítéséhez szükséges tevékenységek elvégzésének helye többnyire egy raktárbázis, mely biztosítja a szükséges infrastruktúrát. Ezek a raktárbázisok is logisztikai szolgáltató központnak tekinthetők. Követelményeknek megfelelő raktárkapacitások nélkül ma már nem biztosítható az elvárt logisztikai szolgáltatáscsomag. Bár hazánkban elterjedt nézet, hogy rengeteg raktárkapacitás áll rendelkezésre, a valóság azonban az, hogy tároló helyiségek ugyan bőven akadnak (pl. lerobbant, régi, használaton kívüli gyárépületek), a modern logisztikai elvárásoknak megfelelő raktárkapacitás azonban hiánycikk. Természetesen a megfelelő raktárkapacitás kiépítése nem állami feladat – mivel tőkeigényes és hosszú távon megtérülő befektetésekről, fejlesztésekről van szó –, szükségesnek tartjuk az ilyen jellegű beruházások támogatását. Ennek különböző eszközei lehetnek, mint pl. vissza nem térítendő támogatások, hitelkedvezmények, a beruházások adócsökkentő tételként történő elszámolása stb.

A termékáramlási folyamatok megszakadását *szabályozási okok* is indokolhatják. E szabályozási okok közül kiemelkedik a vámszabályozás. Erről a kérdésről a kapcsolódó, támogató szektorok elemzésénél részletesebben is szólunk.

A termékáramlási folyamatok megakadását tehát számos tényező indokolja. A logisztikai szolgáltatáscsomag megrendelőinek az a természetes szükséglete, hogy minél kevesebb alkalommal és minél rövidebb ideig álljon le az áruáramlás. Ezért azoknak a logisztikai szolgáltató központoknak van esélyük vevői megrendelések elnyerésére, melyek szolgáltatásaikkal a lehető legtöbb szakadást előidéző ok együttes kezelésére alkalmasak. E logisztikai szolgáltató központok nemcsak mikro-, de makrogazdasági szempontból is annál hatékonyabbak, minél több szolgáltatáselemet tudnak összpontosítani. Ezek a logisztikai szolgáltatások széles skáláját nyújtó csomópontok kiemelt jelentőségűek, és ezért fejlesztésük különösen fontos feltétele az ország logisztikai központtá válásának. Az országos jelentőségű logisztikai szolgáltató központok (OLSZK) koncepciójának kialakítása már 1993-ban megkezdődött. A koncepció kisebb mértékben folyamatosan módosult, jelenleg 13–14 nagy OLSZK-ról beszélnek a szakemberek. Ezek a következők: BILK (Dél-Budapest), Harbour Park (Nagytétény), Székesfehérvár, Záhony, Sopron, Szeged, Szolnok, Baja, Győr, Nagykanizsa, Debrecen, Miskolc, Tiszaújváros (ma már sokan megkérdőjelezik szükségességét), Csepel Nemzeti Szabadkikötő.

Már az OLSZK-k kijelölésekor és azóta is az a logisztikai szakma jelentős részének véleménye, hogy azok fejlesztésében az államnak jelentős szerepet kell vállalnia. A rendelkezésre álló szűkös pénzügyi erőforrások miatt ugyanakkor egyre többen fogalmazzák meg, hogy koncentrálni kell a felhasználható állami forrásokat és a jelenleg megjelölt kiemelt OLSZK-közül is csak néhány központot kell állami segítséggel létrehozni. Mi is ez utóbbi elképzeléssel értünk egyet. Úgy véljük, hogy e néhány kiemelt központ meghatározása, kijelölése során elsősorban azt kell figyelembe venni, hogy (1) egyrészt az adott központ rajta fekszik-e jelentős nemzetközi logisztikai út-

vonalon; (2) másrésről, vajon az adott áruáramlási útvonal szükségessé tesz-e olyan volumenű és megtérülésű infrastrukturális beruházásokat, melyre a magántőke nem mozgósítható. Ilyen jellegű infrastrukturális befektetések elsősorban a különböző szállítási módok kapcsolódási pontjainál jelentkeznek. Jellemzően a közlekedési infrastruktúra összekapcsolását, illetve az összekapcsolódási pontokban az áruátrakás infrastruktúrájának megteremtését célozzák.

### 2. 3. 3. Az informatikai infrastruktúra

Az informatikai infrastruktúra fejlesztése ma már elengedhetetlen ahhoz, hogy létrejöhön a vevői elvárásoknak megfelelő komplex logisztikai szolgáltatáscsomag. A beszerzési piacában, termelő létesítményeinek elhelyezésekor és értékesítési piacainak megválasztásában is globálisan gondolkodó piac számára az áruáramlást megelőző (jellemzően a megrendelői igényt specifikáló), mind az azzal párhuzamos (nyomon követést és beavatkozást lehetővé tevő) információk nagyon fontosak. Az ehhez szükséges eszközök alapvetően a következők: integrált vállalatirányítási rendszerek bevezetése, fejlett raktár-informatikai szoftverek és mobil terminálok alkalmazása, a pontos és gyors termékazonosítást lehetővé tevő technikák (vonalkód, rádiófrekvenciás azonosítás) és az árukövetést lehetővé tevő technológiák (műholdas helymeghatározó és navigáló rendszerek), szélessávú internet-elérhetőség biztosítása. Ezek bevezetése az egyes vállalkozások versenyképességét alapvetően befolyásolja, ezért elsődleges érdeke a vállalkozásoknak, hogy maguk is erőforrásokat fektessenek e területbe. Felmérések szerint ma Magyarországon a nagy nemzetközi vállalatok e téren is elől járnak gazdálkodásukban, a magyar kis- és középvállalatok ugyanakkor jelentős lemaradnak. Hasznos lenne ezért e vállalkozói réteg informatikai beruházásainak különböző technikák segítségével történő támogatása.

Az informatikai infrastruktúra szempontjából különösen fontosnak tartjuk az országos jelentőségű logisztikai központokat integráló informatikai rendszer kialakítását, illetve ennek az Európai Unióban működő hálózatokhoz kapcsolását.

### 2. 3. 4. Fejlesztési prioritások

A jelenleg hatályos magyar közlekedéspolitika alapvetően elfogadható fejlesztési prioritásokat határoz meg. A továbbiakban csak az általunk szükségesnek vélt kiegészítéseket, pontosításokat, illetve módosításokat emeljük ki. Kiegészítéseinket először a logisztikai folyamatokban meghatározó (1) vonali elemek szempontjából tesszük meg (közlekedési áganként); majd áttérünk a (2) csomóponti elemekkel kapcsolatos kiegészítő megjegyzések tárgyalására.

*Kiegészítő megjegyzések a jelenleg is érvényes fejlesztési prioritásokhoz*

*Közúti közlekedés:*

- A budapesti körgyűrű befejezése rendkívüli fontosságú. Azt is látni kell azonban, hogy a körgyűrű már ma is igen zsúfolt. Az ország logisztikai központtá válása, ezen belül Budapest logisztikai fordítókörög szerepének kialakulása során a körgyűrűre nehezedő nyomás tovább fog erősödni. Ezért nemcsak az

MO környűrű befejezése, de a már kiépített szakaszok kapacitásának bővítés is elengedhetetlen.

- Az MO-ás környűrű, illetve Budapest tehermentesítését – de a gazdasági régiók közötti kapcsolat szervezéséből is – segíti közúthálózatunk sugaras felépítésének feloldása. Ezért a *déli autópályák (M8 és M9) kiépítésének gyorsítása*. Ezen túl fontosnak tartjuk az országot nyugat-keleti irányba átszelő 8-as, illetve a 6-os út fejlesztését.
- Kiemelten fontosnak tartjuk a Nyugat-Dunántúlon átvezető *észak-déli közlekedési folyosó kialakítását, a régi Borostyán út – Sopron–Szombathely–Nagykanizsa tengely* – fejlesztését. Mivel már most érezhető ebben az északnyugati régióban hazánk és a szomszédos Ausztria, illetve Szlovákia között a logisztikai szolgáltató szerepért folytatott verseny erősödése, ennek az útvonalnak a *fejlesztési ütemét szintén gyorsítani javasoljuk*. E fejlesztéssel zökkenőmentesebbé tesszük az északról érkező áruknak az Adriai-tengerhez jutását (illetve fordítva).
- A keresleti tényezők bemutatása alapján egyértelmű, hogy Záhonynak a nemzetközi árumozgásban kitüntetett szerepe van. Ezért úgy véljük, hogy ismételtén át kell gondolni és módosítani szükséges az *M3-as autópálya nyomvonalát az ukrain határmetszés szempontjából*. Az ország logisztikai központtá válása szempontjából egyértelmű, hogy a *határmetszés pontjának Záhonynál kellene lennie*. Záhonynál találkozik össze egyrészt a volt szovjet köztársaságok területén kiépült széles nyomközű vasúti hálózat a hazánkban és az EU országainak döntő többségében is uralkodó normál nyomközű vasúti hálózattal. A multimodális – vasút mellett közúti – hozzáférés biztosítása alapvető feltétele Záhony versenyképes logisztikai központtá válásának.
- Fontosnak tartjuk ezen túl az M3-as autópályának a tervezett észak-erdélyi autópályával történő összekapcsolását és az északkelet-magyarországi logisztikai infrastruktúra, illetve tágabban régió összeköttetését Észak-Erdéllyel, ezen belül Nagyvárral.

#### *Vasúti közlekedés:*

A hazai vasúti hálózat sűrűsége meghaladja az európai átlagot, minősége azonban elmarad tőle. A vasúti hálózat logisztikai szempontú fejlesztését illetően elsődleges fontosságú, hogy *felgyorsuljon a vonalak felújítása*. Elsősorban a Helsinki folyosók, illetve a TINA-hálózat mentén szükséges e fejlesztések minél gyorsabb befejezése.

#### *Vízi közlekedés:*

Egyértelmű, hogy az áruszállítás, különösen pedig a nemzetközi áruszállítás szempontjából a Dunának kiemelkedő a jelentősége. A folyónak mint a VII. Helsinki folyosónak a megjelölése is ezt támasztja alá. A Duna magyarországi szakasza a teljes transz-európai vízi útnak a legkritikusabb szakaszává vált. A Dunán történő áruszállítás fellendüléséhez elengedhetetlen a folyó mederkotrása, és ezzel a 2,5 méteres – a Duna felső szakaszán általános – merülési mélység folyamatos biztosítása.

#### *Csomóponti elemek fejlesztési prioritásai:*

Alapvető fontosságúnak tartjuk a modern raktárkapacitások hazai fejlesztésének felgyorsítását. Úgy véljük, az államnak különböző konstrukciók segítségével ösztönöz-

nie kell a magánbefektetők e téren mutatott aktivitását. Különösen fontos a nagy nemzetközi vállalatok regionális disztribúciós központjainak Magyarországra – a jelentős kelet-európai piac miatt várhatóan elsősorban Kelet-Magyarországra – történő vonzása.

A központi forrásból támogatott országos jelentőségű logisztikai központok meghatározásának általunk követett alapelvei és szempontjai összefoglalóan a következők:

1. A fejlesztendő központoknak rajta kell lenniük a főbb – korábbiakban bemutatott – nemzetközi (globális vagy regionális) áruáramlási útvonalakon.

2. A nemzetközi árumozgás volumene hazánk Európai Unióhoz való csatlakozása nyomán várhatóan mindenképpen növekedni fog. E növekedés intenzitása ugyanakkor nehezen előrejelezhető, ezért kezdetben a fejlesztendő logisztikai központok kijelölésekor azokra a régiókra kell a hangsúlyt helyezni, melyek esetében a hazai ipar és ennek következtében a származtatott logisztikai kereslet intenzitása a legnagyobb. Véleményünk szerint ezek az OLSZK-k hálózatán belül a következők: BILK, Csepeli Nemzeti Szabadkikötő, Záhony, Nagykanizsa, Baja és Szeged. A jelenleg érvényes prioritásokhoz hasonlóan javasoljuk ezen kívül, hogy a Férihegyi Nemzetközi Repülőtér (különös tekintettel a cargo-bázisra), a debreceni és a sármelléki repülőtér fejlesztése kapjon prioritást. Fontosnak tartjuk továbbá a jelenlegi kombiterminálok (BILK, Sopron, Szeged, Szolnok, Miskolc, Debrecen, Békéscsaba és Záhony) átrakodó-kapacitásának növelését és informatikai rendszerének fejlesztését célzó beruházások támogatását.

## 2. 4. Kapcsolódó és támogató szektorok

A kapcsolódó és támogató szektorok közül kiemelkedőnek tartjuk az *oktatási rendszer*, a *vámgyakorlat* hatékony és az európai szabályozással konform kialakítását, valamint az *adórendszer* logisztikai szolgáltató központtá válás szempontjából történő újragondolását. Ezen túl kiemeljük a *gazdaságirányítás intézményrendszerével* szemben a logisztika keresztfunkcionális jellegéből fakadó elvárásokat.

Felkészült szakembergárda nélkül a logisztikai folyamatok megfelelő szintű menedzsmentje elképzelhetetlen. A felsőfokú logisztikai képzés ma Magyarországon kielégítőnek mondható. Elmaradás figyelhető meg ugyanakkor a középfokú szakoktatás területén. Bár az elmúlt évtizedben több szervezet indított be képzési programokat e területen, az oktatás további fejlesztést, támogatást igényel. A szakoktatás területén különösen fontosnak tartjuk az alábbi szakmai oktatási programok fejlesztését, illetve beindítását:

- modern raktár-logisztikai ismeretek;
- a komplex logisztikai folyamatok tükrében újragondolt tehergépjármű-vezető képzési programjának kialakítása;
- az ellátási láncok és az EU elvárásai alapján a szállítmányozói ismeretek újragondolása és az ún. freight operator ismeretek oktatásának kialakítása.

Amennyiben Magyarország regionális logisztikai központ szerepre tör, elengedhetetlen két általánosabb ismeretanyag, illetve képességhalmaz, a *nyelvismeret* és a *számítástechnikai ismeretek* erőteljes fejlesztése. Fontos, hogy nemcsak a közép- és



felsőszintű vállalati, közöttük logisztikai vezetés számára elengedhetetlen az informatikai és a nyelvtudás, de *a napi folyamatokat bonyolító alkalmazottak döntő többsége számára is!*

Magyarország logisztikai központtá válásához alapvetően hozzájárul a gazdasági szabályozás, azon belül is az *adórendszer és a vámszabályozás*, valamint a *vámeljáráások lebonyolításának minősége*. Az országba történő betelepülést latolgotó cégek számára – amelyek a logisztikai szakma felé a keresletet jelentik – a telephelyválasztásnál alapvető döntést meghatározó szempont a vállalkozáshoz kapcsolódó adórendszer. A gyártási, értékesítés központok és hálózatok megjelenése, Magyarországra kiterjesztése jelentheti a logisztikai szolgáltatások iránti kereslet növekedését, de ez csak akkor válik a magyar szolgáltatók felé is keresletté, ha azok minőségben, árban versenyképesek a nagy nevű európai szolgáltatókkal, illetve a szomszédos országok szolgáltatóival. A verseny már most, országon belül is nemzetközi, és a derogációk oldásával fokozatos erősödésre lehet számítani. Az adózási problémáikat ezúttal csak a logisztikai szolgáltatások iránti kereslet és a szakma versenyképessége szempontjából vizsgáljuk. Szeretnénk felhívni a figyelmet a kiemelten kezelendő területekre, annak előrebocsátásával, hogy minden költségnövekedés a logisztikai szolgáltatásban a hazai termékek és a szolgáltatási tevékenység versenyképességét is erőteljesen befolyásolja.

A szolgáltatási piacon az árverseny a meghatározó az elvárt, standard minőségi követelmények teljesítése mellett. Az adózási rendszer versenyképességre gyakorolt hatásait leginkább Szlovákia példáján érzékelhetjük, és ha ehhez még megbízható, jobb minőségű szolgáltatást is rendelnek, úgy az alternatív útvonalakon elviszik előlünk a tranzitot (lásd korábban Záhony vs. Ágcsernyő), vagy az Olaszországból Ausztrián és Szlovákián keresztül szervezett, Ukrajnába és Oroszországba irányuló forgalom.

A logisztikai szolgáltatók szempontjából különösen fontos a bérek és közterheinek a szabályozása, a logisztikai beruházások támogatása (EU és hazai) rendszerének összehangolása és fejlesztése, valamint kiemelten az üzemanyag (gázolaj) adótartalmának felülvizsgálata.

Vám szempontból meghatározó, hogy az Ukrán határ még várhatóan hosszú ideig EU-határ lesz. Az itteni áruátmenetet Záhonyban vámszabad terület és közúti kapcsolat kiépítésével szükséges fejleszteni. Az EU-ba irányuló forgalomból célszerű a Kínából, Japánból és más távol-keleti országokból bejövő forgalmat Magyarországon „megfogni”. Ehhez a vámkiszolgálás fejlesztése és az ún. megállító helyek kijelölése és kiépítése szükséges.

A vámkezelést illetően a minőségi szolgáltatást előtérbe helyezve:

- Fejleszteni szükséges az elektronikus vámkezelési rendszert.
- Meg kell gyorsítani a vámtartozás fizetési folyamatát. A jelenlegi gyakorlatban az áru felszabadítása csak a vámtartozásnak a VPOP számláján történő megjelenésekor lehetséges, ami mögött viszont egy háromnapos banki átutalási időigény húzódik meg. Mivel a verseny ma nem a vám mértékében, hanem az időtényezőben és az áfafizetés megoldásában rejlik, fontos feladat a vám-problémaegyüttesnek a vevőkiszolgálás szempontjából történő, összehasonlító mérlegelése.

- A logisztikai szolgáltató központokban a szolgáltatás alapkövetelménye az áruk gyors vámkezelése. A betelepülő szolgáltatók és a VPOP együttműködése szükséges ehhez, ami jó példa az állam és a magánszektor fellépésére a versenyképesség céljából. Ezt a betelepülést állami oldalról is támogatni szükséges.

Végül, de nem utolsósorban fontosnak tartjuk a logisztikai beruházási, fejlesztési döntések összehangolását az államigazgatásban. Mint az tanulmányunkból is kitűnik, e döntések számos minisztérium, államigazgatási szerv munkáját érintik. Ezek közé tartozik mindenekelőtt (a jelenlegi struktúrát figyelembe véve) a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium, a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, az Oktatási és Kulturális Minisztérium és nem utolsósorban a Pénzügyminisztérium, illetve a mindenkori EU-s pénzügyi források felhasználását koordináló államigazgatási szerv. Az összehangolt és konzevens fejlesztések érdekében szükségesnek tartjuk e szervezetek ide vonatkozó munkájának koordinálását. Erre alkalmas lehet egy semleges irányító, koordináló intézmény – pl. a Miniszterelnöki Hivatal – vezetésével felállított és működő tárcaközi bizottság. Fontosnak tartjuk ugyanakkor, hogy az érintett intézmények képviselői logisztikai szempontból képzett szakemberek legyenek! Javasoljuk továbbá, hogy a legfontosabb hazai logisztikai szakmai és érdekképviseleti és kutatási szervezetek is vegyenek részt e bizottság döntéselőkészítési munkájában.

### **3. Befejezés – a javasolt stratégia végrehajtását biztosító program tömör összefoglalása**

Véleményünk szerint Magyarország logisztikai központtá válásának vizsgálatakor és az ezzel kapcsolatos prioritások kijelölésekor alapvető fontosságú, hogy piaci oldalról közelítsünk a kérdéshez. Ez a megközelítés biztosíthatja ugyanis a beruházások, fejlesztések megtérülését és fenntarthatóságát, illetve ad lehetőséget a gazdaság szempontjain túlmenően kapcsolódó társadalompolitikai célkitűzések megvalósítására.

A piaci alapon történő megközelítésből következik, hogy a siker szempontjából kiemelkedően fontos a piac, illetve egyes szereplőinek belső fejlődése. E fejlődést ugyanakkor számos eszközzel támogathatja, segítheti az állam. Az alábbiakban összefoglaljuk, hogy melyek azok a területek és tevékenységek, ahol az állami szerepvállalásra lehetőség és szükség van:

- Egyértelműen ki kell nyilvánítani, hogy a logisztikai központtá válás a gazdaságpolitikai fejlesztés központi eleme, s ezt mind a hazai, mind a nemzetközi piaci szereplők számára a lehető legtöbb bel- és külföldi fórumon keresztül kommunikálni szükséges.
- Megfelelő befektetési környezetet kell kialakítani egyrészt a nagy nemzetközi termelő vállalatok, másrészt a nemzetközi elvárásoknak megfelelő logisztikai szolgáltatás nyújtására alkalmas logisztikai vállalatok számára. Az előbbivel a logisztikai szolgáltatások iránti kereslet növekedne, míg az utóbbival a logisztikai szolgáltatást nyújtó központok száma és szolgáltatási minősége javulna.

• Fontos a hazai logisztikai szolgáltatók – különösen a hazai kis- és középvállalatok – az Európai Unióban is elfogadott eszközökkel történő támogatása. Ez magában kell, hogy foglalja a szolgáltató cégeknek az egyre komplexebbé váló logisztikai szolgáltatáscsomag nyújtásához szükséges informatikai és a modern raktárbázisokat létrehozó beruházásainak támogatását is.

• Szükséges a logisztikai szolgáltatók piacán meghatározó állami vállalatok (mindenekelőtt a MÁV Rt.) EU-irányelvek mentén történő átalakítása, versenyképességének erőteljes javítása.

• A logisztikai szolgáltatások iránti kereslet növekedését jelentené, amennyiben a regionális árumozgás szempontjából is jelentős nagy piacok (Kelet-Európában elsősorban Ukrajna és Oroszország, Dél-Európában, illetve a Közel-Keleten pedig Törökország) és Magyarország között a kereskedelmi kapcsolatok élénkülnének. A gazdasági, kereskedelmi kapcsolatok állami szinten történő előmozdítása ezért fontos feladat. Közvetett hatása miatt az EU és Románia, illetve Bulgária közötti kereskedelmi kapcsolatok élénkülése járhat kedvező hatással.

• Szükség van a regionális és nemzetközi árumozgás mentén fekvő országok közötti fejlesztések összehangolására. Számunkra ez elsősorban Szlovéniával és Horvátországgal (az Adriai-tengerről érkező árumozgás miatt), Romániával (a Dél-Európa, Közel-Kelet felé vezető logisztikai útvonal következtében) és Ukrajnával (a kelet-európai, elsősorban ukrán és orosz piac miatt) jelent közös gondolkodást.

• Állami és európai uniós forrásokból támogatni szükséges a tanulmányban kiemelt prioritásokhoz tartozó beruházásokat. E kiemelt beruházások közé tartozik a logisztikai szempontból fontos közlekedési infrastruktúrának, illetve a prioritást élvező országos logisztikai központok logisztikai alpinfrastruktúrájának kiépítése.

• Logisztikai szempontból is alapvető fontosságú az államigazgatás modernizációja, szolgáltató szerepének növelése. Különösen hangsúlyos szempontunkból a modern, az Európai Unió előírásainak megfelelő vámgyakorlat kialakítása.

• Az ország logisztikai központtá válásának piaci alapon történő vizsgálata során megfogalmazott fejlesztési prioritások meghatározásával kijelöltük azokat a régiókat is, melyek esetében a logisztika a regionális fejlődés alapja lehet. E régiókban szükség van a központi kormányzati, illetve a helyi, önkormányzati szerepek koordinálására és összehangolására. Logisztikai szempontból kiemelkedően fontos régiók véleményünk szerint a következők: (1) északnyugat-magyarországi régió (Sopron, Győr-Gönyű központokkal); (2) nyugat-magyarországi régió (Nagykanizsa, Sármellék központtal); (3) dél-magyarországi régió két körzete (Baja, illetve Szeged központokkal); (4) északkelet-magyarországi régió (Záhony és Debrecen központokkal); (5) Budapest.

Az ország logisztikai központtá válásának gazdasági és – tovagyűrűző hatása következtében – társadalompolitikai jelentőségével ma már minden meghatározó politikai erő tisztában van. Úgy érezzük ugyanakkor, hogy az ország logisztikai szolgáltató központtá válásához szükséges fejlesztések szisztematikus végiggondolása eddig nem történt meg. Anyagunk is erre tett kísérletet. Ebben a munkában nagy segítségünkre voltak a hazai logisztikai szakemberek, illetve az őket tömörítő szakmai érdekvédelmi szervezetek. Közülük is kiemelkedik a Magyar Logisztikai, Beszerzési és Készletezési Társaság, illetve Elnökségi Munkacsoportjának tanulmánya.

## Felhasznált irodalom

BKÁE Vállalatgazdaságtan Tanszék, Logisztikai és Termelésmenedzsment Kutatóközpont – BME Ipari Menedzsment és Vállalkozásgazdaságtan Tanszék (2000): Magyarország, mint logisztikai központ – feltételek, esélyek, Kézirat – készült a Gazdasági Minisztérium számára.

Chikán A. (2003): Vállalatgazdaságtan; Aula Kiadó Budapest

Chikán A.–Déri A.–Kiss P.–Mondovics J.–Némon, Z.–Rónai P. (2004): Magyarország, mint logisztikai központ – előtanulmány, Kézirat, MLBKT

Ehrlich É. (2003): A magyar infrastruktúra – Az Európai Unió követelményeinek tükrében; Miniszterelnöki Hivatal, Kormányzati Stratégiai Elemző Központ, Európai Integrációs Iroda

Fülöp Zs. (2005): Logisztikai központok helyzete és problémái az EU-csatlakozás után; „Magyarország, mint Logisztikai Központ” című konferencia előadásait tartalmazó CD; Budapesti Corvinus Egyetem, Logisztika és Ellátási Lánc Menedzsment Tanszék

Gecse G.–Nikodémus A. (2004): nemzeti versenyképességi program – Logisztika (I–II. rész), Logisztikai Híradó, 2004. szeptember-október

Gelei A. (2005): Magyarország, mint logisztikai központ – Vitaindító; Logisztikai Híradó, 2005. április, 35–38. old.; MLBKT, Budapest

Gelei A.–Halászné Sipos E (2005): Átjáróház, vagy logisztikai központ?; MLBKT Kongresszus Előadaskötete

Grosz A. (2000): Ipari klaszterek, Tér és Társadalom, XIV. évf. 2–3, 43–52. old.

Halászné Sipos Erzsébet (2003): Kombinált forgalom; in: A magyar infrastruktúra az Európai Unió követelményeinek tükrében (szerk. Ehrlich Éva); 236–242. old.; Miniszterelnöki Hivatal – Kormányzati Stratégiai Elemző Központ – Európai Integrációs Iroda, Budapest

Magyar Közlekedéspolitikai 2003–2015 (2004), Gazdasági és Közlekedési Minisztérium

MLBKT Elnökségi Munkacsoport (2005): Magyarország, mint logisztikai központ – Javaslat a II. Nemzeti Fejlesztési Terv egy kiemelt programjára, Kézirat

Nikodémus A. (2005): Klaszterek és logisztika; „Magyarország, mint Logisztikai Központ” című konferencia előadásait tartalmazó CD; Budapesti Corvinus Egyetem, Logisztika és Ellátási Lánc Menedzsment Tanszék

Porter, M. (1990): The Competitive Advantage of Nations; The Free Press, New York

Ruppert L. (2005): A közlekedés, mint a logisztika infrastruktúrája; „Magyarország, mint Logisztikai Központ” című konferencia előadásait tartalmazó CD; Budapesti Corvinus Egyetem, Logisztika és Ellátási Lánc Menedzsment Tanszék

Somlóvári L. (2005): Trimodális hub-ok szerepe a kontinentális közlekedési hálózatban; „Magyarország, mint Logisztikai Központ” című konferencia előadásait tartalmazó CD; Budapesti Corvinus Egyetem, Logisztika és Ellátási Lánc Menedzsment Tanszék

Torma, I. (2005): A hazai szállítmányozás átalakulása – Képes lesz-e a kor követelményei szerinti szolgáltatásokra?; „Magyarország, mint Logisztikai Központ” című konferencia előadásait tartalmazó CD; Budapesti Corvinus Egyetem, Logisztika és Ellátási Lánc Menedzsment Tanszék

SZÁSZI ÁDÁM

## A menedékjogi védelemben részesülő személyek kategóriái Magyarországon, figyelemmel az Európai Unió jogára

*A tagállamok közötti, menekültügyekre vonatkozó együttműködés hosszú és kacsaringós útként<sup>1</sup> jellemezhető, amely a 70-es évek közepétől, a TREVÍ-csoporton belüli kormányközi együttműködéstől az egységes menekültügyi rendszer alapját lerakó Maastrichti Szerződésen keresztül az Amszterdami Szerződéssel bekövetkezett közösségiesítésig vezet. A migrációs politika ma már számos területre kiterjed. A tanulmány ezek közül a menedékes fogalmának meghatározását vizsgálja: azokat a személykategóriákat, amelyek Magyarországon és általában az Európai Unió területén is egységes standardok alapján részesülnek humanitárius alapon menedékjogi védelemben.*

### I. Bevezetés

Magyarországon a menekültügyi jogi szabályozás értelmében védelemben részesülő személyek meghatározásakor lényegében azokat a tartózkodási formákat kell figyelembe venni, amelyeket Magyarország humanitárius alapon biztosít a külföldiek számára. E tartózkodási jogcímek azokat a jogszerű tartózkodási formákat jelentik, amelyek a külföldieket azon az alapon illetik meg, hogy Magyarország alkalmazza az alapvető emberi jogi normákat, amelyeknek nemzetközi egyezmények révén vált részesévé. Ebbe a körbe tartozó személyek a menekültek (menedékjogot kérők, illetve menedékjogot élvezők), valamint a magyar jogi terminológia szerint befogadottak, tehát azok a személyek, akik menekültként nem ismerhetők el, ugyanakkor alapvető emberi jogaik sérülnének, amennyiben visszaküldenénk őket az állampolgárságuk vagy – hontalanok esetén – a szokásos tartózkodási helyük szerinti országba. A humanitárius alapú tartózkodási formák tekintetében ugyanakkor figyelembe kell venni az Európai Unió erre vonatkozó joganyagát is. Az EU keretein belül került ugyanis meghatározásra a menedékes mint ideiglenes védelmet élvező személy egy meghatározott védelmi kategóriája, illetve a kísérő nélküli kiskorú mint speciális védelmi garanciákat élvező menedékkérő kategóriája. A tanulmányban lényegében e speciális védelmet élvező személyek kategóriáját mutatjuk be.

A menekültekre vonatkozó humanitárius nemzetközi jog szabályai tekintetében – a teljesség igénye nélkül – a következő nemzetközi egyezmények tartalmaznak ren-

<sup>1</sup> Masika Edit–Harmati Gergely (szerk.): Egységes belbiztonsági és jogi térség Európában, ISM, Budapest, 1997., 187. o.

delkezéseket<sup>2</sup>; a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya<sup>3</sup>; a menekültek nemzetközi jogi helyzetéről szóló Genfi Egyezmény<sup>4</sup>; a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény<sup>5</sup>; továbbá az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény<sup>6</sup>. Ugyanakkor nem szabad elfeledkeznünk arról sem, hogy a jogszabály által említetteken kívül Magyarország számos más nemzetközi egyezménynek is részese, amelyek alapvető jogként határozzák meg a menedékhez való jogot (így az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata – 1948), vagy védelmet nyújtanak bizonyos személycsoportoknak (ilyen a gyermekek jogairól szóló ENSZ-egyezmény – 1989)<sup>7</sup>. Tulajdonképpen azt is mondhatnánk, hogy a humanitárius alapon Magyarországon tartózkodó külföldiek tartózkodásának jogcímét az teremti meg, hogy Magyarországot kötelezik az általános emberi jogokat védő és meghatározó nemzetközi egyezmények.<sup>8</sup>

## II. Menekült (menedékjogot élvező) kategóriája a nemzetközi jogban

A menekült fogalmának meghatározása tekintetében a menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. július 28-án elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan 1967. január 31-én létrejött jegyzőkönyv (a továbbiakban: Genfi Egyezmény) 1. cikk A. pontjának (2) bekezdése az irányadó. Az egyezmény jelentősége egyrészt abban rejlik, hogy általános menekült-definíciót vezet be, másrészt az egyezmény sarokkövét képezi a visszairányítás tilalmának (*non-refoulement*) meghatározása.

A menekültek nemzetközi jogi helyzetéről szóló Genfi Egyezmény 1. cikk A. pontjának (2) bekezdése értelmében menekült az, aki faji, vallási okok, nemzeti hovatartozás, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, vagy politikai

- 2 Magyarország az 1997. évi CXXXIX. menedékjogi törvény 2.§ d) pontja a biztonságos harmadik ország kategóriájának meghatározásához hivatkozik a felsorolt nemzetközi egyezményekre. Tehát az az ország minősül biztonságosnak, amely a hivatkozott nemzetközi egyezményeket ratifikálta vagy más módon részesévé vált azoknak.
- 3 1976. évi 8. tvr. az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről.
- 4 A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv. Magyarországon kihirdette: 1989. évi 15. tvr.
- 5 A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód elleni nemzetközi egyezmény. Magyarországon kihirdette: 1988. évi 3. tvr.
- 6 Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény. Magyarországon kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény.
- 7 A gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény. Magyarországon kihirdette: 1991. évi LXIV. tv.
- 8 A részletes elemzést lásd: Kőszeg Ferenc (szerk): Menedékjog a magyar gyakorlatban. (Kézikönyv a menekültügyi eljárás résztvevői számára), Kossuth Egyetem Kiadó, Debrecen, 2001., 23–46. o.

meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy üldözéstől való megalapozott félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy aki állampolgársággal nem rendelkezik és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem akar oda visszatérni.

A Genfi Egyezmény 33. cikkének 1. pontja szerint „[e]gyetlen Szerződő állam sem utasítja ki vagy küldi vissza (*refouler*) a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy abból az okból van veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoportokhoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményeket vall.” A 2. cikk ugyanakkor hozzáteszi, hogy „[a] jelen szerződésből folyó kedvezmény azonban nem illeti meg azt a menekültet, akiről alaposan feltehető, hogy veszélyezteti annak az országnak a biztonságát, amelynek területén van, vagy aki mivel különösen súlyos bűncselekményért jogerősen elítélték, veszélyt jelent az illető ország lakosságára nézve.”

Bár az egyezmény szövege a menekült kifejezést használja, ez az elv a menedékkérőt, tehát kérelmező jogi státusú egyént is védi, hiszen mindaddig, ameddig a menekült státus iránti eljárás jogerősen nem zárult le, a kérelmező potenciális menekültnek tekintendő.<sup>9</sup>

A visszairányítás tilalma (*non-refoulement*) elvének tágabb körű érvényesítését, illetve nemzetközi egyezményi normaként való alkalmazását megerősíti az 1950. évi Emberi Jogok Európai Egyezménye (3. cikk), az 1966. évi Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (7. cikk), az 1984. évi ENSZ-egyezmény a Kínzás Ellen (3. cikk), valamint az Afrikai Egységsszervezet 1969. évi egyezménye és a soft law körébe tartozó, 1984. évi Cartagenai Nyilatkozat. A visszairányítás tilalma elvének három értelme, érvényesülési köre különböztethető meg. A legszűkebb értelemben csak az elismert menekültekre vonatkozik, egyénileg és az államterületen belül. A védelem a Genfi Egyezményben megjelölt öt ok miatt menekülőre is vonatkozik, az életét vagy szabadságát fenyegető veszély esetén. Kivétel csak súlyos, nem politikai bűncselekményért való jogerős ítélet esetén tehető, vagy ha az érintett nemzetbiztonsági veszélyt jelent. Az elv domináns, hagyományos értelme szerint menekülőre és menekültre, egyénileg és csoportosan egyaránt vonatkozik, a határon és az állam területén egyaránt, ha a menekülő életét vagy szabadságát a Genfi Egyezményben meghatározott öt ok miatt fenyegeti veszély. Kivétel az előzőekben említettek alapján tehető. A legtágabb, alakuló értelme szerint az elv mindenkire (egyéni és csoportosan) vonatkozik, bárhol is van, ahol az állam joghatóságát gyakorolja. A védelem a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés (így halálbüntetés) ellen is véd, és miután abszolút tilalomként/kötelezettségként fogalmazódik meg, nem tehető kivétel alóla.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Ibid, 44. o.

<sup>10</sup> Ibid, 44–45. o.

### III. Menekült (menedékjogot élvező) kategóriája a magyar jogban

Az 1997. évi CXXXIX. menedékjogi törvény (a továbbiakban: Met.) értelmében a védett személyeknek két kategóriáját különböztethetjük meg: a menekülteket és a menedékeseket, illetve a törvény – eleget téve Magyarország jogharmonizációs kötelezettségvállalásainak – 2001-ben, az átfogó törvénymódosításkor<sup>11</sup> bevezette a kísérő nélküli kiskorú kategóriáját, különleges védelmet biztosítva ennek a személyi körnek. Fontos, hogy a kísérő nélküli kiskorú kategória nem státus, csak megkülönböztetett bánásmódot biztosít ennek a személyi körnek a menekültkénti elismerésre irányuló eljárás során. Első körben lássuk, ki tekinthető menekültnek a magyar jog szerint.

A Magyar Köztársaság Alkotmánya 65. § (1) bekezdésében alapvető jogként határozza meg a menedékhez való jogot, a következők szerint: a Magyar Köztársaság törvényben meghatározott feltételek szerint – ha sem származási országuk, sem más ország a védelmet nem biztosítja – menedékjogot nyújt azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban, illetve a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetőleg politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy üldöztetéstől való félelmük megalapozott.

Az 1997. évi menedékjogi törvény megalkotására pedig azért került sor, hogy Magyarország eleget tegyen vállalt nemzetközi kötelezettségeinek, illetve biztosítsa az Alkotmány 65. §-ában foglalt kötelezettség végrehajtását.<sup>12</sup> Mindezek alapján került meghatározásra a jogszabály rendelkezései között, hogy ki tekinthető menekültnek. A törvény gyakorlatilag a Genfi Egyezmény definícióját veszi át. A Met. ugyanakkor először határozta meg Magyarországon a menekültügyi eljárás lefolytatásának rendjét, illetve azt, hogy mely közigazgatási szerv jogosult lefolytatni a menekültügyi eljárást Magyarországon. A Met. definíciója szerint menekült az a külföldi állampolgár vagy hontalan személy (a továbbiakban: külföldi), aki faji, illetőleg vallási okok, nemzeti hovatartozás, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozás, avagy politikai meggyőződése miatti üldözése, az üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága – hontalan esetén szokásos tartózkodási helye – szerinti országon kívül, a Magyar Köztársaság területén tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni, feltéve, hogy az érintettet kérelmére a menekültügyi hatóság menekültként elismerte.

A definícióból érdemes kiemelni, hogy a hatóság csak az érintett kifejezett (szóbeli vagy írásbeli) kérelmére ismer el valakit menekültnek és biztosítja számára a menekült státust, természetesen menekültügyi eljárás lefolytatását követően. A menekültügyi eljárás lefolytatása alatt azonban a külföldi a menedékjogot kérők (kérelmezők) státusát élvezzi, ami egy dologra mindenképpen feljogosítja a külföldit, mégpedig az ország területén való tartózkodásra az eljárás jogerős befejezéséig. Mindebből pedig az következik, hogy ha valaki menedékjogot kér, akkor egyidejűleg jogszerűvé

11 2001. évi XXXVIII. törvény a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény módosításáról.

12 1997. évi CXXXIX. menedékjogi törvény preambuluma.

is teszi a Magyarországi tartózkodását, akkor is, ha kérelme teljességgel megalapozatlan, és különösebb indoka sincs, azt leszámítva, hogy csak így tudja jogszerűvé tenni tartózkodását, legalábbis időlegesen. Tehát a menedékjoggal nem csak élni, hanem azzal visszaélni is könnyűszerrel lehetséges.

#### IV. Menedékjog mint alapjog az Európai Unióban

Végezetül az Európai Unió jogáról is ejtsünk néhány szót, legalábbis a menedékhez való jog tekintetében. Az Unióban érvényesítendő emberi jogokat és az alapjogokat tartalmazó dokumentumot, az Európai Unió Alapjogi Chartáját<sup>13</sup>, a 2000. december 7-ei nizzai Európai Tanács fogadta el, és ezt követően az uniós intézmények közösen hirdették ki. A szöveget azonban ekkor nem emelték be a Szerződésbe, és elhagyták a Charta jogi státusára és a közösségi jogban elfoglalt helyére vonatkozó döntéseket is. Így a Charta kötelező erővel nem bíró politikai nyilatkozat maradt. Az Európai Konvent a Chartát az Alkotmányszerződés szerves részévé tette, amely az Alkotmányszerződés főszövegének második részében kapott helyet.<sup>14</sup> A Charta 18. cikke értelmében a menedékjogot biztosítani kell az 1951. július 28-ai Genfi Egyezményben és a menekültek státusára vonatkozó 1967. január 31-ai jegyzőkönyvben, valamint az Európai Közösséget alapító szerződésben foglalt szabályok kellő tiszteletben tartásával, továbbá a 19. cikk (2) bekezdése értelmében, mely szerint senki sem telepíthető, utasítható vagy adható ki olyan államba, ahol súlyosan fenyegeti az a veszély, hogy halálra ítélik, megkínózzák vagy más embertelen bánásmódnak vagy büntetésnek vetik alá. A Charta, amely ugyan jelenleg kötelező erővel még nem rendelkezik, alapvető jogként határozza meg a menedékhez való jogot, illetve nevesíti az Unió jogán belül is a visszairányítás tilalma nemzetközi kötelezettségének alapelvét.

Tehát az Unió jövőbeni átalakulását célzó és jelenleg tagállami ratifikáció alatt álló Alkotmányszerződés a Chartát be kívánja emelni az elsődleges közösségi jog rendelkezései közé. Amennyiben pedig az Alkotmányszerződés hatályba lép, úgy a menedékhez való jog és a visszaküldés tilalmának elve a közvetlenül hatályos és közvetlenül alkalmazandó elsődleges közösségi jog részévé válik.

#### V. Menedékes (ideiglenes menedékben részesülő)

A menedékes kategóriája a Met. 2.§ b.) pontja szerint a következő személyi kört öleli fel. A „menedékes (ideiglenes menedékben részesülő) a Magyar Köztársaság területére tömegesen menekülők olyan csoportjába tartozó külföldi, amelyet a kormány (vagy az Európai Unió erre felhatalmazott intézménye) azért részesített ideiglenes menedékben, mert a külföldiek hazájukból fegyveres konfliktus, polgárhá-

13 Fellelhető: Fundamentum 2001/1. szám 148–154. oldal, (HL C 364., 1. o., 2000. 12.18)

14 Horváth Zoltán–Ódor Bálint: Az Európai Unió Alkotmánya, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2005., 229–230. o.

ború vagy etnikai összecsapás, illetőleg az emberi jogok általános, módszeres vagy durva megsértése – így különösen kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód – miatt elmenekülni kényszerültek.” Magyarország EU-csatlakozása után nemzetközi kötelezettségünk lett azon döntés végrehajtása, amelyet az ideiglenes menedékre vonatkozóan az Unió erre felhatalmazott intézménye hozott. A Met. 22.§-a értelmében nemzetközi kötelezettség hiányában viszont a kormány kap felhatalmazást arra, hogy eldöntse, mely területéről érkező, illetőleg mely csoporthoz tartozó külföldieket kell menedékesként ideiglenes védelemben részesíteni. A kormány biztosítja továbbá a menedékesek ellátásának és támogatásának a pénzügyi fedezetét. Ezenkívül meghatározhatja a védelemben részesíthető menedékesek összlétszámát, illetve a védelem időtartamát, valamint azt a tényt, amely bekövetkezésének napjától a védelem megszűnik. A menedékes jogi helyzetét illetően Magyarországon a Met., illetve a 172/2001. (IX. 26.) kormányrendelet (a továbbiakban: Met.Vhr.) az elsősorban irányadó jogszabály a menekültügyi eljárás részletes szabályairól és a menedékesek okmányairól.

A menedékes kategóriájának magyar jogba történő beültetésére az Európai Unió Tanácsának 1995. szeptember 25-ei állásfoglalásában<sup>15</sup> foglaltak alapján került sor. A Tanács állásfoglalása a kényszervándorok bebocsátására és átmeneti tartózkodására vonatkozó tehermegosztásról szól, és a következő személykategóriákat kívánja tartalmazni:

- akik hadifogolytáborok vagy internáló táborok lakói voltak, és akiknek élete és testi épsége közvetlen veszélyben volt;
- akik súlyosan sebesültek vagy betegek, és a helyszínen az orvosi ellátás nem biztosított;
- akiknek élete és testi épsége közvetlen veszélyben volt, és származási országukban nem leltek megfelelő védelemre;
- akik szexuális erőszak áldozatai voltak, és az adott régióban nem találtak megfelelő védelmet;
- akik közvetlenül a háborús övezetből az ország egy más pontjára menekültek, és nem tudnak lakóhelyükre visszatérni.

Az állásfoglalás<sup>16</sup> alapvetően az egykori Jugoszláviában kialakult konfliktushelyzet miatt született, tekintettel a konfliktus kirobbanása óta eltelt időre, számolva azzal, hogy Nyugat-Európának, illetve a tagállamoknak hatékony védelmi rendszert kell kialakítaniuk abban az esetben, ha háborús vagy polgárháborús okoknál fogva jelentősebb tömegek kérik bebocsátásukat a tagállamok területére. A tagállamok azonban leszögezik, hogy a civil lakosság helyzetének javítását elsősorban a helyszínen kell megvalósítani, mégpedig elsősorban humanitárius segítségnyújtás keretében vagy biztonsági zónák felállításával. Azonban, ha a civil lakosság védelme másként nem

15 A Tanács 1995. szeptember 25-ei állásfoglalása a kényszervándorok bebocsátására és átmeneti tartózkodására vonatkozó tehermegosztásról (HL C 262., 1. o., 1995. 10.7.)

16 Az állásfoglalás nem terjed ki azon személyekre, akik feltehetően háborús, béke elleni vagy emberiség elleni bűncselekményt követtek el, vagy részt vettek ilyen bűncselekmények előkészületeiben, illetve akik egy tagállamban való átmeneti tartózkodásuk alatt súlyos bűncselekményt követtek el.



oldható meg, akkor a tagállamoknak biztosítaniuk kell a menekültek ideiglenes befogadását, tekintettel a tehermegosztás elvére. A Tanács állásfoglalása azon személyeket érinti, akiket a tagállamok egy fegyveres konfliktus vagy egy polgárháborús helyzet esetén átmenetileg méltányos körülmények között felvenni képesek.

Az állásfoglalás megszületéséhez vezető utat érdemes ugyanakkor egy kicsit jobban szemügyre venni, ugyanis az egyértelműen a Maastrichti Szerződés rendelkezései alapján született. Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) VI. Címét alkotó egyetlen cikk, a K. cikk foglalkozott az igazságügyi és belügyi téren megvalósuló együttműködéssel, beleértve a migráció ügyét. A tárgyaló felek úgy döntöttek, hogy az állampolgárságra és a gazdaságpolitikára vonatkozó szabályokat beépítik az EK-Szerződésbe, a kül- és biztonságpolitikát<sup>17</sup>, illetve a bel- és igazságügyi együttműködést<sup>18</sup> szabályozókat viszont két önálló pillérként az Unió alá rendelik, de nem teszik az Európai Közösség részelemévé.<sup>19</sup>

Az 1993. november 11-én hatályba lépett, a bel- és igazságügyi együttműködést szabályozó VI. Cím K.1. cikke tartalmazza, hogy az Európai Közösség felhatalmazásainak érintetlenül hagyása mellett, de a személyek szabad mozgása mint uniós cél elérése érdekében a tagállamok „közös érdekű ügynek tekintik” többek között a menekültügyi politikát. A Maastrichti Szerződés rendelkezései adták tehát először az alapját egy körvonalazódó egységes menekültügyi rendszernek az Unió keretein belül, ugyanakkor megállapítható, hogy a Szerződés közösségitől lényegesen eltérő eljárási szabályai alapján elfogadott döntési formák alapvetően konkrét jogi következmények nélküli dokumentumok voltak, és azok a mai napig is.

A joganyag tekintetében alapvető változást jelentett az Amszterdami Szerződés,<sup>20</sup> amely az Unió számára a „szabadság, biztonság és igazságosság” övezetének fokozatos megteremtését célozza, amely a személyek szabad áramlásának biztosításán alapul. Ez utóbbi cél korlátozásmentes megvalósítása érdekében a Szerződés közösségi-esíti a bel- és igazságügyi kérdések egy részét, a menedékjogot, a bevándorlási politikát, a nemzetközi csalással foglalkozó rendelkezéseket, a vámügyi együttműködést, valamint az igazságügyi együttműködést polgári ügyekben, azaz a közösségi intézmények hatáskörébe utalva áttemeli az első pillérbe. Az Amszterdami Szerződés által az Európai Közösséget létrehozó szerződésbe beiktatott új IV. fejezet biztosítja, hogy a vízumok, a menekültügy és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikák terén a Tanács az Unió szerveként fellépve használja a Közösség eljárási szabályait, illetve döntési formáit a jogalkotás során.

Ilyen előzmények után a tanácsi állásfoglalást követően 2001-ben megszületett annak kötelező érvénnyel bíró „mása”, azaz egy tanácsi irányelv az átmeneti védelem

17 A második pillér az úgynevezett „kormányközi szint”, ahol a Tanács hozza a döntéseket, az Európai Parlament és az Európai Bíróság igen korlátozott hatáskörrel rendelkezik.

18 A harmadik pillér – hasonlóan a második pillérhez – szintén kormányközi együttműködést céloz meg, „soft law” jellegű jogszabályalkotással.

19 Nagy Boldizsár: Bel-és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban, in: Kende Tamás–Szűcs Tamás (szerk.): Európai Közjog és Politika, Osiris Kiadó, Budapest, 2003., 728. o.

20 Az Európai Uniót és az Európai Közösséget létrehozó szerződéseket módosító Amszterdami Szerződést 1997. október 2-án írták alá, és 1999. május 1-jén lépett hatályba.

nyújtásáról a tömegesen érkezők számára.<sup>21</sup> Az irányelv célja az előzőekben foglaltak alapján a következőképpen foglalható össze: azon a személyek számára, akik származási országukat azért hagyták el, mert az országukban uralkodó helyzet és az embertelen körülmények nem teszik lehetővé, hogy ott maradjanak, továbbá a Genfi Egyezmény 1. cikk A. pontja alá esnek, illetve egyéb okoknál fogva nemzetközi jogi vagy nemzeti védelmet igényelnek, biztosítani kell, hogy ne kerülhessenek visszairányítás hatálya alá, azaz ne legyenek visszaküldhetők származási országukba. Ez különösen azon személyekre vonatkozik, akik azokról a területekről menekülnek, ahol tartós fegyveres konfliktus van, illetve akik komoly, szisztematikusan emberi jogi sérelmeket szenvednek el, vagy áldozatai lehetnek ilyen helyzeteknek. A tagállamoknak 2002. december 31-ig kellett átültetniük az irányelvet nemzeti jogukba.

Az irányelv jelentősége abban áll, hogy a Genfi Egyezményben védettnél szélesebb kört oltalmaz, valamint lehetővé teszi a csoport egy gesztussal történő elismerését a hosszadalmas egyéni eljárás helyett, illetve jogot ad munkára, vállalkozásra stb., miközben a védett személyek elszállásolását és szociális ellátását garantálja. Alapelvei szerint az ideiglenes védelem nem helyettesíti és nem zárja ki a konvenciók menekültként való elismerést, és tilos az ideiglenes védelmet élvezők közötti bármilyen alapú diszkrimináció. Az ideiglenes védelem pótmegoldás arra az esetre, ha tömeges menekülés az egyéni elbírálást lehetetlenné teszi.<sup>22</sup> Az átmeneti védelem időtartama egy év, amely hat hónapos időszakonként további egy évvel meghosszabbítható. Amennyiben az átmeneti védelem indokai továbbra is fennállnak, a Tanács a Bizottság javaslatára, a Tanács részére javaslatot benyújtó tagállam kérelmének vizsgálatát követően, minősített többséggel határozatot fogadhat el az átmeneti védelem további, legfeljebb egy évvel történő meghosszabbításáról.

Az irányelv azon az elgondoláson alapul, hogy az utóbbi években megemelkedett azon tömeges migránsoknak a száma, akiket nem lehet visszaküldeni a hazájukba, mert ott embertelen, kízó vagy magalázó bánásmódnak lennének kitéve, ezért szükségesnek mutatkozik egy olyan szabályozás lefektetése, amely azonnali védelmet biztosít e személyi körnek. Már a Tanács és a Bizottság 1998. december 3-án elfogadott Bécsi Akcióterve<sup>23</sup> előírta, hogy – az Amszterdami Szerződés rendelkezéseinek megfelelően – amilyen gyorsan lehetséges, ki kell alakítani az átmeneti védelmet a harmadik országokból tömegesen bevándorlók számára, továbbá ezen személyek felvételével és ellátásával kapcsolatosan a tehermegosztásról is rendelkezni kell.

21 A lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről szóló, 2001. július 20-ai 2001/55/EK tanácsi irányelv (HL L 212., 12. o., 2001.08.07.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 4. kötet, 164. o.).

22 Nagy Boldizsár: i. m., 771. o.

23 Action Plan of the Council and the Commission on how to best implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice (Vienna Action Plan) (HL C 19., 1999.01.23.); A menedéjogot szabályozni kívánó feladatkörök teljes felsorolását az akcióterv II. részének 36–38. pontja tartalmazza.



Az Európai Tanács 1999. október 15–16-án Tamperében<sup>24</sup> megerősítette, hogy – a szolidaritás alapelveire építve – egyetértésre kell jutni az átmeneti védelem kérdésében. A Tamperei Egyezmény keretében az Európai Tanács felszólította a Tanácsot, hogy fokozza a megállapodásra irányuló erőfeszítéseit a hazájukat vesztett személyek ideiglenes védelmének kérdésében, a tagállamok közötti szolidaritás alapján.<sup>25</sup> A irányelv leszögezi, hogy a közös menekültügyi stratégia továbbfejlesztése során nagyon fontos az is, hogy az átmeneti védelem szabályai, illetve a tagállamok kötelezettségei összhangban legyenek a nemzetközi joggal, a nemzetközi menekültüggyel, az emberi jogok védelmének alapvető szabályaival, továbbá a Genfi Egyezménnyel, illetve az azt kiegészítő New York-i Jegyzőkönyvvel. Alapelvei szerint az ideiglenes védelem nem helyettesíti és nem zárja ki a konvenció menekültként való elismerés lehetőségét, valamint kimondja, hogy mindennemű egyenlőtlen kezelést, diszkriminációt meg kell akadályozni e személycsoportok vonatkozásában.

Az irányelv célja az előzőekben foglaltak alapján a következőképpen foglalható össze: azon személyek számára, akik származási országukat azért hagyták el, mert az országukban uralkodó helyzet és az embertelen körülmények nem teszik lehetővé, hogy ottmaradjanak, továbbá a Genfi Egyezmény 1. cikk a.) pontja alá esnek, illetve egyéb okoknál fogva nemzetközi jogi vagy nemzeti védelmet igényelnek, biztosítani kell, hogy ne kerülhessenek visszairányítás hatálya alá, azaz ne legyenek visszaküldhetők származási országukba. Ez különösen azon személyekre vonatkozik, akik azokról a területekről menekülnek, ahol tartós fegyveres konfliktus van, illetve akik komoly, szisztematikus emberi jogi sérelmeket szenvednek el, vagy áldozatai lehetnek ilyen helyzeteknek.

Tömeges beáramlásnak minősül harmadik országból a tagállamok területére érkező személyek nagy létszámú beáramlása, akiket nem lehet visszaküldeni származási országukba. Az irányelv azonban nem határozza meg pontosan, hány személyt jelent a nagyszámú, sem azt, mennyi időn belül kell érkezniük ahhoz, hogy „tömeges beáramlásról” legyen szó.<sup>26</sup> Az átmeneti védelmet a tagállamok az emberi jogok figyelembevételével dolgozzák ki, tekintettel az 1950. november 4-én, Rómában elfogadott emberi jogi konvencióra. Az irányelv megvalósítása során állandó konzultációt kell folytatni az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával és más szervezetekkel.

A jogszabály – jellegénél fogva – a tagállamok számára határoz meg kötelezettségeket a következő főbb elvek szerint:

- A menedékes az irányelv rendelkezéseinek megfelelően, a jogszabály 8. cikke értelmében a védelem teljes időtartamára a tagállamoktól tartózkodási engedélyre jogosult.<sup>27</sup>

24 Tamperei elnökségi következtetések, fellelhető: [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/doc\\_centre/asylum/doc\\_asylum\\_intro\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/doc_asylum_intro_en.htm) (2006.04.01.)

25 A tamperei elnökségi következtetések II.16. pontjának első mondata.

26 Nagy Boldizsár: i.m.: 771. o.

27 A magyar szabályozás jogharmonizációs kötelezettségének eleget téve, a Met. 20. § (1) bekezdésének a.) pontjában, illetve a Met.Vhr. 34. §-ában garantálja a menedékes számára a tartózkodási engedélyt. Irányadó még a Met. 14. § (1). A továbbiakban a magyar jogra hivatkozáskor csak a törvényszámot jelölöm.

- Az irányelv 12. cikke értelmében a menedékes munkavállalói jogviszonyba léphet, és bármely önálló vállalkozói tevékenységet folytathat.<sup>28</sup>
- A 13. cikk értelmében a tagállamok biztosítják az átmeneti védelmet élvező személyek számára a megfelelő szálláshelyet, illetve a szociális jólétre vonatkozóan megkapják a tagállamoktól a megfelelő védelmet, valamint gondoskodnak az egészségügyi ellátásáról alapellátás és sürgősségi ellátás szintjén.<sup>29</sup>
- A 14. cikk értelmében a tagállamok a kiskorúak számára lehetővé teszik a beiskolázást, illetve a szakképzést. A tagállamok a felnőttek számára is biztosítják a beiskolázás és a továbbképzés lehetőségét.<sup>30</sup>
- A 15. cikk szerint a tagállamok biztosítják azon családok egyesítését, akik valamilyen oknál fogva elszakadtak egymástól. Vonatkozik a szabályozás a házaspárokra, az élettársakra és ezek gyermekeire. Fontos azonban, hogy a házaspárokat és az élettársakat egyenlő bánásmódban kell részesíteni, továbbá a házasságban és a házasságon kívül született gyermek között sem lehet különbséget tenni, illetve biztosítani kell azon családtagok számára is a családegyesítést, akik különösen nehéz traumát éltek át, vagy különös orvosi ellátást igényelnek. A családegyesítést a különböző családtagok kérelmezhetik a tagállamban. A tagállamok hatóságai meggyőződni kötelesek azonban arról, hogy a szétszaktított családtagok egyetértenek-e a családegyesítéssel.<sup>31</sup>
- A 16. cikk szerint a tagállamok, amilyen gyorsan csak lehet, gondoskodnak azon kísérő nélküli kiskorúak képviseléről, akiket átmeneti védelemben kell részesíteni, illetve az átmeneti védelem időtartama alatt speciális elhelyezést biztosítanak számukra.<sup>32</sup>
- A 19. cikk szerint a tagállamok megállapíthatják, hogy az átmeneti védelemből származó jogok nem kumulálódhatnak a kérelmező azon jogaival, amely a menekült státus iránti kérelem előterjesztésével egyébként a kérelmezőt megilletné. A tagállamok biztosítják továbbá, hogy ha valamely kérelmező az átmeneti védelem alatt nem kapja meg a menekült státust, akkor az átmeneti védelem végéig ennek ellenére jogszerűen tartózkodik a tagállamok területén. Az átmeneti védelemben részesült személyek számára, amint azt kívánják, legkésőbb az átmeneti védelem lejártakor, lehetőséget kell biztosítani, hogy menekült státus iránti kérelmet terjeszthessenek elő. Nagyon fontos azonban, hogy a menekült státus iránti kérelem nem hosszabbíthatja meg az átmeneti védelemben részesülő maximális tartózkodási idejét.<sup>33</sup>
- Az átmeneti védelem lejártát követően a tagállamok az általános nemzeti és nemzetközi követelmények szerint vizsgálják a külföldi további védelmét, be-

28 Met. 20. § (1) b.)

29 Met. 20. § (1) c.); 27. § b.); 28. § (1) b.); 28. § (2); 29. §; 48. §; 53. §

30 A közoktatásról szóló 1993. évi LXXXIX. törvény 110. § (1) bekezdésében nemcsak lehetőségként kínálja fel a közoktatásban való részvételt, hanem kötelezővé is teszi.

31 Met. 8. §

32 Met. 34. §, Met.Vhr. 7. §, 10. § (3), 14. § (1), 33. § (3)

33 Met. 36. §

utazását és tartózkodását. A tagállamok vizsgálják, hogy fennáll-e a humanitárius védelem további biztosításának a lehetősége.<sup>34</sup>

- A 21. cikk szerint hazautaztatás kapcsán a tagállamoknak meg kell hozniuk azokat az intézkedéseket, amelyek emberi körülmények biztosításával megkönnyítik a visszairányítást. A tagállamoknak lehetővé kell tenniük, hogy a visszautazás megkezdéséig a külföldi önállóan, egy hazautaztatást szervező program keretében elhagyhassa a tagállamok területét.
- A 28 cikk értelmében a háborús, béke elleni vagy emberiség elleni bűncselekmények elkövetője esetén vagy olyan személyek esetében, akiknek a tagállamok területén való tartózkodása a nemzetbiztonságot veszélyezteteti, és ez akár a kérelem vizsgálata alatt vagy előtt megállapítható, a tagállamok a Genfi Egyezmény 1. cikk F. pontja szerinti kizáró klauzulái értelmében járnak el.<sup>35</sup>

Összegzőképpen megállapítható, hogy a menedékes kategória jogszabály szerint létezhet ugyan, azonban csak akkor, ha a mindenkori magyar kormány vagy az Európai Unió Tanácsa így dönt. Fontos körülmény, hogy Magyarországot a Tanács döntése mindenképpen kötelezi, ami annyit jelent, hogy Magyarország – ahogyan valamennyi uniós tagállam – köteles a döntésnek megfelelően meghatározott területről tömegesen érkező külföldieket ideiglenesen befogadni. Jellemző, hogy ilyen jellegű döntés az Unióban még nem született sem az állásfoglalás, sem az irányelv hatására, különösen azért, mert a tagállamok szuverenitásába való beavatkozást jelentene egy igen kényes és jogilag is bizonytalanul szabályozott kérdésben. Ugyanakkor az is tény, hogy tömegesen sem érkeztek külföldiek az Unió területére az állásfoglalás, illetve az irányelv elfogadása óta.

## VI. Befogadott

A magyar jogrendszer mindezekén túl rendelkezik azon személyek jogállásáról, akikre a magyar jogrendszer befogadottként tekint. E kategóriába azon személyek sorolhatók, akik a 2001. évi, a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény 43. § (1) bekezdésének a hatálya alá tartoznak, tehát kiutasításuk, visszairányításuk tekintetében tilalmi ok áll fenn (*non refoulement elve*)<sup>36</sup>.

A külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény 43. § (1) bekezdése tartalmazza az elvet: „[a] visszairányítás, a visszautasítás, illetve a kiutasítás nem rendelhető el, illetőleg nem hajtható végre olyan országba, amely az érintett tekintetében nem minősül biztonságos származási vagy biztonságos harma-

34 Met. 38. § (2)

35 Met 9. §

36 A befogadott meghatározást a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény végrehajtásáról rendelkező 170/2001. (IX. 26.) Korm. rendelet 81. § (1) bekezdésében nevesíti – a befogadottak ellátása és támogatása fejezet keretében – a következőképpen: a Tv. (2001. évi XXXIX. törvény) 43. §-a (1) bekezdésének a hatálya alá tartozó külföldi (a továbbiakban: befogadott) alapvető létfenntartási feltételeinek megeremtéséhez a Hivatal ellátásokkal és támogatásokkal járul hozzá.

dik országnak, így különösen, ahol a külföldi faji, vallási okból, nemzeti, társadalmi hovatartozása vagy politikai nézete miatt üldöztetés veszélyének lenne kitéve, továbbá olyan állam területére vagy olyan terület határára sem, ahol nyomós oknál fogva tartani lehet attól, hogy a visszairányított, visszautasított, illetve a kiutasított külföldi kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy halálbüntetésnek lenne kitéve.” Az idézett szakasz második bekezdése ugyanakkor hozzáteszi, „[h]a a külföldi menekültügyi eljárás alatt áll, a visszairányítás, a visszautasítás és a kiutasítás csak a menekültügyi hatóság kérelmet elutasító jogerős és végrehajtható határozata alapján hajtható végre.”

A befogadott tehát az a külföldi, aki hazájába átmenetileg azért nem küldhető vissza, mert ott halálbüntetésnek, kínzásnak, embertelen vagy megalázó bánásmódnak lenne kitéve. A befogadotti státus a gyakorlatban „kis menekült státusnak” nevezhető, azon kérelmezők esetében, akik nem feleltek meg a menekült státus megszerzéséhez szükséges szigorú feltételeknek, viszont alapvető emberi jogaik sérülnének, ha visszaküldenék őket származási országukba. A befogadottak, egyfajta humanitárius menekültként, a menedékben részesülők egy sajátos kategóriáját képezik, amely státussal mind az idegenrendészeti szervek, mind a menekültügyi hatóságok felruházhatják a kérelmezőt.

A befogadottak elsősorban tehát azok a személyek, akik nem esnek a Genfi Egyezmény hatály alá, illetve a személyes üldöztetésük tényét nem tudják hitelt érdemlően igazolni, ugyanakkor alapvető emberi jogaik sérülnének, ha visszaküldenék őket származási országukba, így a befogadotti státus tulajdonképpen a visszairányítás tilalmának elve széles körű értelmezésének következménye, ezért az említett emberi jogi egyezményeket alkalmazó Európai Unió tagállamaiban is létező kategória, amely legfeljebb elnevezésében különbözik a Magyarországon használt befogadott szótól.

A befogadotti státus odaítélésekor a hatóságok és a bíróság figyelembe veszik, hogy a külföldi származási országa mennyire tekinthető biztonságosnak, így azt, hogy az adott ország mennyire biztosítja az alapvető emberi jogok érvényesülését.

A befogadotti státus összességében úgynevezett szubszidiárius védelmi kategória, ami azt jelenti, hogy a külföldi menekült státust ugyan nem kap, ugyanakkor mögöttes védelemként ideiglenesen tartózkodási engedéllyel látják el, legalábbis addig, amíg származási országában a helyzet annyira nem rendeződik, hogy a mögöttes védelem visszavonható.

A külföldi befogadottként történő elismeréshez például azt kell megvizsgálni, hogy a külföldinek valamely univerzális vagy regionális nemzetközi emberi jogi egyezmény alapján sérülne-e valamely alapvető emberi joga, amennyiben visszaküldenék egy másik államba. A regionális egyezmények közül kiemelkedő a témakör tekintetében az Európa Tanács keretében született, az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok védelméről szóló Egyezmény, valamint a Kínzás és embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzéséről szóló európai egyezmény.<sup>37</sup> A kiutasítási tilalom fennállásának megállapítására az Európai Emberi Jogi Egyezmény alapján

37 1995. évi III. törvény a Strasbourgban, 1987. november 26-án kelt, a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezmény kihirdetéséről.



elsősorban az élethez való jog, illetve a jogszerű eljáráshoz és jogorvoslathoz való jog, valamint a szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog sérelme esetén kerülhet sor. Ugyanakkor védelmi okot jelent, ha a külföldinek embertelen, kínzó és megalázó bánásmódban volt vagy lenne része, illetve rabszolgaként<sup>38</sup> tartották vagy tartanák származási országába történő kiutasítása esetén.

A kínzás elleni egyezmény 1. cikke rendelkezik a Kínzás és Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzésére Szolgáló Európai Bizottság felállításáról. A bizottság munkája periodikus vagy ad hoc látogatások keretében szerveződik, lényegében szakszerűen előkészített látogatások során vizsgálja az egyes országokban azokat az intézményeket, ahol az ott tartózkodók mozgásszabadsága korlátozott (börtönök, pszichiátriai intézetek stb.).<sup>39</sup> Az Unió Bizottságának munkája jól ki egészíti az Emberi Jogok Európai Bíróságának tevékenységét, ugyanakkor iránymutatásul szolgál egy-egy ország biztonságos mivoltának megítéléséhez.

Az univerzális nemzetközi emberi jogi dokumentumok közül a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának (1966) 7. cikke fogalmazza meg a kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód tilalmát. A kínzás kapcsán az ENSZ kínzás elleni egyezménye (1984) 3. cikk 1. bekezdésében kimondja, hogy „egyetlen részes állam sem utasít ki, küld vissza vagy ad ki valakit egy másik államnak, ahol nyomás oknál fogva tartani lehet attól a veszélytől, hogy az illető személyt megkínózzák.”

## VII. Kísérő nélküli kiskorú

A Met. 2. § c.) pontja alapján kísérő nélküli kiskorú: az a külföldi, aki 18. életévét még nem töltötte be – kivéve, ha a magyar jog szerint ezt megelőzően nagykorúvá vált – , ha jogszabály vagy szokás alapján felügyeletéért felelős nagykorú személy kísérete nélkül lépett a Magyar Köztársaság területére, vagy a belépést követően maradt felügyelet nélkül, mindaddig, amíg ilyen személy felügyelete alá nem kerül.” A jogalkotó a kísérő nélküli kiskorú kategóriáját az Európai Unió Tanácsa 1997-ben született állásfoglalása<sup>40</sup> alapján építette be a Met. rendelkezései közé.

A Tanács az állásfoglalás meghozatala során figyelembe vette, hogy harmadik államból érkező, kísérő nélküli fiatalok tartózkodhatnak a tagállamok területén, valamint azt is, hogy ezen kiskorúak általában kiszolgáltatottabbak, és speciális gondozást, védelmet igényelnek. A tagállamok felismerték azt is, hogy a területükön tartózkodó, kísérő nélküli kiskorúak problémájának kezelésére közös alapelveket kell lefektetni. Az állásfoglalás azonban érintetlenül hagyja azon nemzetközi kötelezettségeket, amelyeket a tagállamok az 1989-ben elfogadott, Gyermekek Jogairól Szóló

38 A rabszolgaságot tilalmazza az ENSZ Rabszolgaság elleni egyezménye; a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, illetve az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok védelméről szóló Európai Egyezmény is.

39 Kószeg Ferenc (szerk.): Menedékjog a magyar gyakorlatban (Kézikönyv a menekültügyi eljárás résztvevői számára) Kossuth Egyetem Kiadó – Debrecen, 2001., 31–32. o.

40 A Tanács 1997. június 26-ai állásfoglalása azokról a kísérő nélküli fiatalokról, akik harmadik állam állampolgárai (HL C 221., 1997.07.19.).

Egyezmény alapján vezettek be, különös tekintettel az egyezmény 2., 3.<sup>41</sup> és 22. cikkére.<sup>42</sup>

A jogalkotó tulajdonképpen csak beemeli a kísérő nélküli kiskorú kategóriáját a törvénytervezetbe, de a kiskorúak számára komplex védelmi garanciákat nem fogalmaz meg<sup>43</sup>, azon kívül, hogy a kísérő nélküli kiskorú eljárásbeli érdekeinek képviselőjére eseti gondnok haladéktalan kijelölését írja elő, és kimondja, hogy ezekben az esetekben az eljárást soron kívül kell lefolytatni. A törvénytervezethez fűzött részletes indokolás tartalmazta, hogy a kísérő nélküli kiskorúak által benyújtott kérelmek ügyében folytatott menedékjogi eljárás további garanciális szabályait a menekültügyi eljárás részletes szabályait megállapító kormányrendelet adja meg. Amíg vonatkozó kormányrendelet nem születik, addig a magyar jogalkalmazónak a jövőben a kísérő nélküli kiskorúakról a Tanács 1997. június 20-ai állásfoglalásával összhangban kellene gondoskodnia a menekültügyi eljárás során. Azóta természetesen megszületett a kormányrendelet, azonban nem szól túlzott részletességgel a kísérő nélküli kiskorú kategóriájáról.

A Tanács az állásfoglalás meghozatala során – a tagállamok humanitárius hagyományaihoz hűen – méltányos védelmet biztosít azon menedékkérők számára, akik a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi Genfi Egyezmény és az azt kiegészítő 1967. évi New York-i Jegyzőkönyv értelmében védelmet kérnek a tagállamok valamelyikében, figyelemmel a tagállamok által az Emberi Jogok Európai Egyezményében vállalt kötelezettségekre. Tekintettel arra, hogy a kísérő nélküli kiskorú jogosulatlan jelenléte a tagállamok területén menekültkérelme elbírálásáig csak ideiglenes lehet, a tagállamoknak igyekezniük kell egymással és a származási országgal együttműködni, annak érdekében, hogy visszaküldhessék a kiskorút származási országába, vagy olyan harmadik országba, amely felkészült a kiskorú fogadására, anélkül, hogy kockáztatnák a kiskorú biztonságát, illetve annak érdekében, hogy minél előbb megtalálják a gyermek családját.

Az 1. cikk szerint az állásfoglalás hatálya és célja a következőképpen foglалható össze.

Az állásfoglalás személyi hatálya alá tartoznak azok a harmadik állambeli állampolgárok, akik 18. életévüket nem töltötték be, és úgy érkeznek a tagállamok területére, hogy jogszabály vagy szokás alapján értük felelős személy nem kíséri őket. Az ál-

41 Nevezett cikkek biztosítják a gyermekek számára a megkülönböztetésmentes bánásmódot és hatékony védelmet jogi, szociális és egészségügyi értelemben egyaránt.

42 Nevezett cikk értelmében az a gyermek, aki akár egymagában, akár apjával és anyjával vagy bármely más személlyel együtt menekültnek tekintendő, megkapja az Egyezményben és más emberi jogokkal kapcsolatos vagy humanitárius jellegű egyéb nemzetközi okmányokban elismert jogok élvezetéhez szükséges védelmet és humanitárius támogatást. Ebből a célból az Egyezményben részes államok együttműködnek az Egyesült Nemzetek Szervezetével és egyéb kormányközi és nem kormányközi szervezetekkel annak érdekében, hogy az ilyen helyzetben lévő gyermekeket védjék és segítsék, továbbá hogy bármely menekült gyermek szüleit vagy más családtagjait felkutatásuk a családtagokhoz szükséges adatok megszerzése céljából. Ha sem az apát, sem az anyát vagy bármely más családtagot sem sikerül megtalálni, akkor az Egyezményben lefektetett elvek szerint a gyermeket ugyanabban a védelemben kell részesíteni, mint bármely más, a családi környezetétől bármely okból véglegesen vagy ideiglenesen megfosztott gyermeket.

43 Nagy Boldizsár: Utoléri-e a magyar Akhilleusz az Unió teknősbékáját? (Megfigyelések a menekültügyi jogharmonizáció körében) Magyar Jog 2001/4., 213–220. o.



lásfoglalás hatálya alá tartoznak azok a kiskorúak is, akiket kíséret nélkül maradtak azután, hogy a tagállam területére léptek.

Nagyon fontos szabály, hogy az állásfoglalás nem alkalmazható azon harmadik ország állampolgáira, akik az EU tagállamaiban élő állampolgárok családtagjai, illetve nem alkalmazható az Európai Szabadkereskedelmi Társulás és az Európai Gazdasági Térség tagállamainak állampolgáira és családtagjaira sem.

Az állásfoglalás célja, hogy alapelveket fogalmazzon meg a kíséret nélküli gyermekekkel való bánásmódról, tekintettel az itt-tartózkodásuk és visszatérésük feltételeire, menedékkérők esetében pedig az alkalmazandó eljárás szabályaira vonatkozóan. Az állásfoglalásban lefektetett alapelvek azt a célt szolgálják, hogy a menedékkérelmet vizsgáló hatóság az eljárást során azokat alkalmazza, feltéve, hogy kedvezőbb szabály a nemzeti jogban nem létezik.

Az állásfoglalás 2. cikkében a tagállamok számára meghatározott kötelezettségek közül a legfontosabb az, hogy a tagállamok – a nemzeti törvényalkotásukkal és gyakorlatukkal összhangban – megtagadhatják a határon való belépését különösen azon kíséret nélküli fiatakorúaknak, akik nem rendelkeznek a megkívánt okmányokkal és engedélyekkel. A tagállamok kötelesek megtenni a szükséges lépéseket és kötelesek együttműködni – összhangban belső jogukkal – annak érdekében, hogy megakadályozzák kíséret nélküli kiskorú jogosulatlan belépését és illegális tartózkodását a tagállamok területén.

Az állásfoglalás 3. cikke határozza meg az alapvető garanciális szabályokat a kíséret nélküli fiatakorúakkal kapcsolatban. A tagállamnak így minél előbb tisztázni kell a fiatakorú személyazonosságát, illetve azt, hogy kíséret nélkül érkezett. A fiatakorú személyazonosságának megállapítását segítheti elő a fiatakorúval korának megfelelő módon történő elbeszélgetés. A beszerzett információkat rögzíteni kell, a kért, kapott és tárolt adatokat különös gonddal és titkosan kell kezelni. Ezek a korai információk különösen elősegíthetik a fiatakorú családjával való újraegyesítését a származási országában vagy harmadik államban. A tagállamok kötelesek a lehető leggyorsabban felkutatni a kíséret nélküli fiatakorú családtagjait, vagy beazonosítani azt a helyet, ahol a családtagjai tartózkodnak, tekintet nélkül a fiatakorú jogi helyzetére.

A tagállam, amint az lehetséges, köteles a fiatakorú szükséges védelméről gondoskodni: jogi védelem útján (gondnokság); nemzeti szervezet képviselője útján, amely köteles gondoskodni a fiatakorú gondozásáról és jólétéről; vagy más megfelelő képviselő útján.<sup>44</sup> A kíséret nélküli kiskorúak jogosultak minden szükséges anyagi támogatásra a tagállamok részéről, valamint a tagállamok gondoskodnak a kiskorú alapvető

44 A magyar szabályozás jogharmonizációs kötelezettségének eleget téve, a Met. 34. § (1) tartalmazza, hogy a kíséret nélküli kiskorú érdekeinek képviselőjére haladéktalanul eseti gondnokot kell kijelölni, és az eljárást soron kívül kell lefolytatni. Ugyanezt megerősíti a Met.Vhr 7. § (1) és (2) bekezdésében, amely szerint (1) a kíséret nélküli kiskorú érdekeinek védelmére, illetőleg ha a 18. életévét még be nem töltött külföldinek törvényes képviselője nincs, a menekültügyi hatóság eseti gondnok kirendeléséről köteles a kérelem benyújtását követően, illetőleg a szóbeli kérelem benyújtása érdekében haladéktalanul intézkedni. (2) Eseti gondnok kirendelését kell kérni akkor is, ha a törvényes képviselő vagy a kiskorú kísérelője a kiskorú kérelmező meghallgatásán azért nem lehet jelen, mert azzal a tényállás tisztázását akadályozná.

szükségeinek kielégítéséről, így élelemről, életkoruknak megfelelő szállásról, tisztálkodási lehetőségekről és egészségügyi ellátásról. Amennyiben a fiatalok bármilyen formában szenvedhetett elhanyagoltság, kihasználtság, erőszak, kínzás vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód, büntetés miatt, úgy jogosult speciális egészségügyi ellátásra vagy segítségre. Amint feltehető, hogy egy iskoláskorú, kísérő nélküli fiatalok hosszabb ideig marad a tagállamok területén, a tagállamok lehetővé teszik a fiatalok számára az általános iskolai oktatásban való részvételt is.

A 4. cikk a kiskorút érintő menekülteljárással kapcsolatban határoz meg garanciális szabályokat.

- Minden kísérő nélküli fiatalok joga van menedékért folyamodni, de a tagállamok jogi képviselőhöz, vagy egy kifejezetten kinevezett képviselőhöz is köthetik a menedékügyi eljárást.
- Tekintettel a fiatalok különleges szükségleteire és sebezhető helyzetére, a tagállamoknak soron kívüli ügyként kell kezelniük a fiatalok által benyújtott menedékkérelmet.
- Kísérő nélküli menedékkérőknek, aki magát fiatalok vallja, alapvetően bizonyítékot kell szolgáltatnia a korát illetően. Ha ilyen bizonyíték nem beszerezhető, vagy annak valóságtartalmával kapcsolatban komoly kétségek merülnek fel, a tagállam vizsgálatot folytathat le a menedékkérő korára nézve. A korra vonatkozó megállapításnak objektívnek kell lennie. A kor megállapítása érdekében a tagállam orvosi életkor meghatározó tesztet végeztethet szakértővel, de csak a fiatalok, illetve képviselője beleegyezésével.<sup>45</sup>
- A tagállam az eljárás idejére köteles a kiskorút megfelelően elhelyezni felnőtt rokonoknál; nevelőszülőknél; befogadó állomásokon, amelyekre speciális, fiatalokra vonatkozó rendelkezések vonatkoznak; illetve más szálláson, amelyre szintén speciális szabályok vonatkoznak. Amint a fiatalok megkapta a menekült státust vagy bármilyen más engedélyt a tartózkodásra, akkor az elhelyezéséről hosszú távon kell gondoskodni.<sup>46</sup>
- A fiatalok menekültügyi eljárása során jelen lehet a fiatalok jogi képviselője, más, kifejezetten kijelölt képviselője, vagy más felnőtt rokona. A menedékjogi eljárást egy megfelelően képzett ügyintézőnek kell lefolytatnia, aki rendelkezik a szükséges tapasztalattal és felkészültséggel. Az eljárás során figyelembe kell venni a fiatalok szellemi fejlettségét, életkorát, érettségét, esetleges korlátozott tudását a származási országában fellelhető helyzetről.<sup>47</sup>

45 Met. 34. § (3)

46 Met. Vhr. 10. § (3) Kísérő nélküli kiskorú szálláshelyként gyermekvédelmi intézményt vagy a kísérő nélküli kiskorúak elköltöztetett elhelyezését biztosító befogadó állomást vagy szerződés alapján fenntartott szálláshelyet lehet kijelölni. A kísérő nélküli kiskorú a közvetlen családtagnak nem minősülő hozzátartozójánál is elhelyezhető, ha a hozzátartozó a kísérő nélküli kiskorú elszállásolását, ellátását, gondozását írásban vállalja, továbbá nyilvánvaló, hogy a kísérő nélküli kiskorú és a hozzátartozó személyes kapcsolata alapján az elhelyezés a kísérő nélküli kiskorú érdekeit szolgálja.

47 A Met. 34. § (2) bekezdése értelmében a kísérő nélküli kiskorú elismerésére irányuló eljárásban pszichológus szakértő vehető igénybe, aki a kiskorú meghallgatásán részt vesz. A Met. Vhr. 14. § (1) bekezdése értelmében kísérő nélküli kiskorú helyett az eljárásban a kijelölt eseti gondnok jár el.



Végezetül az állásfoglalás 5. cikke rendelkezik a kiskorú visszafordításának lehetőségéről. Abban a tagállamban, ahol nem engedélyezték a fiatalok tartózkodásának a meghosszabbítását, a tagállam intézkedhet a fiatalok visszaküldése felől származási országába, vagy egyéb harmadik országba, feltéve, hogy a fiatalok megérkezésekor megfelelő fogadás és gondoskodás várható, illetve tekintettel a fiatalok korára és önállóságának fokára.<sup>48</sup> Kormányzati és nem kormányzati szervek, magánszemélyek és nevelőszülők is segítségül szolgálhatnak a kiutasítás végrehajtásában. Amíg a kiutasítás feltételei nem adóttak, a tagállam köteles lehetővé tenni a fiatalok további tartózkodását felségterületén. A tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságai kötelesek együttműködni abban, hogy újraegyesítsék a fiatalokat más családtagjaival, akár a fiatalok származási országában, akár abban az országban, ahol ezek a családtagok tartózkodnak, ennek érdekében a tagállamok felvehetik a kapcsolatot nemzetközi szervezetekkel (pl.: UNICEF, UNHCR), nem kormányzati szervekkel, vagy akár a fiatalok származási országának, vagy más országnak a hatóságaival, hogy megfelelő megoldást találjanak a fiatalok helyzetének megoldására.

## VIII. Záró gondolat

A tanulmányban azokat a személykategóriákat vizsgáltam eltérő mélységgel, amelyek Magyarországon és általában az Európai Unió területén is egységes standardok alapján részesülnek humanitárius alapon védelemben. Ugyanakkor az is tény, hogy a tanulmány a Közösségben érvényesülő jogi szabályozás tekintetében csak néhány, elsősorban a menedékjogi törvény jogharmonizációs záradékában (Met. 62. §) fellelhető közösségi normát elemez, és a menedékjogi eljárás sajátosságaira csak részlegesen tér ki. Összességében azonban az elemzett személycsoportok vonatkozásában a leírtakból kiderül, hogy rendkívül összetett nemzetközi jogi és közösségi jogi szabályozásnak a magyar jog lényegében megfelel, nyitva marad azonban az a kérdés, hogy a gyakorlatban mennyire tudunk megfelelni az elvárásoknak.

---

<sup>48</sup> A külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény 39. § (2) bekezdése szerint a jogszerű tartózkodás feltételeivel nem rendelkező, kísérő nélküli kiskorú csak akkor utasítható ki, ha a származási államában vagy más befogadó államban a család egyesítése vagy az állami vagy egyéb intézményi gondoskodás megfelelően biztosított.

ROMHÁNYI TAMÁS

## Kilábalás közben félúton Borsod-Abaúj-Zemplén megye az Európai Unióban

*Borsod megye tízegynéhány éve mást sem tesz, csak kilábal a válságból. A nehézipar csődjének fenyegető árnyékában már a rendszerváltás előtt megkezdődött az útkeresés korszaka, ami azóta sem zárult le. Bár helyenként már érzékelhetők kedvező változások, a válságövezetként számon tartott térség jövőjében a helybeliek nagy része még nem hisz. Legalábbis ezt jelzi az ezredforduló után újramezdődött elvándorlás; az ország egykor második legnagyobb városából, Miskolcra a 2002-es választás óta egy komplett önkormányzati választókerületnyi népesség költözött el. Pedig új idők kezdődtek, amit a gyári dudaszó helyett az operaáriák hangja jelez, „a kultúra várost épít” jelszó alatt az egykori kohászváros ma nemzetközi fesztiváljairól híres. A változásban ugyanakkor a politikai szerepvállalás jelenti az állandóságot: a régi nagyipar helyett ma az operafesztivált tartja életben az állami támogatás.*

### Negyventonnás kalapáctól a nanotechnológiáig

Miskolcot és Ózdot hosszú időn át a vasipar fejlődése – majd hanyatlása – alakította, az örökség a mai napig rányomja bélyegét a két kohászváros arculatára. A diósgyőri vasgyártás múltja 1770-ig nyúlik vissza, Mária Terézia akkor írta alá az engedélyező okiratot, amely alapján a mai felsőháromi településrészen Fazola Henrik az őskohót megépítette. A gyár később Diósgyőrbe költözött, de csak a kiegyezés után vált nagyüzemmé. A szocializmusban – Lenin Kohászati Művek néven – egy kisebb városrésznyi területen működött, tizenötezer dolgozóval, saját kórházzal, művelődési házzal és irodakomplexummal. A szomszédban tízezer munkást alkalmazó „kistestvér”, a Digép (Diósgyőri Gépgyár) húzódott meg. Az üzem gigantikus méreteit érzékelteti, hogy amikor a kovácsüzemben a vasúti kerekeket formáló negyventonnás kalapács ütött, a kilométerekkel távolabbi diósgyőri strandon rengett a víz a medencében. A városban kohászdinasztiák alakultak ki, sok család máig élő személyes emlékekkel kapcsolódik a diósgyőri vasgyártáshoz. Az elhúzó válság során a diósgyőri gyárat többször privatizálták, a tulajdonosi pozícióban orosz, szlovák, olasz, majd ukrán befektetők váltották egymást, közben négy felszámolási eljárás is lezajlott. A kilencvenes években valamennyi kormány többmilliárdos mentőövet nyújtott a miskolci nagyüzemnek. A gyárat utoljára a Dunaferri tulajdonosa, az ukrán Donbass ipari csoport vásárolta meg, de már alig ezer dolgozóval. A kohászat üresen álló nagy csarnokai ma holdbéli tájat idéznek, kitört ablakú, tátongó épületek ásítanak poros udvarokra, a termelés az egykori nagyüzem alig negyedén zajlik. A megüresedett terület töredékét sikerült csupán más célra hasznosítani: egy kisebb csarnokot gördeszkapályává alakítottak ki, kortárs művészek egy csoportja pedig előadásteket szervezett az egyik üresen kongó irodaházban. Az acélgyár azonban lassan pusztul, miként egy gyógyíthatatlan beteg a rokonaitól, egyre távolabb kerül az élő Miskolctól.

A folyamatot sokan érzékelik, ezt jelzi, hogy a Herman Ottó Múzeum nemrégiben felhívást tett közzé, hogy családi relikviákat vásárolna a kihalóban lévő kohászagyományok megőrzésére.

Időközben elkoptak a gépgyári munkások is, az egykor nagy hagyományú üzemek tulajdonosváltásai után jóformán csak néhány máig rendezetlen adóügy és per maradt.

Az ipari szerkezetátalakítás során cégek tűntek el és újak bukkantak fel. Több ezer főnek munkát adó nagyvállalatok már sehol nem jöttek létre, igaz, a városképet is alakító bevásárlóközpontok – különösen Miskolcon – jelentős foglalkoztatóvá váltak. Többéves távlatban az újonnan létrejött és a megszűnt munkahelyek száma nagyjából kiegyenlíti egymást. A városba érkezett néhány elektronikai és fémipari beruházás, és kétségtelen fellendülést hozott a megyeszékhely határát tavalyelőtt elért M30-as autópálya is, amely nem egészen másfél óra közelségbe hozta a fővárost. Egy tavaly aláírt megállapodás keretében Miskolc-Tapolcán nanotechnológiai kutatóbázis létesül, így továbbél a remény, hogy Miskolc a XXI. század iparába is úttörő lehet, még ha csak a modern ágazatok egy kicsiny szeletéről van is szó.

## Az adóparadicsom bezárt

Ózdon jóval rövidebb időre, alig másfél százados múltra tekint vissza a kohászat, de annál súlyosabb örökséget hagyott maga után. A város, amely a vasgyár közvetlen környezetében épült ki, példátlan módon megszenvedte az állami kohászat csődjét, a vállalat összeomlása magával rántotta a gyakorlatilag egy lábón álló helyi gazdaságot. A magántőke megjelenése furcsa történeteket eredményezett, a kohászat egyik üzemét a szocializmus utolsó hónapjaiban az első nagyvállalkozónak, Petrenkó Jánosnak adta át az akkori kormányzat két képviselője. A Pekó Művek rövid ideig tartó fellendülés után csődbe jutott. Az alkalmazottak utolsó fizetését a Pekó üzletház árukészletéből mosógépben, farmerruhában, állólámpában adták ki, majd Petrenkó házát és teljes vagyont elárverezték. A gyár tulajdonosváltásához kapcsolódó történetek az abszurd kategóriájába tartoznak, egy jellemző epizód például, hogy a vagyoni perek során „eltűnt” egy ipari daru. Leltári száma ugyanis nem volt, így a vagyontárgyak felsorolásából egész egyszerűen kimaradt. Az, hogy négyezer tonnás szerkezet a város szinte minden pontjáról látható volt, és a bírósági tárgyalás alatt is működött, nem számított.

Az igazi privatizációra 1997-ig várni kellett. Akkor a diósgyőri kohászatért többször is sikertelenül pályázó német Max Aicher csoport megvásárolta a város határában működő, az Ózdi Kohászati Üzemektől korábban leválasztott hengerművet, melyhez – egy Olaszországban már leállított acélkemencét megvásárolva – saját gyártóbázist hozott. Az ezredfordulón Ózdon újra acélt csapoltak, igaz, ebből a város már vajmi keveset érzékelt, a máig veszteséggel működő Ózdi Acélművek ugyanis kevesebb mint hatszáz embernek ad munkát. A legnagyobb munkáltató az önkormányzat lett, illetve a gyárbontásra alapított Ózdi Foglalkoztatási Kht., amely több mint kétezer egykori gyári munkást alkalmazott a központi gyárepület fölösleges csarnokainak eltüntetésére.

Az első, nem acélipari nagybefektető a General Electric magyarországi képviselőinek személyében csak a kilencvenes évek végén kopogtatott az ózdi önkormányzat ajtaján. A város mindent megtett azért, hogy az ezerszáz munkahelyet kínáló befektetőnek kedvében járjon: tízéves adómentességet kínált, és több száz milliós hitelt vett fel, hogy a kiválasztott telephelyen szükséges talajcserét elvégeztethesse, és az elvárt infrastruktúrát kiépítse.

Nyolc év után az ózdi gazdaság annyira megerősödött, hogy az önkormányzat megszüntette a befektetőknek automatikusan járó adókedvezményeket, mi több, a korábban szent téhennek tartott GE-üzemre is adót vetett ki két évvel a moratórium lejárta előtt. A kedvező változásokat érzékelve az akkor negyvennégy magyarországi üzletet működtető Tesco úgy döntött: a következőnek épülő tizenöt bevásárlóközpontja közül az egyiket Ózdon nyitja meg. A két és félmilliárdos beruházás az üzletháznak szerencsétlen, a városnak kedvező pillanatban jött létre. Képviselők szerint két évvel korábban a Tesco akár egyforintos jelképes vételárért megkaphatta volna a piac mellett kiválasztott öthektáros területet, csak jöj-jön, tavaly viszont már százmillió vételárát kellett fizetnie a telekért. Az üzletház vezetőit a városban körbepaluzoló alpolgármester azzal érvelt: a szegénység és a munkanélküliség ellenére a negyvennégyezres városban van igény a szolgáltatásokra, hiszen Ózdon negyven taxi működik, míg a harmincnégyezres Kazincbarcikán csak egy.

## Gazdag város például Las Vegas

Amiből persze nem szabad elhamarkodott következtetéseket levonni, Kazincbarcikát ugyanis elkerülte a megyére jellemző válság. A Borsodi Vegyi Kombinátból átalakult Borsodchem kezdetűl a tőzsde meghatározó cégei közé tartozott, termelése és profitja folyamatosan nőtt, miközben külföldi üzemeket vásárolt, nem múlt el év anélkül, hogy jelentős fejlesztéseket ne jelentettek volna be.

A vegyipari konglomerátum párja, a TVK ugyancsak a legsikeresebb magyarországi nagyvállalatok egyike. A társaság – a Mol tiszai finomítójával és az amerikai AES tulajdonába került tiszai hőerőművekkel együtt – Tiszaújvárost a helyi adók révén magasan a borsodi átlag fölé emelte. Bár a polgármester következetesen kikérte magának, ha a húszezres települést gazdagnak nevezték, érvelése – miszerint a gazdag város fogalma Las Vegasnál kezdődik – nem tűnt meggyőzőnek, amikor intézmények állami normatíváihoz az önkormányzat saját erőből háromszoros támogatást adott. Más kérdés, hogy az „adóerő-képesség” fogalmának megjelenésével, a kormány által az ötven leggazdagabbnak tekintett település megarcolásával a látványos jólét megszűnt, és ma már nem utazik el a komplett képviselőtestület európai tanulmányútra egy beruházásról szóló döntés előtt, mint például akkor tettek, amikor a város harmadik fürdőjének megépítéséről szavaztak.

A megye átalakuló gazdaságának vesztesei az energiaszektorban érintett tömegek voltak. Az utolsó három állami tulajdonú bánya bezárásáról 1999-ben hozott határozatot a kormány. A döntés a lencsehegyi mellett a királyi és a feketevölgyi bányákat érintette, ez utóbbi kettő Borsodban volt. Az átképzési programok, csakúgy, mint a kohászat esetében, felemás eredménnyel jártak, a leépítéseknek köszönhetően konzerválódott az országban legmagasabb munkanélküliség. A megye utolsó mélyművelésű szénbányáját, az amerikai AES által a kazincbarcikai hőerőművel csomagban privatizált Lyukóbányát 2004-ben zárták be, amikor is lejárt a magas kén kibocsátású szén erőművek környezetvédelmi moratóriuma. Ezzel a térség ipari történelmében egy több évszázadra visszanyúló fejezet zárult le. Tavaly tartották az első olyan bányásznap megemlékezést, amikor a megyében már nem dolgozott aktív bányász.

Az új, kevésbé dicső korszakot a kazincbarcikai hőerőmű szénről fatüzelésűre átalítása jelezte. A 26-os főúton elhaladó autósok elborzadva nézték az egykori szénhegyek helyén több

emelet magasba feltornyozott farönköket, és azt kérdezték: hány hegyről vágják ki az erdőt? A közfelháborodás akkora volt, hogy a társaság jobbnak látta máshová telepíteni a készletet, és bár az erőmű azóta is üzemel, a fából emelt hegyek az útról ma már nem láthatók.

## Családipar, gyermekberuházás

A megye távolabbi térségeiben, elsősorban a Csereháton, a Bodroghözben és a hegyek közé szorult előregedő falvakban a rendszerváltás szegénységet és nyomort hozott. Nem véletlen, hogy a különböző statisztikai számítások alapján végzett összeállítások minden évben borsodi településeket jelölnek meg a legszegényebbeknek. Helyi ipar nélkül, csődbe jutott tsz-ekkel, elbocsátott ingázókkal a kis falvak többségében a segélyezés lett a megélhetés legfontosabb pillére. A közmunkaprogramok és a közhasznú foglalkoztatás emberek ezreinek megélhetését biztosítja, hiszen a néhány hónapig tartó munkaviszony időről időre meghosszabbítja a segélyekre való jogosultságot. Számos település rendezkedett be erre a sajátos váltógazdaságra, mely félévente csereberéli az ároktakarításra besoztott embereket. Az aprófalvakban, ahová az alacsony ingatlanárak miatt előszeretettel költöznek munkanélküli romák, a magas gyermekszám után járó családi pótlék és nevelési segély lett az általános kereset, fiatal lányok már tizenévesen szülnék. Kirívó esetekben, amikor 13, sőt 11 éves gyermek szül gyermeket, a jelenséget a média is bemutatja. Arról már kevesebb szó esik, hogy az érintett falvakban már a második olyan generáció cseperedik fel, amely egyszer sem látta a szüleit dolgozni menni. A romák által magas arányban lakott településeken ma is gond az analfabetizmus és az iskolakerülés. A megyei ügyészség tavalyi évvértékelő jelentése az uzsorakölcönök terjedésére hívta fel a figyelmet, a falopások elleni hatékonyabb fellépés eszközeiről pedig a megyei bíróság adott ki állásfoglalást a helyi rendőrségek bátorítására. Lehet, hogy kicsit elkéstek ezzel, az Ózd melletti Arlón ugyanis már ellopták az egész erdőt, a fatolvajok ma már a szomszéd községbe kell, hogy átjárjanak.

Nem egy előregedő faluban új jelenség, hogy a kitörni vágyókat visszahúzzák a többiek. Ez például abban nyilvánul meg, hogy a földjüket művelők helyett idő előtt mások szedik le a termést, emiatt az egykor rendezett községeket körbenövi a gaz. Az abaúji részeken tíz év alatt sok településen bezárt az iskola, csődbe ment a bolt és elnéptelenedett a templom. A szolgáltatást a két-háromnaponta közlekedő mozgóboltok jelentik.

Nem véletlenül válik Borsod megye a különböző alapítványok és jogvédő irodák kedvelt terepévé. Nemrégiben az iskolai szegregáció miatt indított próbabepert a miskolci önkormányzat ellen egy budapesti alapítvány, az ENSZ pedig a harmadik világbeli országokban alkalmazott felzárkóztatási programjával kísérletezik a csereháti övezetben.

## Pályázni tudni kell

A pályázatokon nyerhető pénz a megye nagy részében az egyetlen esély a továbblépésre. A lehetőséget 1994 óta ismerik és gyakorolják a borsodi önkormányzatok és vállalkozások, az akkor kísérleti jelleggel indult ipari szerkezetátalakítási program során nemcsak tízmilliár-

dos programok valósultak meg, hanem a pályázati rendszer működtetése is mindennapos rutinná fejlődött. Jellemző, hogy 1998 előtt a megyei önkormányzat saját brüsszeli irodát tartott fenn, hogy minél több fejlesztési pályázaton vehessen részt. A pályázati jártasságot mutatja, hogy az első Nemzeti Fejlesztési Terv pályázatai közül a legtöbbet a borsodi résztvevők nyerték, négy év alatt több mint 220 milliárd forint érkezett ily módon a megyébe.

A pályázati rutin megmutatkozott abban is, hogy a határon átvélő együttműködést preferáló Interreg IIIA kiírásán szlovák, illetve ukrán partnerekkel közösen tizenhárom beruházásra összesen 1,7 milliárd forintot nyertek a borsodi résztvevők, ami a 14 millió eurós keretösszeg 45 százaléka. Másként mondvá, Borsod egymaga csaknem annyi pénzt kapott, mint a többi határ menti megye együttvéve. A támogatásból út épül többek között Szemerre és a szlovákiai Buzita között, amit a Kassa Kerületi Önkormányzat valósít meg, a határon is átnyúló bodrogközi táj- és vízgazdálkodási koncepciót pedig az Észak-Magyarországi Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóság fogja kidolgozni.

A megyét északról csaknem háromszáz kilométeres hosszúságban szegélyező szlovák határ sokkal inkább összeköti, mintsem elválasztja a két országot, legalábbis ez szűrhető le a borsodi lakosság viselkedéséből. Miskolcra ma is sokan járnak át a kassai bevásárlóközpontokba, bár az uniós csatlakozás óta sem a sör, sem a benzin nem olcsóbb északi szomszédainknál, a kedvezőbb árak legfeljebb a fogadóirodáknak maradtak meg. De virágzik a kétirányú turizmus is, a sárospataki strandon szinte minden árus szlovákul is kiírja a választékot, a Rimaszombat fölötti sípályákat pedig kifejezetten a magyarul beszélő személyzettel reklámozzák üzemeltetőik. Putnokon évről évre nagyobb sikerrel rendezik meg a Sajó-Rima Eurorégió gazdasági seregszemléjét, a Gömör-expót, melyen egyre több szlovák vállalkozás is képviselteti magát.

A kapcsolatok fejlődését generálhatja a 3-as főút államhatártól Nyékládházán át tartó szakaszának (majd az onnan Debrecenig vezető 35-ös útnak) az európai teherforgalmi úttá fejlesztése, amit a Viadom nevű szlovák pályázó nyert el. A fejlesztés nyomán a 3-as főút számos kisebb települést elkerül, így lényegesen rövidebbé válhat majd Kassa és Miskolc között a menetidő.

Miskolc az utóbbi években rangos nemzetközi sportversenyekkel próbálja a város új arcukat ismertté tenni, ennek jegyében tavaly gyalogló Eb-t, idén junior jégkorong világtorpat és fekvenyomó világbajnokságot rendezett a város.

## Kishitűség vagy büszkeség

A változások korában Miskolc nyitott mindenre, ami új és modern. A nyitottságra példa, hogy a türelmi zónák kijelölésére szabott határidőn belül egyedül a borsodi megyeszékhely hozott döntést, az ősi mesterség üzésének máig első és egyetlen legálisan engedélyezett helyszíne tehát Miskolcon található. Az újító szándékot bizonyítja, hogy a polgármesteri hivatal élenjár az e-közigazgatási modellkísérlet fejlesztésében, a képviselők tavaly óta elektronikus formában kapják meg az előterjesztéseket, az ügyfelek pedig a legtöbb nyomtatványt letölthetik a város honlapjáról, így a hivatalban tett látogatások egy része megspórolhatóvá válik.

A belváros átalakítására 1,6 milliárdot költ az önkormányzat, tavaly egy fizető parkolóból partparti hangulatos teret alakítottak ki. A belváros látványosan változik, de az átalakuló sétálóutca kapualjainak mélyén még a régi, málló vakolatú dohos bérházak fogadják a bekíváncskodókat.

Miskolc néhány éve iskolapéldáját adja a kishitűség leküzdésének. Az egykori acélvárosban ugyan 1823 óta áll az ország első kőszínháza, a kultúrát sokan mégis afféle lilaködös értelmiségi képződménynek tekintették. Nem szükséges különösebb képzelőerő hozzá, hogyan fogadták a helybeliek a nemzetközi operafesztivál ötletét. A fesztivál azonban egyre nagyobb sikert ért el, a szállodai kapacitásokat hetekkel korábban lekötik, az éttermek zsúfoltak, a rendezvény két hete alatt a város turistákkal telik meg. Tavalyelőtt volt a csúcspont, a több mint hatvan zenei program összesen több mint százezer látogatót vonzott. Idén kilencvenezres látogatottságról beszéltek a szervezők. A rendezvények nagy része ingyenes. A klasszikus operaelőadások száma tizenhárom és tizenöt között változik, a különböző koncertekre összesen tizenhárom-tizenötezer jegy fogy, ami a rendezési költségek alig egyhatedét teszi ki, a többit az önkormányzat és a kulturális tárca adja, igaz, az utóbbi években már néhány mecénás is jelentkezett.

A megyeszékhelyen évek alatt több milliárd forintot ruháztak be idegenforgalmi fejlesztésekbe. Egyedülálló módon kiépült a tapolcai barlangfürdő, diszkivilágítást kapott az avasi kilátó, és hamarosan rockmúzeum létesül Lillafüreden. Miskolcon hosszú szünet után ma újra szállodák épülnek és éttermek nyílnak – igaz, egyelőre csupán kisebb, tíz-húsz szobás épületekben gondolkodnak a befektetők.

Az operafesztivál (valamint a kisebb téli-nyári fesztiválok, például kocsonyafesztivál, kalács stb.) sikere erőt adott miskolciak tömegeinek, hogy elhiggyék: városuk Európa kulturális fővárosa lehet 2010-ben. A pályázat ideje alatt valóságos mozgalom jött létre a városban. A megtisztelő címet végül Pécs nyerte el, a borsodi megyeszékhelyet a döntéshozók (nemzetközi bírálóbizottság pontozott, de a végső szót a kormány mondta ki) a második helyre rangsorolták, ami tizenegy jelentkezőt figyelembe véve hallatlan eredmény, a miskolciak mégis kudarcként élték meg. Az eredményhirdetés után DIREKT néven mozgalom indult a keleti országrész pályázóinak részvételével, hogy 2010-ben minél több európai turistát átszábítsanak az ország kevésbé szerencsés felébe is.

Egy nemrégiben készült felmérés szerint a miskolciak többsége ma már nem iparvárosként tekint lakóhelyére, és a város egyetemére a legbüszkébb. A Miskolci Egyetem, amely egykor nehézipari műszaki iskolaként vált ismertté, ma már szerteágazó képzési struktúrával mondhat magáénak, jogászok és közgazdászok tanulnak a zeneművészeti hallgatók mellett, van bölcsészkar és pedagógusképzés, de reneszánszukat élik a hagyományos mérnöki pályák is. Az utóbbi években több mint száz, a város iránt érdeklődő befektető kereste fel az egyetemet döntése előtt, a két gyárat és fejlesztési intézetet építő Bosch pedig kifejezetten az egyetemi mérnökképzéssel indokolta azt, hogy a választása Miskolcra esett.

Mindezek ismeretében kifejezetten meglepő, hogy Miskolc lélekszáma a mai napig csökken. A polgármesteri hivatal adatai szerint az utóbbi négy év alatt annyi ember költözött el a városból, amennyi egy teljes önkormányzati választókerületet kitenne. Ők a jelek szerint mégsem hittek annyira a jövőben és a kilábalásban.



OLAJOS PÉTER

## Mindennapi levegőnk

*Ha a tavalyi év az európai környezetvédelemben a vizek éve volt, tekintettel arra, hogy több vizes jogszabályt is (újra)alkotott az Unió, akkor az idei esztendő minden bizonnyal a levegő éveként marad meg az emlékezetünkben. Épp itt az ideje – mondják sokan –, hiszen a levegő alapvető életeleünk. Minőségén csak együtt tudunk változtatni, egyéni megoldások nincsenek. Ha valahol magas a levegő szennyezettsége, ott gazdag és szegény, öreg és fiatal egyaránt szenved tőle, nem tudjuk nem belélegezni, csupán elkerülni tudjuk, ha tudjuk az ilyen helyeket. A folyamat nem ebbe az irányba mutat.*

Európában egyre többen költöznek a városokba, és a rohamosan növekvő olajárak ellenére ott egyre nagyobb a forgalom. Természetesen mi sem vagyunk mentesek ettől, s kevesen tudják, hogy szeretett Budapestünk levegőminőség szempontjából Európa egyik legszennyezettebb városa. Talán nem meglepő, ha hozzátesszük, hogy – szemben az európai előírásokkal – Budapestnek mind a mai napig nincs elfogadott stratégiája a levegőminőség javítására, bár ezt a civil szervezetek és az Európai Unió egyaránt folyamatosan számon kérik. A jelenlegi előírások szerint például amennyiben a levegő 10 mikronnál kisebb méretű por-szennyezettsége egy adott év folyamán 35 napnál többször meghaladja a határértékeket, abban az esetben ennek megszüntetésére a város vezetésének intézkedéseket kell életbe léptetnie. Budapesten már az év első harmadában meghaladta a levegő szennyezettsége ezt az értéket, azonban még intézkedési terv sincs, nemhogy intézkedés. Meddig tarthat ez még, és mi fog történni akkor, ha az Unió még az eddigiéknél is szigorúbb követelményeket léptett hatályba? – kérdezik mind gyakrabban az érintettek.

Márpedig a szigorítás egyre valószínűbb. Jelenleg két jelentéstervezet is fekszik az Európai Parlament asztalán. Az egyik a közösségi levegőminőségi irányelv átdolgozott kiadása, a másik pedig egy tematikus stratégia a levegőszennyezésről. Mindkét joganyag elfogadása ott szerepelt az osztrák elnökség prioritásai között, valamint a Parlament és a Tanács által 2002-ben elfogadott 6. Környezetvédelmi Akcióprogramban. Az Európai Parlament Környezetvédelmi Bizottsága június közepén elsöprő többséggel támogatta mindkét jogszabálytervezet esetében az ambiciózusabb értékek kitűzését. S ha minden a tervek szerint halad, akkor a Parlament szeptember végi strasbourgi ülésén szavaz is az új jogszabályokról.

## A jó levegőminőség

A jó minőségű levegő egyik legfontosabb paramétere a levegőben lévő por- és részecske-szennyeződések mennyisége. Ennek következtében nem csoda, hogy a legtöbb vita e határértékek körül zajlott. Természetesen a legjobb, ha nincs szennyeződés, ha a levegő steril volna, hiszen a szennyeződés minden mennyisége káros az emberi egészségre, ez azonban modern korunkban nem megoldható. A közlekedés, a szálló por, az ipari tevékenység, a füstölő gyárkémények és a háztartási tüzelőberendezések, sőt az afrikai sivatagból érkező apró homokszemek a légköri viszonyok függvényében időben és térben változó mennyiségű és összetételű légszennyezőt okoznak. Tudományosan épp ezért megkérdőjelezhető bármilyen határérték megállapítása és a szankciók ahhoz való hozzárendelése, ám hogy láthassuk a probléma nagyságát és a meghozandó intézkedések mértékét, valamilyen értékeket mégiscsak meg kell határozni. Sokak szerint elég lenne a jelenlegi határértékek betartatása is, nincs szükség újabbak megállapítására. Mások szerint az, hogy számos város nem tett megfelelő intézkedéseket (lásd Budapest), még nem indokolja, hogy a fejlődni akarók elé ne tűzzünk ki ambiciózusabb célokat. Az Európai Bizottság és a Tanács ez utóbbi érvelést és az emberek egészségét tekintette fontosabbnak, és a jelenlegi szabályozás szigorítására tett javaslatot.

Ezek után senkit nem lephetett meg, hogy a Parlament, amely az uniós intézmények közül a leginkább érzékeny környezetvédelmi és egészségügyi kérdésekre, ahogy pestiesen mondják, rátett még egy lapáttal, legalábbis ami a határértékeket illeti.

Júniusi ülésén az Európai Bizottság olyan, nagy többséggel támogatott módosításokat épített be eredeti irányelvtervezetébe, amelyek még szigorúbb előírásokat javasolnak, különösen az emberi egészségre leginkább káros parányi mikro-szennyeződésekre (PM<sub>2,5</sub>) vonatkozóan. Ezek a 2,5 mikronnál kisebb porszennyeződések a tüdőben lerakódnak, irritációt, elzáródásokat és áttéteket okoznak. Forrásuk elsősorban a dízel üzemű gépjárművek (és hajók) által kibocsátott korom. Az eredeti javaslat szerint 25µg/m<sup>3</sup> (a gramm egy milliomod része) a maximális légszennyeződési határérték, amelyet 2010-ig minden európai városban el kellene érni. Ezt szigorította a Parlament szakbizottsága 20µg/m<sup>3</sup>-re. Ugyancsak szigorításra tett javaslatot a legnagyobb méretű légszennyező részecskék (PM<sub>10</sub>) tekintetében, ahol az évi átlagos 30µg/m<sup>3</sup>-ot részesítette előnyben, az eredeti javaslatban szereplő 40µg/m<sup>3</sup> helyett.

A szavazáskor a nagyobb képviselőcsoportok olyan kompromisszumos csomagot támogattak, amely figyelembe vette azt is, hogy csupán rövid távú intézkedésekkel nem lehet átfogó eredményeket elérni. A közlekedés átmeneti korlátozása önmagában például nem hozza meg a várt eredmény, ezzel szemben jelentős gazdasági károkat és életviteli akadályokat támaszt. Természetesen vannak esetek, amikor ezt is vállalni kell, mint arra számos alkalommal sor kerül, például nyári szmogriadók esetén Európa nagyvárosaiban. A végső megoldást azonban sokkal inkább a városok átgondolt tervezése, szélcsatornák kialakítása, a parkok, zöld területek növelése a közlekedés átszervezése, a tömegközlekedés előnyben részesítése jelenti. Ennek átgondolt, egységes kezelésére hivatott az Unió által előírt, az egyes városok által elkészí-

tendő és alkalmazandó stratégia a levegőszennyezés ellen. A kompromisszumos csomag figyelembe vette az új határértékek által megkövetelt stratégiai változtatások időigényét, ezért rugalmasabb javaslatokat tartalmaz az életbeléptetésre.

## A stratégia

A másik most tárgyalt joganyag szintén jelentős változásokat hozhat mindennapi életünkben, elsősorban a nitrogén-oxidok, az illékony szerves vegyületek és a már említett apró részecskék (PM<sub>2,5</sub>) tekintetében. Miután ezek leginkább az emberi tevékenység következtében kerülnek a levegőbe, ezért mennyiségüket a forrásuknál, a keletkezésüknél kell csökkenteni, beleértve a mezőgazdasági eredetű kibocsátásokat is. A stratégia célja 2020-ra 40 százalékkal csökkenteni – a 2000-es állapotokhoz képest – az ezek okozta korai elhalálozások és megbetegedések számát, amely – a troposzférikus ózon által okozott eseteket is beleszámítva – a legutóbbi tudományos felmérések szerint az évi 360 ezret is eléri az Unió területén.

## Szállunk rendelkezésére

Ha már itt tartunk, tegyünk egy kis kitérőt a légi közlekedés irányába. Az elmúlt évtizedek technikai fejlődése, a turizmus és a gazdaság globalizálódása következtében a repülőgépekkel utazók száma radikálisan megnőtt. Mindennapos a légifolyosók túlterheltsége, a késés, különösen nyáron, amikor a menetrendszerinti járatok és a fapadosok mellett a charter járatok száma is növekszik. A repülőtereket egyre másra bővítik, azonban ennek nem mindenki örül egyformán. Különösen azok nem, akik a repterek közelében laknak, hiszen a zaj és a rezgés okozta ártalmak mellett a hajtóművekből kiáramló káros anyagok is terhelik saját és környezetük szervezetét. A legfőbb gond az, hogy a légi kikötők többsége nagyvárosok közvetlen közelében, esetleg azok belterületén helyezkedik el, így a gépek óhatatlanul az ott lakók feje fölött repülnek. A világ számos pontjáról hallhattunk az elmúlt években híradásokat arról, hogy civil szervezetek demonstráltak a repülési útvonalak megváltoztatása végett, annak érdekében, hogy azok kerüljék el a lakott területeket. Budapest sem mentes ettől a problémától, és amennyiben Ferihegy új tulajdonosa további bővítéseket tervez, nem nehéz megjósolni, hogy bizony számíthat az érintett budai (II., III. kerület) és a pesti (X., XIII., XIV., XVII.) kerületek lakosainak tiltakozására. Ugyancsak időszerű lenne felülvizsgálni a katonai objektumok miatti kerülőutak ésszerűségét is.

Az Európai Unió is tudatában van annak, hogy a repülőtér és a légi közlekedés zaja zavarja a repülőtér közelében lakókat, sőt a nagymértékű zajterhelés idegrendszeri problémákat is okozhat, ezért készül a terület szabályozása. Ami viszont a légszennyezési stratégiát illeti, nem árt tudnunk, hogy az összes közlekedésre fordított üzemanyag 10–15 százalékát a repülőgépek kerozinja teszi ki. Ráadásul a turbinák a gépkocsik katalizátorral felszerelt motorjához képest sokkal több nitrogén-oxidot bocsátanak ki, de az illékony, el nem égett szénhidrogének és a szilárd részecskék kibocsátása is je-



lentos. A különféle nitrogén-oxidok a tüdőnkbe jutva gyulladásokat, sőt tüdővizenyőt is okozhatnak, a levegő oxigénjével és páratartalmával keveredve pedig, salétromsav formájában savas esőként hullnak vissza ránk. Nem is beszélve az ózonlyuk növekedésére gyakorolt hatásokról. A repülőgépek ugyanis nagy magasságban évente mintegy egymillió tonna nitrogén-oxidot bocsátanak ki, ami különböző reakciók révén bontja az ózont. S bár becslések szerint az Unió teljes üvegházgáz-emissziójának jelenleg csupán 3 százalékát adják a repülőgépek, ám éppen a gyors (csaknem évi 5 százalékos) növekedés miatt ideje cselekedni. Az elv és a cél világos: mobilitásunk növekedése sem az egészségünk, sem környezetünk állapotára nem járhat káros következményekkel.

Az Európai Unió több alkalommal foglalkozott különböző, a légi közlekedés okozta környezeti problémák csökkentését eredményező intézkedések bevezetésének gondolatával. Mindenekelőtt kisebb fogyasztású repülőgépek előállítására szeretné ösztönözni a gyártókat, ezek közül is elsősorban a két nagyot, az amerikai Boeinget és az európai Airbust. Így több alkalommal elhangzott a kerozinadó ötlete, valamint hogy a nagy szennyező üzemek széndioxid-kibocsátás kereskedelmének mintájára külön rendszerbe kapcsolják be a légitársaságokat is. (Az Emission Trading System – ETS – 2005-ben bevezetett széndioxid-kereskedelmi rendszer, amely a nagy ipari létesítmények – nagy szennyező üzemek – füstgázkibocsátását kvóták alapján, tőzsdei rendszerben szabályozza.)

Ennek mintájára szeretnék most a repülőgépeket üzemeltető társaságokat (szintén széndioxid-kibocsátók) egy hasonló, de külön rendszerbe bevonni. A végső megoldásokról többet is megtudhatunk majd, amint az Európai Bizottság benyújtja az Európai Parlamentnek tervezetét. Az azonban bizonyos, hogy a levegőtisztasági intézkedések nem korlátozódhatnak csupán a közutakra, különösen a légi közlekedés ilyen látványos bővülése esetén.

A Magyar Rádió „Csúcsgalomban” című műsora szlogenjének megfelelően, a megoldást úton, vízen, levegőben egyaránt keresni kell ahhoz, hogy mobilitásunk ne az egészségünk rovására növekedjen.

Sajnos, nagyvárosaink és ezek közül is legkivált Budapest mutatói egyre romlanak. A stratégia hiánya, a csökkenő zöldterületek, vagy a főépítész tiltakozással felérő lemondása mind azt mutatja, hogy szükség van a szigorúbb uniós előírásra, és ha kell, kényszerítésre, hiszen a helyzet magától nem hogy javulna, de egyre romlik. Sokadszor kell megállapítanunk, hogy szabályozni olykor saját magunk ellen kell, ám a magunk érdekében.

Pedig történhetne mindez másképpen is. Az Aarhus-i Egyezményben foglaltak tudatos alkalmazása idehaza is nagymértékben hozzásegíthetne a helyzet javításához. A környezet védelme éppen az a terület, ahol a civil szféra talán a legélénkebben érdeklődik, és az információkhoz való hozzáférés mellett a döntéshozatalban is részt kíván venni. A környezeti demokrácia nem a gazdagok luxusa, hanem az igazi megoldásokhoz vezető egyetlen út.



RÉTHÁZI GYÖRGY

## Közösségi büntetőjog? – avagy az Európai Közösségek Bíróságának aktivizmusa a büntető igazságügyi együttműködés vonatkozásában

*A közelmúltban az Európai Bíróság a büntető ügyekben folytatott rendőri és igazságügyi együttműködéssel kapcsolatban ismételten bizonyította, hogy az akadozó integrációs törekvéseket képes elmozdítani a zsákutcából. A Pupino- és a 2003/80/IB kerethatározat megsemmisítését érintő ügyben hozott ítéletek lavinát indíthatnak el, melynek eredménye az lehet, hogy – a Bizottság szándéka szerint – a közösségi politikákat akár csak részben is érintő kérdésekkel kapcsolatban az eddigiekben elfogadott kerethatározatokat irányelvekké alakítják át, és a továbbiakban kerethatározati formában elsősorban a büntetőeljárás és az anyagi büntetőjog horizontális kérdéseit szabályozzák.*

Az Európai Közösségek Bírósága az integráció története folyamán már többször bizonyította – leglátványosabban olyan közösségi jogelvek kifejlesztésével és következetes érvényesítésével, mint a közösségi jog primátusa, az Európai Közösségeket alapító szerződések

egyes rendelkezéseinek közvetlen hatályosulása a tagállami jogrendekben, vagy az emberi jogok védelme a közösségi jogon belül, egy olyan integrációs folyamat keretei között, amely alapvetően gazdasági alapokról indult –, hogy képes elmozdítani a zsákutcából *holtpontra* jutott, vagy legalábbis akadozó integrációs törekvéseket. Hasonló jellegű folyamatnak lehetünk tanúi a jelenleg az Európai Unió III. pillére alá tartozó büntető ügyekben folytatott rendőri és igazságügyi együttműködéssel kapcsolatban.

A jelen tanulmányban nem kívánom megítélni, hogy az Európai Közösségek Bírósága által a büntetőjog közösségi pillér alá történő bevonása, és ezzel egyidejűleg saját ellenőrzési jogosítványainak megerősítése a tagállamok büntetőjoga, jogpolitikája felett helyes vagy helytelen, és mennyiben szolgál hasznos, esetleg *erőltetett erjedési folyamatokat*<sup>1</sup>, másrészt mennyiben jár – és ez mennyiben egyedi tendencia – a tagállamok büntető

1 A büntetőjog közösségiesítésével kapcsolatban, mint igen komoly akadályt – túl azon, hogy a büntető főhatalom mindig is az államok szuverenitásából fakadó egyik legfőbb jogosítvány volt – figyelembe kell venni, hogy az Unió tagállamai legalább négy-öt különböző büntetőjogi szemléletet képviselnek, amelyeknek általában igen erős dogmatikai rendszerük van, és amelyekben rendszertanilag idegen jogintézmények elfogadtatása, meghonosítása meglehetősen nehézkes. Elég pusztán arra a példára gondolnunk, hogy míg a kontinentális jogrendszerekben az ügyész a legalitás elve alapján köteles minden, az adott tényállásnak megfelelő bűncselekmény miatt vádat emelni, addig az angolszász rendszerekben az ügyész mérlegelési jogkörrel rendelkezik annak eldöntését illetően, hogy mely bűncselekményekkel kapcsolatban emel vádat (opportunitás elve).

főhatalmának mint a szuverenitásukból fakadó igen fontos jogosítványnak a korlátozásával,<sup>2</sup> valamint a főbb büntető jogpolitikai irányok közösségi szinten történő meghatározásával.

A tanulmányban csupán rá szeretném irányítani a figyelmet egyes folyamatokra és tendenciákra, amelyek kirajzolódnak az Európai Közösségek Bíróságának néhány közelmúltbeli döntése alapján, és az ezek által *gerjesztett* törekvésekre az Európai Bizottság részéről.

## 1. A pillérrendszer kialakulása

Az Unió pillérrendszerét a Maastrichtban megkötött, Európai Unióról szóló szerződés hozta létre, és annak tekintetében a közösségi pillérrel (amelyet az Európai Gazdasági Közösség, az Európai Szén- és Acélközösség, valamint az Európai Atomenergia-közösség alkotott) szemben az Unió másik két pillére, vagyis a kül- és biztonságpolitikai (az Unió II. pillére) és a bel- és igazságügyi (az Unió III. pillére) egyértelműen kormányközi jelleget öltött. Ezen a felépítésen finomított – annak alapstruktúráját nem érintve – az Amszterdamban megkötött, és

az alapító szerződéseket módosító szerződés, amely a polgári ügyekben történő igazságügyi együttműködést, a vízumpolitikát, valamint a migrációs politikát *közösségiesítette*, létrehozva ezáltal az EK-Szerződés IV. címét.<sup>3</sup> A korábbi III. pillér csupán a büntető ügyekben folytatott rendőri és igazságügyi együttműködésre *karcsúsodott*.<sup>4</sup>

A jogalkotás során a pillérek közötti eligazodást volt hivatva segíteni az Európai Unióról szóló szerződés 47. cikke, mely szerint e szerződés rendelkezései nem sérthetik az EK-Szerződés rendelkezéseit. Az ennek ellenőrzésére szolgáló hatékony ellenőrzési mechanizmus azonban sokáig hiányzott.

Az Európai Közösségek Bírósága a pillérrendszer kérdését először a C-392/95. sz. ügyben hozott ítéletében<sup>5</sup> érintette, amelyben Fenelly főtanácsnok kifejtette, hogy – *az akkor hatályos szerződési rendelkezések alapján* – az Európai Közösségek Bíróságának nincs hatásköre az Európai Unióról szóló szerződés értelmezésére, azonban e szerződés 47. cikke alapján megítélheti a kapcsolatot az Európai Közösségről és az Európai Unióról szóló szerződések között.

2 Mint azt általában minden, a büntetőjog-tudománnyal foglalkozó szerző kifejti: a *ius puniendi*, vagyis a büntetés joga minden államban szorosan kötődik a nemzeti szuverenitáshoz, ezen túl pedig a büntetőjog kultúra- és társadalomfüggő, és a családi jog mellett a büntetőjog az a jogág, amely a különböző régiók kulturális adottságaiban és szociális normáiban egyaránt a legerősebben él. Erről lásd bővebben: Karsai Krisztina: Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2004., 17. o.

3 Bár az EK-Szerződés IV. címe alatti területek többségében mostanra az EK 251. cikke szerinti együttdöntési eljárást kell alkalmazni a döntéshozatal során, azonban egyes kérdések szabályozására – például családjog – továbbra is fennmaradt az egyhangú döntéshozatali forma, az Európai Parlament korlátozott döntéshozói jogával.

4 Az EU-Szerződés VI. címe.

5 C-392/95. sz. Európai Parlament kontra Tanács ügyben 1997. június 10-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-3213. o.). Erről lásd bővebben: Jean Paul Jacqué: La question de la base juridique dans le cadre de la justice et des affaires intérieures, in.: Gilles de Kerchove és Anne Weyembergh (szerk.): L'espace pénal européen: enjeux et perspectives, Université de Bruxelles, 2002., 250. o.

Az Európai Közösség Bíróságának másik jelentős ügye, amely az Unió pillérei közötti viszony kérdéseit érintette, a C-170/96. sz. ügy<sup>6</sup> volt. Ezen ügy indokolásában mondta ki a Bíróság, hogy az Európai Unióról szóló szerződés 47. cikke alapján elsőbbséget élvez az Európai Közösségről szóló szerződés az Európai Unióról szóló szerződéssel szemben.

A kezdetekben az Európai Közösségek Bíróságának más tekintetben is korlátozottak voltak a jogosítványai az Unió III. pillére tekintetében.<sup>7</sup>

## 2. Az Alkotmányszerződés tervezete – avagy a pillérrendszer megszüntetésére tett kísérlet

A pillérrendszer felszámolására és ezzel egyidejűleg az Európai Bíróság hatásköreinek a büntető igazságügyi együttműködés területét érintő megerősítésére az Alkotmányszerződés vállalkozott. Az Al-

kotmányszerződés, néhány eltérést leszámítva<sup>8</sup>, megszüntette a pillérrendszert, általános jogalkotási és ellenőrzési mechanizmusokat kívánt kiterjeszteni a büntető igazságügyi együttműködés területére, amely az Alkotmányszerződés III. rész IV. fejezetének 4. szakaszát alkotta.

A büntető igazságügyi együttműködés területére az általános jogalkotási és ellenőrzési mechanizmusok átültetése indokolt lépésnek tűnt annak fényében, hogy a területen a jogalkotással kapcsolatban alkalmazott egyhangúság huszonöt tagállam esetében már nagyon elnehezíti a döntéshozatal folyamatát, míg az elfogadott jogi aktusok – *effet utile* – tényleges hatályosulását eredményesebbé tehetné volna a terület vonatkozásában megnyilvánuló ellenőrzés az Európai Közösségek Bíróságának részéről.<sup>9</sup>

Az Alkotmányszerződés azonban a francia és a holland népszavazások eredményei miatt nem tudta és – valószínűleg egy jó ideig – nem is fogja tudni beváltani a hozzá fűzött reményeket.

6 C-170/96. sz. Európai Bizottság kontra Tanács ügyben 1998. május 12-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-2763. o.). Erről lásd bővebben: Jean Paul Jacqué: La question de la base juridique dans le cadre de la justice et des affaires intérieures, in.: Gilles de Kerchove és Anne Weyembergh, i.m. 251. o.

7 Így például a Maastrichtban kötött, Európai Unióról szóló szerződés alapján az Európai Közösségek Bírósága gyakorlatilag semmilyen eszközzel nem rendelkezett, hogy számon kérje a tagállamoktól a harmadik pilléres jogi eszközöknek való megfelelést.

8 Gondolok itt az Alkotmányszerződés III-264. cikkében foglalt rendelkezésre, amely szerint – az általános szabálytól eltérően – jogi aktusok elfogadását a büntető igazságügyi együttműködés, valamint a rendőri együttműködés területén nem csak az Európai Bizottság, hanem a tagállamok egynegyede is kezdeményezheti; valamint az Alkotmányszerződéshez csatolt, a szubszidiaritás és az arányosság elvének vizsgálatáról szóló jegyzőkönyv 7. cikke is a főszabályhoz képest kissé megerősíti a tagállami parlamentek beleszólást e terület alakításába.

9 Az Európai Bíróság e terület tekintetében tapasztalható korlátozott jogköreivel kapcsolatban lásd még: Ligeti Katalin: Büntetőjog és bűnügyi együttműködés az Európai Unióban, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2004., 175. o.; illetve Koen Lenaerts és Laurent Jadoul: Quelle contribution de la Cour de justice des Communautés européennes au développement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, in.: Gilles de Kerchove és Anne Weyembergh, i.m. 199–222. o.

Ezen szempont figyelembevétele abból a szempontból is lényeges, hogy – ezen publikáció szerzőjének álláspontja szerint – a jelenlegi harmadik pillér keretében született jogi aktusok fogyatékos hatályosulásának az egyik oka éppen az Európai Közösségek Bíróságának korlátozott jogosítványai a harmadik pillér tekintetében.

### 3. Mégis „közösségiesülnek” a büntető ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés egyes vonatkozásai?

#### 3.1. A Pupino-ügyben hozott ítélet

Az Európai Közösségek Bíróságának a büntető ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés jövőjére kiható közel-múltbeli ítéletei közül elsőként a C-105/03. sz. ügygel<sup>10</sup> szükséges foglalkozni. Az ügy a Maria Pupino olasz állampolgár ellen indított büntetőeljárásban a Tribunale di Firenze által kezdeményezett előzetes döntéshozatali kérdés alapján jutott el az Európai Közösségek Bírósága elé. Az ügynek további jelentőséget ad, hogy első ízben került sor harmadik pilléres jogi aktusnak az Európai Közösségek Bírósága általi, előzetes döntéshozatal keretében történő értelmezésére. Ezen előzetes döntés iránti kérelemre az olasz bíróságnak az Európai Unióról szóló Szerződés 35. cikk (1) bekezdése adta meg a lehetőséget, amely alapján:

*„(1) Az Európai Közösségek Bírósága az e cikkben előírt feltételek mellett hatáskörrel rendelkezik a kerethatározatok és határozatok érvényességére és értelmezésére vonatkozó, valamint az e cím alapján létrejött egyezmények értelmezésére és az azokat végrehajtó intézkedések érvényességére és értelmezésére*

*vonatkozó előzetes döntések meghozatalára.*

*(2) Az Amszterdami Szerződés aláírásának időpontjában vagy ezt követően bármikor megtett nyilatkozatával bármely tagállam elfogadhatja a Bíróság hatáskörét az (1) bekezdésben meghatározott előzetes döntések meghozatalára.”<sup>11</sup>*

Ha röviden össze kívánjuk foglalni a Tribunale di Firenze által feltett előzetes kérdés lényegét, azt mondhatjuk, hogy az olasz bíróság ellentmondást vélt felfedezni az olasz büntetőeljárás rendelkezései, és a Tanácsnak a büntetőeljárásban a sértett jogállásáról szóló, 2001. március 15-ei 2001/220/IB kerethatározatának 2., 3., valamint 8. cikkei között.

A jogesettel kapcsolatban az Európai Közösségek Bírósága előtt álláspontját ismertető francia kormány szerint egyrészt a kerethatározatok nem rendelkeznek közvetlen hatállyal, másrészt pedig az uniós joggal összhangban álló értelmezés elve nem vezethet *contra legem*<sup>12</sup> értelmezéshez, sem magánszemély büntetőeljárási helyzetének csupán a kerethatározat alapján való súlyosbodásához.

A Bíróság az elhangzott érvek alapján három olyan következtetést vont le, amely érdemben befolyásolhatja a büntető ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés jövőjét és rendszertani helyét az Unió jogrendszerében. A Bíróság egyrészt megállapította, hogy „[a] nemzeti bíróság kötelezettsége, misze-

10 C-105/03. sz. Pupino-ügyben 2005. június 16-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-5285. o.). Ezzel a joggal kapcsolatban lásd még: Szűts Márton: Az Európai Közösségek Bírósága egyes eljárásainak büntetőjogi vetülete a gyakorlatból, in: Lígeti Katalin (szerk.): Wiener A. Imre Ünnepe Kötet, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2005., 440–441. o.

11 A Magyar Köztársaság ezen nyilatkozatot az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásával összefüggő nyilatkozatról szóló 2088/2003. (V. 15.) Korm. határozatával tette meg, melynek értelmében bármely bíróság egyelőre folyamatban lévő ügyben kérheti az Európai Közösségek Bíróságának előzetes döntését.

12 Azaz a hatályos belső jogszabályokkal ellentétes értelmezéshez.

*rint nemzeti joga irányadó szabályainak értelmezésekor a kerethatározat tartalmát kell figyelembe vennie, megszűnik, ha a nemzeti jog nem alkalmazható oly módon, hogy az a kerethatározatban rögzítettnek megfelelő eredményre vezessen. Másként fogalmazva, az uniós joggal összhangban álló értelmezés elve nem szolgálhat a nemzeti jog contra legem értelmezésének alapjául. Ez az elv azonban megköveteli, hogy a nemzeti bíróság a teljes nemzeti jogot figyelembe véve mérlegelje, hogy alkalmazható-e úgy a nemzeti jog, hogy az ne vezessen a kerethatározatban előírttal ellentétes eredményre.”<sup>13</sup> Ezen felül a Bíróság úgy ítélte meg, hogy „a nemzeti bíróságnak a nemzeti jog szabályainak összességét figyelembe kell vennie, és azt amennyire csak lehetséges, e kerethatározat szövegére és céljára tekintettel kell értelmeznie.”<sup>14</sup>*

Vagyis a döntés egyrészt kimondta a tagállami hatóságok általi értelmezési kötelezettséget, és az ebből fakadó, a közösségi jog által – az irányelvek vonatkozásában – már szentesített közvetett

hatályosulást<sup>15</sup> a kerethatározatok tekintetében.

Másrészt, zárt és helyes logikai érveként a Bíróság szentesítette a közvetett hatály alapjául szolgáló *hűség*, vagy *lojalitás-klauzulának* az uniós jog, és az uniós szerződés viszonylatában is érvényesülő elvét. A Bíróság Nagytanácsa elutasította az olasz kormány és az Egyesült Királyság kormánya által felhozott azon érvet, mely szerint az EK-Szerződéstől eltérően az Európai Unióról szóló szerződés nem tartalmaz az EK 10. cikkében előírttal egyező kötelezettséget, amin pedig a Bíróságnak a nemzeti jog közösségi joggal összhangban álló értelmezésének kötelezettségét kimondó ítélkezési gyakorlata részben alapul.<sup>16</sup> A Bíróság érvelése szerint ugyanis az „*Unió számára nehéz lenne feladatának hatékony teljesítése, ha a jóhiszemű együttműködés elve, mely többek között azt jelenti, hogy a tagállamok az Európai Unió jogából eredő kötelezettségeik teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket, nem vonatkozna a büntetőügyekben folytatott*

13 Az ítélet 47. pontja.

14 Az ítélet 62. pontja.

15 A közvetett hatály, vagyis az értelmezési kötelezettség azt jelenti, hogy a tagállami bíróságoknak a saját nemzeti jogukat úgy kell értelmezniük, hogy az összhangban álljon a közösségi jogi normákkal. Először a Von Colson ügyben (14/83. sz. Sabine von Colson és Elisabeth Kamman kontra Észak-Rajna-Vesztfália tartomány ügyben 1984. április 10-én hozott ítélet [EBHT 1984., 1891. o.] merült fel a közvetett hatály kérdése. Az Európai Közösségek Bírósága a jogesettel kapcsolatban megállapította, hogy a tagállamok számára kötelező az irányelvben kitűzött cél elérése, és az Európai Közösségről szóló Szerződés 5. cikke (jelenleg EK 10. cikk) alapján kötelesek megtenni minden megfelelő általános és egyedi intézkedést annak érdekében, hogy ezen kötelezettséget teljesítsék. A Bíróság megállapította, hogy az előzetes döntés iránti eljárást kezdeményező német bíróság köteles saját nemzeti jogszabályait, különösen azon nemzeti rendelkezéseket, amelyeket az irányelv átültetése céljából fogadtak el, úgy értelmezni, hogy a közösségi irányelv szövegét és célját is érvényre juttassa.

A Marleasing-ügyben (106/89. sz. Marleasing SA kontra La Comercial International de Alimentación SA ügyben 1990. november 13-án hozott ítélet [EBHT 1990., I-4135. o.] az Európai Közösség Bírósága megerősítette fenti jogértelmezését, mely szerint a közösségi irányelvben lefektetett, de át nem ültetett közösségi rendelkezés is előnyt élvez a vele összeütközésben álló nemzeti joggal szemben, és a nemzeti bíróságnak a közösségi joggal összhangban kell eljárnia az olyan esetekben is, amikor a közösségi jogra alapított anyagi jogot az egyén egyébként nem érvényesíthetné.

16 Az ítélet 39. pontja.

rendőrségi és igazságügyi együttműködés-re, mely egyébként teljes egészében a tagállamok és az intézmények közötti együttműködésen alapul [...]”<sup>17</sup>

Az ítélet harmadik lényeges megállapításaként a Bíróság a III. pillér keretében elfogadott jogi aktusok hiányos bírói kontrolljával kapcsolatban a következőképpen fejtette ki álláspontját<sup>18</sup>:

„35. E következtetéssel nem ellentétes az a körülmény, hogy a Bíróság EU 35. cikkén alapuló hatáskörei az Európai Unióról szóló szerződés VI. címe keretében szűkebbek az EK szerződésen alapulóknál, sem az a tény, hogy e VI. címben nincs meg a jogorvoslati lehetőségeknek teljes rendszere, és nincsenek meg az intézmények jogi aktusai jogszerűségének biztosítására szolgáló eljárások.

36. Ugyanis az EU 1. cikk második bekezdése értelmében az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatában az Amszterdami Szerződésben célul kitűzött integrációs foktól függetlenül, tökéletesen érthető, hogy az Európai Unióról szóló szerződés létrehozói e szerződés VI. címében az EK-szerződésben írtakkal azonos hatású jogi eszközök igénybevételének lehetővé tételét vélték hasznosnak az Unió céljai megvalósításának hatékony elősegítése érdekében.

37. A Bíróság EU 35. cikkén alapuló előzetes döntéshozatali hatáskörének jelentőségét megerősíti, hogy az EU 35. cikk (4) bekezdésének értelmében, függetlenül

attól, hogy tett-e e cikk (2) bekezdése szerinti nyilatkozatot vagy nem, bármely tagállam jogosult ugyanezen rendelkezés (1) bekezdése alapján felmerülő esetekben a Bíróság részére beadványokat vagy írásbeli észrevételeket benyújtani.

38. E hatáskört határos érvényesülésének lényegétől fosztanánk meg, ha magánszemélyek nem lennének jogosultak kerethatározatokra hivatkozni a tagállami bíróságok előtt az uniós joggal összhangban álló értelmezés érdekében.”

A Bíróság ezzel, ha csak *implicit*e is, de előremutat a kerethatározatoknak a tagállami bíróságok előtt történő közvetlen felhívhatósága felé, vagyis a kerethatározatok<sup>19</sup> közvetlen hatályosulása felé, amely nem teljesen ellentmondásmentes, mivel a jelenlegi szerződési rendelkezések – az Európai Unióról szóló szerződés 34. cikke (2) bekezdésének b) pontja – ezt kifejezetten tiltják.

### 3.2. A C-176/03. sz. ügyben hozott ítélet

Szakmai szempontból még a C-105/03. sz. Pupino-ügyben hozott ítélettől is nagyobb visszhangot váltott ki a C-176/03. sz. ügyben, a környezet büntetőjog általi védelméről szóló, 2003. január 27-ei 2003/80/IB tanácsi kerethatározatnak a Bizottság kezdeményezése alapján történő megsemmisítésével kapcsolatosan hozott bírósági ítélet.<sup>20</sup> A jogeset lényege

<sup>17</sup> Az ítélet 42. pontja.

<sup>18</sup> Lásd fentebb: 9. lábjegyzet.

<sup>19</sup> A kerethatározatok jogi természetével kapcsolatban lásd még: Ligeti Katalin: Büntetőjog és bűnügyi együttműködés az Európai Unióban, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2004., 174–176. o., valamint Nagy Ferenc-Karsai Krisztina: A kerethatározat, Büntetőjogi Kodifikáció, 2003/1–2., 3–61. o.

<sup>20</sup> Ezzel az ítélettel kapcsolatban lásd még: Szűts Márton: Az Európai Közösségek Bírósága egyes eljárásainak büntetőjogi vetülete a gyakorlatból, in: Ligeti Katalin (szerk.): Wiener A. Imre Ünnepi Kötet, 2005., 439–440. o.

abban áll, hogy a Bizottság elgondolása szerint a közösségi jogalkotó hatáskörbe tartozó területeken<sup>21</sup> a Közösség a szabályozás megsértése esetére büntetőjogi szankciókat írhat elő, amennyiben úgy ítéli meg, hogy „*e szabályozás hatásosságának biztosítására ez a szükséges eszköz.*”<sup>22</sup> Ezzel szemben az ügybe beavatkozó tagállamok csaknem egyhangúlag<sup>23</sup> kifejtették, hogy a jelenlegi jogi helyzetben a Közösség nem rendelkezik hatáskörrel a tagállamoknak a kerethatározatban írt magatartások büntetni rendelkezésre való kötelezésére.<sup>24</sup> A tagállamok szerint „*e tekintetben nem csupán kifejezett hatásköri szabály nem létezik, de tekintettel a büntetőjog fontosságára a tagállamok szuverenitása szempontjából, az sem állítható, hogy e hatáskört a különös – mint például az EK 175. cikkben alapuló – anyagi jogi hatáskörök szabályozásakor, azokba beleértetten ruházták a Közösségekre [...].*” Megerősíti ezt az értelmezést az is, hogy a nemzeti büntetőjog alkalmazását és a nemzeti igazságszolgáltatást kifejezetten a tagállamok részére tartja fenn az EK 135. és EK 280. cikke.<sup>25</sup>

A tagállamok szerint a kerethatározatokban foglaltak szankcionálásának tilal-

mát támasztja alá az a tény is, hogy az Európai Unióról szóló szerződésben külön cím vonatkozik a büntető ügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre, mely kifejezetten az Európai Unióra ruház büntetőjogi hatáskört, így különösen bűncselekmények tényállási elemeinek meghatározását és az alkalmazható szankciókat illetően. A tagállamok érvelése szerint a Bizottság álláspontja azért ellentmondásos, mert egyfelől úgy véli, hogy az Európai Unióról szóló szerződés és az EK-Szerződés alkotói beleértett jelleggel a Közösségnek kívánták juttatni a büntetőjogi hatáskört, másfelől elkerüli figyelmét, hogy ugyanezek az alkotók kifejezetten az Uniónak juttatták ezt a hatáskört.<sup>26</sup> A tagállamok megítélése szerint továbbá a jogalkotási gyakorlat is ennek a felfogásnak felel meg. A különböző másodlagos jogi aktusok – így a 2002/90 irányelv<sup>27</sup> 3. cikke – ugyanis a hagyományos „hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciók” fordulatot használják, de nem kérdőjelezi meg a tagállamok szabadságát a közigazgatási és a büntetőjog közötti út választására.<sup>28</sup>

A tagállamok és a Tanács tehát egyrészt rávilágítottak a Bizottság érvelésé-

21 Ez még továbbra is vitás, hogy a Bíróság ítéletének csak a közösségi környezetvédelmi szabályozásra van-e hatása, vagy azon túlterjeszkedve, általánosságban a közösségi politikákra.

22 Az ítélet 19. pontja.

23 A Holland Királyság a többi beavatkozó tagállamétól és a Tanácstól árnyaltabb álláspontot adott elő, e szerint:

„a Közösség az EK-Szerződésben ráruházott hatáskörök gyakorlásával akkor kötelezheti a tagállamokat bizonyos magatartások nemzeti szintű büntetni rendelkezésre, ha a szankció elválaszthatatlanul a közösségi anyagi jogi rendelkezéshez kötődik és ténylegesen kimutatható, hogy e büntetőpolitika szükséges e szerződés érintett tárgykörbe tartozó rendelkezései céljainak megvalósításához.” (36. pont)

24 Az ítélet 29. pontja.

25 Az ítélet 27-28. pontja.

26 Az ítélet 29. pontja.

27 A jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról szóló, 2002. november 28-ai 2002/90/EK tanácsi irányelv (HL L 328., 17. o.; magyar nyelvű kiadás 19. fejezet, 6. kötet, 64. o.).

28 Az ítélet 32. pontja.

ben néhány olyan elemre, amely nehezen értelmezhető, és vezethető le a jelenleg hatályos alapszerződések rendelkezései alapján, másrészt kiálltak amellett, hogy a büntetőjogra csak mint *ultima ratio*-ra, vagyis végső eszközre gondolnak a tagállami belső jogrendekbe beépült közösségi jog megsértése szempontjából is, illetve saját maguknak kívánják fenntartani a hatékony, visszatartó erejű és a jogsértéssel arányos szankciók megalkotásának és megválasztásának jogát.

A Bíróság ezzel szemben úgy ítélte meg, hogy – a már hivatkozott – EU 47. cikk értelmében az EK-Szerződés rendelkezéseit az Európai Unióról szóló szerződés rendelkezései nem érintik. Ugyanez a szabály található ez utóbbi szerződés VI. címét bevezető 29. cikk első bekezdésében.<sup>29</sup> „A Bíróság feladata továbbá gondoskodni arról [...], hogy a Tanács által e VI. cím alapján elfogadni szándékozott jogi aktusok ne bitorolják az EK-Szerződésben a Közösségnek jutott hatásköröket.”<sup>30</sup>

A Bíróság úgy vélte tehát, hogy az ő feladata annak megállapítása, hogy a Tanács túllépte-e a számára megállapított jogalkotási mozgásteret akkor, amikor párhuzamosan, egy irányelvben és egy egyhangúsággal, csak a Tanács által elfogadott kerethatározatban kívánta szabá-

lyozni a környezet védelmének hatékonyabbá tételét.

A Bíróság a jogeset megoldásának kulcsát abban látta, ha meghatározza a jogi aktus elfogadásának alapvető célját és az aktus tartalmát. A Bíróság ugyanis arra alapozta jogi érvelését, hogy amennyiben az elfogadás célja egy közösségi politika megerősítése volt, és ráadásul a jogi aktus célját és egyidejűleg tartalmát tekintve is lényegesen szorosabban kapcsolódik a közösségi pillérhez, mint a büntető ügyekben folytatott rendőri és igazságügyi együttműködéshez, abban az esetben egy jogtalan eljárás szabályok szerint elfogadott közösségi aktusról beszélhetünk:

„Egyébként emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélezési gyakorlatára szerinti<sup>31</sup> a közösségi jogi aktus jogi alapját bíróságilag felülvizsgálható objektív körülményekre kell alapítani, melyek közé tartozik többek között a jogi aktus célja és tartalma.”<sup>32</sup>

A Bíróság, számos utólagos értelmezésre alapot adó módon, nem teljesen egyértelműen azt a megállapítást tette, hogy főszabály szerint<sup>33</sup> a büntető jogszabályok nem tartoznak a Közösség hatáskörébe, ahogy a büntetőeljárás szabályai sem.<sup>34</sup> A Bíróság szerint ez utóbbi megállapítás azonban nem aka-

29 Az EU 29. cikk a következőképpen fogalmaz: „Az Európai Közösség hatásköreinek sérelme nélkül, az Unió célja, hogy a büntető ügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területein [...]”

30 A Bíróság ezen döntésének rövid leírását lásd fentebb.

31 Lásd a C-300/89. sz. Bizottság kontra Tanács „Titándioxid”-ügyben 1991. június 11-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-2867.o.) 10. pontját és a C-336/00. sz. Huber-ügyben 2002. szeptember 19-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-7699. o.) 30. pontját.

32 Az ítélet 45. pontja.

33 Lásd ebben az értelemben a 203/80. sz. Casati-ügyben 1981. november 11-én hozott ítélet (EBHT 1981. 2595. o.) 27. pontját és a C-226/97. sz. Lemmens-ügyben 1998. június 16-án hozott ítélet (EBHT 1998. I-3711. o.) 19. pontját.

34 Az ítélet 47. pontja.

dályozhatja meg a közösségi jogalkotót abban, hogy amennyiben a hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciónak a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság általi alkalmazása a súlyos környezetkárosítások leküzdésének elengedhetetlen eszköze, a tagállamok büntetőjogával kapcsolatban megtegye az általa a környezetvédelem tárgy körében alkotott jogszabályok teljes érvényesülésének biztosításához szükségesnek tartott intézkedéseket.<sup>35</sup> Ehhez hozzá kell tenni azt, hogy noha a jelen ügyben a kerethatározat 1–7. cikkei egyes különösen súlyos környezetkárosító magatartások büntetni rendelését szabályozzák, mégis a tagállamokra hagyják az alkalmazandó büntetőjogi szankciók kiválasztását, melyeknek azonban ugyanezen kerethatározat 5. cikkének (1) bekezdése értelmében hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűeknek kell lenniük.

#### 4. Az Európai Közösségek Bírósága döntéseinek utóhatásai, következményei

Az Európai Közösségek Bíróságának fenti megállapításai – bár azok nem teljesen egyértelműek – beindítottak egyfajta *dominó-effektust* a büntető igazságügyi együttműködés keretei között, amely alapján a Bizottság – mint azt a C-176/03. sz. ügy következményeit taglaló közleményében<sup>36</sup> kifejtette – a közösségi politikákat akár csak részben is érintő kérdésekkel kapcsolatban az eddigiekben

elfogadott kerethatározatok felülvizsgálatát kívánja elérni, ezeket átalakítva közösségi jogi eszközökké (irányelvekké), és a továbbiakban kerethatározati formában elsősorban a büntetőeljárás és az anyagi büntetőjog horizontális kérdéseit kívánja szabályozni.

A Bizottság elképzeléseivel, újonnan szerzett jogköreivel, valamint a büntetőjogi szankciók alkalmazásával kapcsolatban több szakmai és elméleti kérdés vethető fel.

Egyrészt az Európai Bíróságnak a C-176/03. sz. ügyben hozott megállapításai nem egyértelműek, hogy azok joghatása csak a környezetvédelmi politikára terjed-e ki (*„ez utóbbi megállapítás azonban nem akadályozhatja meg a közösségi jogalkotót abban, hogy [...] a tagállamok büntetőjogával kapcsolatban megtegye az általa a környezetvédelem tárgy körében alkotott jogszabályok teljes érvényesülésének biztosításához szükségesnek tartott intézkedéseket”*), vagy az összes olyan szabályozási területre, ahol az Európai Közösség már fogadott el szabályokat. A környezetvédelmi politika ugyanis egy nagyrészt leszábályozott politikának nevezhető, amely az EK 6. cikke alapján is a Közösség egy alapvető politikájának számít.

Amennyiben a Bíróság megállapításai nem csak a környezetvédelmi politikára terjednek ki, abban az esetben mind a tagállamoknak, mind pedig a Bizottságnak mérlegelnie szükséges, hogy a jövőben minden közösségi szinten érintett politika, vagy mely közös, illetve közösségi politikák teljes érvényesülésének

<sup>35</sup> Az ítélet 48. pontja.

<sup>36</sup> A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a Bíróság által (a C-176/03 sz. Bíróság kontra Tanács ügyben) 2005. szeptember 13-án hozott ítélet következményeiről [COM(2005) 583 végleges].

biztosításához kívánja igénybe venni a büntetőjogot<sup>37</sup>. Következő kérdésként az vethető fel, hogy milyen mértékben alkalmazhat az Európai Közösség büntetőjogi szankciót, azaz egy közösségi aktus *csak hatékony, arányos és visszaható erejű* szankciókat<sup>38</sup> írhat elő<sup>39</sup>, és az alkalmazandó büntetőjogi szankciók kiválasztását meghagyja a tagállamoknak, azaz a szankciók típusának és mértékének harmonizációja ez alapján ki lenne zárva a Közösség hatásköréből; vagy közösségi jogi aktusban is lehetne részletes büntetőjogi szankciókat alkalmazni.

További vita tárgyát képezi, hogy a Bizottság miképpen képzei el annak a tíz uniós és közösségi jogi aktusnak a felülvizsgálatát, amelyek részben érintenek közösségi politikákat. Ezek közül egynek a megtámadására nyílt lehetősége a Bizottságnak, amelyet meg is tett<sup>40</sup>, és amelyben az Európai Közösség Bíróságához keresetet nyújtott be a Tanács 2005. július 12-ei, 2005/667/IB számú, a hajók által okozott szennyezésre vonatkozó jogszabályok végrehajtásához szükséges büntetőjogi keret megerősítéséről szóló kerethatározatának megsemmisítése iránt.<sup>41</sup> A kérdés – a korábbiakban feltehetően hasonlóan – lényegileg az, hogy meddig terjedhet a Közösség moz-

gátere a büntetőjog alkalmazásával kapcsolatban.

A további uniós és közösségi jogi aktusokkal kapcsolatban a Bizottság a fent említett közleményében két megoldási módot vázolt fel: egyrészt egy csomagmegoldás keretében, a Tanács, az Európai Parlament és a Bizottság háromoldalú megállapodásának eredményeként átmenetnek a már elfogadott uniós jogi aktusokat a közösségi pillérbe azok tartalmának módosítása nélkül, másik megoldásként pedig az Európai Bizottság minden, felülvizsgálni tervezett jogi aktust újból benyújt a Tanács és az Európai Parlament elé. Az első megoldási javaslatot az Európai Parlament, mivel ez együttdöntési jogosultságait sértette volna, nem támogatta, másrészt az az újonnan csatlakozó államok számára is kétséges megoldás lett volna, ugyanis több olyan harmadik pilléres jogi aktusról is szó van, amelyeket még csatlakozásukat megelőzően fogadott el az Unió.

Szükséges még néhány szót ejteni a légi utasok személyes adatainak amerikai hatóságok részére történő továbbításáról (Passanger Name Records – PNR) szóló bizottsági és tanácsi határozatok megsemmisítését kezdeményező, az Európai Parlament által kezdeményezett eljárás-

37 Amennyiben a jövőben minden közös, illetve közösségi politika érvényesülését büntetőjogi eszközökkel kíséreljük meg – amire jelenleg kevés esélyt látni –, abban az esetben fennáll a veszélye, hogy a büntetőjogi eszközök inflálódnak, elveszítik ultima ratio jellegüket, és ez a nemzeti büntetőjog-politikák széttöredezéséhez, és nehezen követhető tényállások és szankciórendszer meghonosodásához vezet.

38 C-176/03. sz. ügyben hozott ítélet 49. pontja.

39 Amely, megjegyzem, alapesetben nemcsak büntetőjogi, hanem közigazgatási jogi szankció is lehet, a büntetőjog ultima ratio jellegéből kiindulva pedig első helyen az kell inkább, hogy legyen. Másrészt e fenti megfogalmazást alkalmazza már több hatályos közösségi jogi aktus is, lásd fentebb: 27. lábjegyzet.

40 A folyamatban lévő C-440/05. sz. ügy.

41 HL L 255., 164. o. A megtámadott kerethatározat büntetőjogi rendelkezésekkel egészíti ki a hajók által okozott szennyezésről és a jogsértésekre alkalmazandó szankciók bevezetéséről szóló, 2005. szeptember 7-ei 2005/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet (HL 105., 65. o.).

rásról.<sup>42</sup> Ebben az ügyben Philippe Léger főtanácsnok indítványában kifejtette, hogy véleménye szerint az EK 95. cikke – amelynek tárgya a belső piac megteremtése és működése – nem megfelelő jogi alapja a megállapodásnak, ugyanis ez utóbbi célja kettős: egyrészt a terrorizmus és más súlyos bűncselekmények elleni küzdelem, másrészt a személyes adatok védelme. A főtanácsnok ezért a Bíróságnak a tanácsi határozat megsemmisítését javasolta,<sup>43</sup> mely azzal a következménnyel járna, hogy a jogi aktusok célját és tartalmát fel lehetne osztani a pillérek között, és amennyiben a jogi aktus eltérő pillérekre vonatkozik, abban az esetben ezt a fenti lépést szükséges is megtenni.

Az Európai Közösségek Bírósága a fenti ügyekben a közelmúltban, 2006. május 30-án hozta meg ítéletét, amelyben elfogadta a főtanácsnok indítványát, és 2006. szeptember 30-ai hatállyal megsemmisítette az Európai Közösség és az Egyesült Államok közötti megállapodást (2004/496/EK tanácsi határozat), amely biztosította volna az Egyesült Államok vámhatóságának az úgynevezett Passenger Name Records-ban található utasadatokhoz történő hozzáférést, valamint ezen adatoknak az Egyesült Államok vámhatósága részéről történő, a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 95/46/EK irányelv szintjét elérő adatkezelését (2004/535/EK Bizottsági határo-

zat – ún. megfelelőségi határozat). Az Európai Közösségek Bíróságának a megállapodás megkötésével szembeni egyik legfőbb jogi érve az volt, hogy a megállapodás jogi alapja az Európai Közösségről szóló szerződés 95. cikke volt, amely jogi alapon nem lehetett volna érvényesen a terrorizmus elleni küzdelem, a bűnmegelőzés, a bűnüldözés céljai érdekében az adatok továbbítását és kezelését lehetővé tenni az Egyesült Államok vámhatósága számára, mivel az utasadatok ezen célokból történő kezelése nem a közösségi, hanem a büntető ügyekben történő rendőri és igazságügyi együttműködést szabályozó harmadik pillér része.

Következtetésként az alábbiakat vonhatjuk le: nem világos egyelőre, hogy a büntető ügyekben folytatott rendőri és igazságügyi együttműködés *tetszhalott* állapotából képes-e valamilyen külső befolyás (például az Európai Közösségek Bíróságának aktivizmusa) hatására valamilyen irányba elmozdulni az integráció tekintetében, amely integráció szükségességét és mértékét sokan megkérdőjelezzik. A következtetések között azon is szükséges lehet elgondolkodni, hogy amennyiben elkerülhetetlen, hogy az integráció folyamata az egyébként társadalom- és kultúrafüggő, zárt logikai rendszerrel bíró büntetőjogot is érintse, ezeket a változtatásokat, beavatkozásokat mindenképpen az Európai Közösségek Bíróságának kell-e megtennie, vagy pedig a tagállamok maguk fogják úgy gondolni egyes kérdésekkel kapcsolat-

42 C-317/04. és C-318/04. sz. Európai Parlament kontra Tanács és Bizottság ügyben 2006. május 30-án hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé).

43 Az Európai Közösségek Bíróságának 98/05. sz. Sajtóközleménye – Philippe Léger főtanácsnok a légi utasok személyes adatai amerikai hatóságok részére történő továbbításáról szóló bizottsági és tanácsi határozatok megsemmisítését javasolja. Meg kell azonban jegyezni, hogy a főtanácsnok véleménye nem köti a Bíróságot.

ban, hogy azokat szükséges szupranacionális szinten kezelni. Esetlegesen egy ilyen döntéssel kapcsolatban – mint arra már a publikációban több helyen próbáltam felhívni a figyelmet – szükséges figyelembe venni az esetleges *mellékhatá-*

*sokat* is (tagállami büntetőjogi rendszerek széttörése, rendszeridegen szankciók megjelenése a tagállami büntetőjogokban). Ezen mellékhatások felismerése és kiküszöbölése jelentős terhet ró a tagállami szakemberekre.

### Felhasznált források

- Lenaerts, Koen–Jadoul, Laurent: Quelle contribution de la Cour de justice des Communautés européennes au développement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, in: Kerchove, Gilles de–Weyembergh, Anne (szerk.): L'espace pénal européen: enjeux et perspectives, Université de Bruxelles, 2002., 199–222. o.
- Jacqué, Jean Paul: La question de la base juridique dans le cadre de la justice et des affaires intérieures, in: Kerchove, Gilles de–Weyembergh, Anne (szerk.): L'espace pénal européen: enjeux et perspectives, Université de Bruxelles, 2002.
- Karsai Krisztina: Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2004.
- Ligeti Katalin: Büntetőjog és bűnügyi együttműködés az Európai Unióban, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2004.
- Nagy Ferenc–Karsai Krisztina: A kerethatározat, Büntetőjogi Kodifikáció, 2003/1–2., 3–61. o.
- Szűts Márton: Az Európai Közösségek Bírósága egyes eljárásainak büntetőjogi vetülete a gyakorlatból, in: Ligeti Katalin (szerk.): Wiener A. Imre Ünnepi Kötet, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2005.

CSENGŐDI SÁNDOR–CSITE ANDRÁS–FELFÖLDI ZOLTÁN–JUHÁSZ MIKLÓS

## Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv forráselosztási mechanizmusai Hét kistérség fejlesztési tapasztalatai

*A tanulmány az I. Nemzeti Fejlesztési Terv támogatásainak elosztását alakító mechanizmusokat tárja fel. Egyedi támogatási adatok elemzésével vizsgáljuk a települési, kistérségi fejlettség, a pályázati rendszer kiépültsége és a fejlesztési források nagysága közötti kapcsolatot. A vizsgált területi egységek abszorpciós kapacitása, a tervezett és megvalósult fejlesztések társadalmi-gazdasági beágyazottsága, valamint a lokálisan jellemző fejlesztési elképzelések és a tervszinten meghatározott támogatandó célok közötti összhang szempontjai mentén értékeljük az I. Nemzeti Fejlesztési Terv végrehajtásának rendelkezésre álló tapasztalatait. A forrásallokációt a közsféra prioritizálása, valamint a nagyobb városok és szervezetek sikeresebb szereplése jellemzi. A fejlettebb térségekbe, illetve a kiépültebb tervezési-fejlesztési rendszerrel rendelkező térségek településeire áramlott jellemzően több forrás, miközben a politikai lobbizás is szerepet kap a forrásszerzésben.*

E cikk megjelenésekor az I. Nemzeti Fejlesztési Terv (I. NFT) forrásai már teljes körűen lekötésre kerültek. Vállalkozások

ezrei jutottak vissza nem térítendő támogatásokhoz, az ország települései több mint felének területén valósultak meg, vagy zajlanak éppen támogatott fejlesztések. Önkormányzatok százainál történt, történik intézményi, vagy a település közműveit, infrastruktúráját érintő fejlesztés.

Több száz milliárd forint értékű fejlesztési támogatás megítélése, „kiszereződése” és a következő közel 8000 milliárd forint<sup>1</sup> állami fejlesztési hozzájárulás felhasználásának megtervezésére irányuló munka lezárása előtt érdemes áttekinteni az I. Nemzeti Fejlesztési Terv végrehajtásának jelen szintjén megismerhető tanulságokat.

Vizsgálatunkat<sup>2</sup> az I. Nemzeti Fejlesztési Terv végrehajtásának félidejében, 2005 őszén folytattuk le. A terv végrehajtásában eltelt relatíve rövid időszak nem teszi lehetővé, hogy az I. NFT céljainak megvalósulását, a fejlesztések országos, regionális vagy ágazati szinten megjelenő gazdasági-társadalmi hatásait vizsgáljuk, hasonlóképpen keveset mond-

- 1 A 2007–2013 időszakban hazánk 22,4 milliárd euró támogatást használhat fel az Európai Unió strukturális alapjaiból, valamint a Kohéziós Alapból, amelyet a magyar állam kötelező nemzeti hozzájárulással egészít ki. Ezen felül mintegy 3 milliárd euró fejlesztési támogatás folyósítása várható az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapból. Így adódik a közel 8000 milliárd forintnyi állami finanszírozású fejlesztés. (Ezen az összegben felül jelennek meg a gazdálkodó szervezetek támogatott fejlesztésekhez felhasznált önrészei.)
- 2 E cikk a Nemzeti Fejlesztési Hivatal által megrendelt, a HBF Hungarikum Kft. által lefolytatott, az I. Nemzeti Fejlesztési Terv forráselosztási mechanizmusait, valamint helyi szereplők körében történő ismertségét és elfogadottságát vizsgáló értékelés eredményein alapul. A tanulmány alapját képező kutatásban közreműködött: Horváth Gergely, Nagy Ildikó, Szécsi Árpád és Tóth Márta. A kistérségi esettanulmányok teljes terjedelmükben megtalálhatók a [www.fejlesztospolitika.gov.hu](http://www.fejlesztospolitika.gov.hu) oldalon.

hatnánk a projektek gazdasági fenntarthatóságáról. A terv stratégiájának relevanciájára, az abszorpciós képességre, illetve a forráselosztás rendszerének működésére vonatkozóan azonban számos releváns információt szolgáltatót értékelő elemzésünk.

A következő kérdésekre kerestünk válaszokat:

- *Abszorpciós szempont:* Milyen a magyar társadalom szereplőinek abszorpciós képessége? Milyen volt a pályázati lehetőségek kihasználásának sikeressége?
- *Beágyazottsági szempont:* Milyen az I. NFT társadalmi-gazdasági beágyazottsága? Mennyire valósak a fejlesztési igények, milyen döntési szempontok mentén alakulnak és választódnak ki a pályázati felhívásokra benyújtandó projektek a gazdasági szereplőknél és az önkormányzatoknál?
- *Relevancia, meglévő igényekhez illeszkedés szempontja:* Miként illeszkednek az I. NFT által kínált fejlesztési támogatási lehetőségek és a megvalósuló fejlesztések a településeken, kistérségekben korábban (2004 előtt) meglévő, valószínűleg fejlesztési igényekhez?

## 1. Hipotézisek

A hazai piaccgazdaságban és a rendszerváltás utáni társadalomban még nem látott mennyiségű, államilag elosztott fejlesztési forrásért folyik verseny<sup>3</sup> a gazdaság és a társadalom szereplői – vállalatok, önkor-

mányzatok, társadalmi szervezetek stb. – között. E versenynek nemcsak a kereteire, játékszabályaira, de a forráselosztás kimenetelére vonatkozóan is határozott elképzeléssel rendelkeztek az I. Nemzeti Fejlesztési Terv készítői, így a dokumentum részletesen bemutatja a források elosztását meghatározó ideális, az elérni kívánt célállapotot biztosító mechanizmusokat. Vizsgálatunk arra irányul, hogyan viszonyul ez a tervezői-társadalmi konszenzussal kialakított előzetes elképzelés a valósághoz.

A vizsgálat fókuszában álló szempontokat – abszorpció, beágyazottság, relevancia – a települések, kistérségek különböző szereplőinek juttatott NFT-s támogatások nagyságában, illetve az elosztásukat befolyásoló gazdasági-társadalmi, illetve fejlesztési rendszert meghatározó sajátosságokban ragadjuk meg.

- Feltételeztük, hogy a kistérségek és a települések közötti különbségek az I. NFT-s támogatás mértékét illetően jól mutatják az egyes települések és kistérségek abszorpciós képességét.
- Feltételeztük, hogy egy kistérség és annak egy települése akkor jutott más hasonló kistérséghez, településhez viszonyítva több fejlesztési támogatáshoz, ha annak gazdasági-társadalmi igényeihez és sajátosságaihoz az I. NFT keretében támogatott fejlesztési lehetőségek jobban illeszkedtek.
- Feltételeztük, hogy egy-egy kistérség és település akkor kapott több támogatást, ha a térség fejlesztési rendszere másokénál kiépültebb, fejlettebb volt, hiszen a pályázási

3 A fejlesztési erőforrásokért folyó, települések és lobbicsoportok közti küzdelem 1990 előtti összefüggéseire Vági Gábor világított rá először. (Vági G. [1982]: Versengés a fejlesztési forrásokért. KJK, Budapest)

szakértelem, felkészültség nagyobb mértékben állt rendelkezésre.

- Feltételeztük, hogy az elmaradottabb, fejletlenebb kistérségek és településeik az I. NFT céljaiból kifolyólag (területi kiegyenlítés, életminőség javítása) az átlagosnál (más befolyásoló tényezők kiszűrése mellett) nagyobb mértékben részesültek.
- Feltételeztük, hogy – a magyar fejlesztéspolitika sajátosságainak ismeretében – a politikai lobbizás szerepet játszott a támogatási források elosztásában.

## 2. Adatok és vizsgálati módszerek

A megválaszolandó kérdésekre két lépésben elvégzett elemzéssel kerestük a választ:

- országos adatokon, települési és kistérségi szinten végzett leíró és többváltozós technikával végzett elemzések az országos, átfogó folyamatok beazonosítására;
- kistérségi „mélyfúrások” a puha információk, a források végső felhasználói által tapasztaltak összegyűjtésére, a terv szándékainak és azok leképeződésének összevetésére.

Az országos adatok elemzése során az Egységes Monitoring Információs Rendszer (EMIR) adatbázisának 2005. június 28-ai állapotában rögzített, országos szintű támogatási információkat, a Településsoros Statisztikai Adatgyűjtési Rendszer (TSTAR) éves adatbázisait, az Állami Foglalkoztatási Szolgálat Munkanélküli Regiszterét, valamint a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium által rendelkezésünkre bocsátott, ipari parkokra vonatkozó statisztikai adatokat használtuk

fel. A kistérségek időben később lefolytatott egyedi elemzéseikhez az EMIR újabb, szeptember 30-áig rögzített pályázati információit is felhasználtuk. Földolgoztuk a hazai fejlesztési rendszer korábbi működéséről készült elemzéseket, tapasztalataikat felhasználva fogalmaztuk meg a vizsgálat kiindulópontját képező fő hipotéziseket. Leíró statisztikai módszerekkel elemeztük az I. NFT keretében megítélt és felhasznált fejlesztési források települési és kistérségi szintű elosztását. Többváltozós regressziós elemzéssel, oksági kapcsolatok vizsgálatával igyekeztünk beazonosítani a források elosztását befolyásoló, meghatározó tényezőket és folyamatokat, elemeztük a területi fejlettség és a támogatáshoz jutás közötti összefüggéseket.

Hét, területfejlesztési szempontú besorolás és több dimenzió mentén értelmezett fejlettség tekintetében különböző kistérségben végeztünk információgyűjtést az I. NFT működéséről, helyi, kedvezményezett szinten megjelenő tapasztalatairól. Munkánk során

- összegyűjtöttük és feldolgoztuk a helyi – kistérségi, önkormányzati – szinten készült és meglévő helyi fejlesztési stratégiai dokumentumokat, összegyűjtöttük az azokban foglalt stratégiai fejlesztési igényeket, és ezeket összevetettük az I. NFT biztosította lehetőségekkel;
- részletesen elemeztük a kistérségekről rendelkezésre álló gazdasági-társadalmi statisztikákat;
- a kistérségekben működő és/vagy ott I. NFT-ből nyert támogatásból fejlesztéseket megvalósító gazdálkodó szervezeteket, illetve a kistérségek polgármestereit a fejlesztési rendszer működésére vonatkozó tapasztalataikról kérdeztük

meg, speciálisan számukra szerkesztett kérdőívekkel. Az I. NFT pályázatai keretében támogatott fejlesztési célok fontosságáról általában, azok saját fejlesztési céljaikkal való kapcsolatáról szóló kérdések mellett információt kívántunk szerezni a pályázatkészítés, a szerződés kötés és a támogatás folyósítás során összegyűlt tapasztalataikról is;

- mélyinterjúkat és fókuszcsoportos beszélgetéseket készítettünk mind a hét kistérségben a gazdaság, a térségi civil szektor, az önkormányzati szféra és a fejlesztési rendszerben jelen lévő további szereplőkkel.

A vizsgált kistérségek: az ajkai, az aszódi, a csepregi, a dombóvári, a kiskunhalasi, a pásztoi és a polgári kistérség. Meg kell jegyeznünk, hogy a kistérségi, települési szinten folytatott terepmunka, információgyűjtés során a helyi szereplők kifejezetten alacsony kooperációs hajlandósága volt tapasztalható, ami az I. NFT ismertségének és a pályázati rendszerrel kapcsolatos bizalom alacsony szintjét sejteti.

### 3. A kistérségi fejlettség és a támogatások elosztásának kapcsolata az I. NFT-ben

Érdeklődésünk a területi fejlettség és a pályázati sikeresség között fennálló összefüggések beazonosítására irányul. A pályázati aktivitás és sikeresség adatait települési, majd kistérségi szintre agg-

regálva területi (települési, kistérségi) jellemzőket és pályázati információkat egyaránt tartalmazó elemzési adatbázist készítettünk. A pályázatokra vonatkozó információk a következők:

- egy területegységre (kistérség) jutó támogatás összege;
- egy területegység egy lakójára jutó összes támogatás;
- egy projektre jutó átlagos támogatás a megfigyelt területegységben;
- egy projekt átlagos nagysága a megfigyelt területegységben;
- a támogatott projektekben a támogatás aránya átlagosan a megfigyelt területegységben;
- nyertes pályázatok száma a megfigyelt területegységben;
- sikeres pályázók összetétele (önkormányzati – nem önkormányzati) a területegységben;
- sikeres pályázók által elnyert támogatás megoszlása (önkormányzat – nem önkormányzat);
- elnyert támogatás egy főre jutó átlagos nagysága területegységenként, Operatív Programok szerint bontva.

A területi fejlettség különböző dimenzióit megjelenítő településsoros adataink – a 2004. évi munkanélküliségre vonatkozó információk kivételével – 2003-ig voltak elérhetők, így az EU-csatlakozás előtti állapotot írják le, ami azonos az I. NFT tervezésekor jellemző, a fejlesztéspolitika „kiinduló” állapotával. Az elemzésben alkalmazott területi – településszintű, illetve kistérségi szintre aggregált – jellemzők a következők:

4 A demográfiai helyzet egyesített mutatója: a népességszám-változás 1000 lakosra vetített értékéből, a 64 év feletti lakosság lakosságán belüli arányából, valamint a munkaképes korúak területegységen belüli arányából képzett főkomponens.

- demográfiai helyzet mutatószáma<sup>4</sup>;
- gazdasági fejlettség egyesített mutatója<sup>5</sup>;
- működő vállalkozások száma 1000 helyi lakosra vetítve;
- települési fejlettségi index<sup>6</sup>;
- KSH fejlettségi mutató;
- kormánypártra leadott szavazatok aránya a 2002. évi választásokon.

A pályázói aktivitás nem független a pályázat megvalósításának helyét adó település fejlettségétől. A településekről beérkezett pályázatok számát és KSH által is alkalmazott települési fejlettségi mutatót jellemző, egyszerű ANOVA-móddel által kimutatott gyenge, de szignifikáns összefüggés (Kiigazított  $R^2=8\%$ ) a település fejlettségének pályázói aktivitásra gyakorolt pozitív hatását igazolja.

### 3.1. A pályázatok regionális eloszlása

Az országos tendenciák és összefüggések szintjére használt, 2005. június 28-ai állapotot bemutató EMIR-adatbázis 14 472 elbíralt pályázatról tartalmazott információt. Ezek közül 11 087 projektet ítélték támogatásra érdemesnek. E projektek különféle megvalósulási szakaszban vannak. Mint az az 1. táblázat utolsó sorából kitűnik, 2005 közepén a településeknek átlagosan több mint féltől érkezett valamilyen támogatási kérelem.

### 3.2. Az elnyert támogatások összege

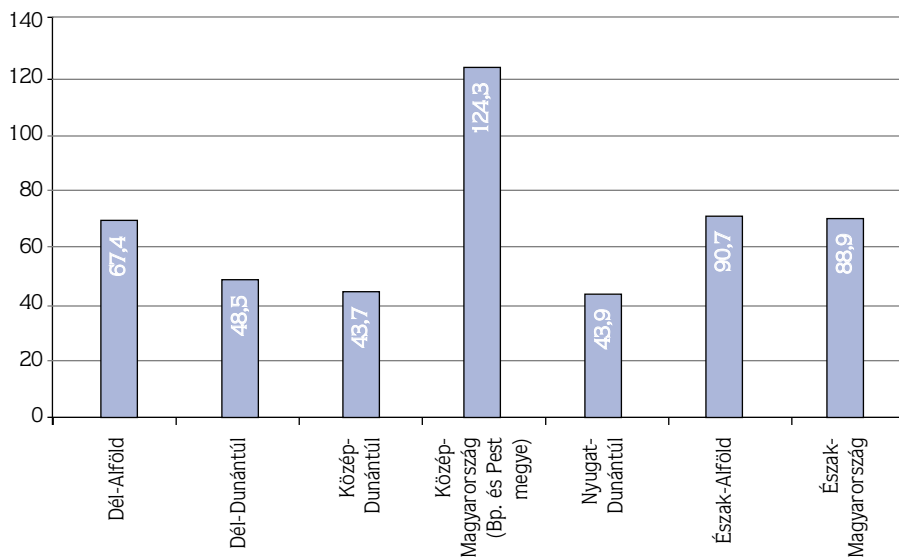
A pályázati aktivitás, a fejlesztési projektekre irányuló támogatási kérelmek, pályázatok benyújtása természetesen csak az első lépés a sikeres szerepléshez. Az abszorpciók képesség megítéléséhez különösen fontos az elnyert támogatások összegének és összehasonlítható terminusokba rendezett értékeinek területi alapú elemzése. A települések fejlettsége és az általuk elnyert támogatás összege közötti összefüggések vizsgálatánál az a feltételezés vezetett

1. táblázat. A pályázati sikeresség és a területi fejlettség összefüggései

Régió	Nem támogatott		Támogatott	
	települések (%)	fejlettség	települések %	fejlettség
Dél-Alföld	16,14	3,83	83,86	4,48
Észak-Alföld	22,88	3,88	77,12	4,63
Közép-Mo. (Bp. Pest)	23,53	4,76	76,47	5,47
Közép-Dunántúl	46,13	5,23	53,87	6,29
Észak-Mo.	46,28	4,65	53,72	5,24
Nyugat-Dunántúl	54,66	4,09	45,34	4,46
Dél-Dunántúl	57,03	3,93	42,97	4,46
Összesen	43,56	4,27	56,44	4,89

Forrás: EMIR adatbázis és saját számítások

- 5 A gazdasági fejlettség egyesített mutatója: területegységenként az egy adózóra jutó adó, egy keresőre jutó kereset, adófizetők aránya, valamint a működő vállalkozások száma 1000 lakosra vetített számának főkomponense.
- 6 A településfejlettségi indexet a területegységen épült új lakások 1000 főre vetített számának, az adott évben épített lakások összes lakáshoz viszonyított arányának és a lakások vezetékessé ivóvíz-, valamint vezetékessé gázzal való ellátottsági arányának főkomponenseként állítottuk elő.



1. ábra. Az összes megítélt támogatás régiók közötti megoszlása

bennünket, hogy ha a támogatások elosztása eléri a tervben megfogalmazott célját, akkor az összes elnyerhető támogatási forrás többségének fejletlenebb területekre – településekre, kistérségekbe – kellene áramolnia. Ezt a településre jutó összes támogatás és a települési fejlettségi mutató értékei közötti negatív korreláció bizonyítaná. Feltételezésünk azonban nem igazolódott, az összes megítélt támogatás és a gazdasági, valamint összesített települési fejlettségi mutató között enyhe pozitív korrelációt tapasztalhatunk.

A fejlettség és az egy pályázatra jutó átlagos támogatás összege között viszont már nem találunk települési szinten szignifikáns összefüggést, tehát a fejlesztési források ebből a nézetből egyenletesen oszlanak el a települések között. Az összefüggés hiánya viszont figyelmünket az összes elnyert pályázati támogatásra irányítja, ami már mutat bizonyos egyenlőtlenségeket. A pályázati összegek ilyen eloszlására magyarázatot adhat, hogy a fejlettebb településeken több olyan szervezet van, amely sikeresen pályázhat, így esélyük is nagyobb arra, hogy nyerjenek.

2. táblázat. Az összes támogatás és a települési fejlettség összefüggése

		Összes megítélt támogatás	Átlagos támogatás
Gazdasági fejlettség	Korreláció	0,1646	0,0679
	Szignifikancia	0	0,0001
	Települések száma	3139	3139
Összesített települési fejlettségi mutató	Korreláció	0,1406	0,0892
	Szignifikancia	0	0
	Települések száma	3145	3145

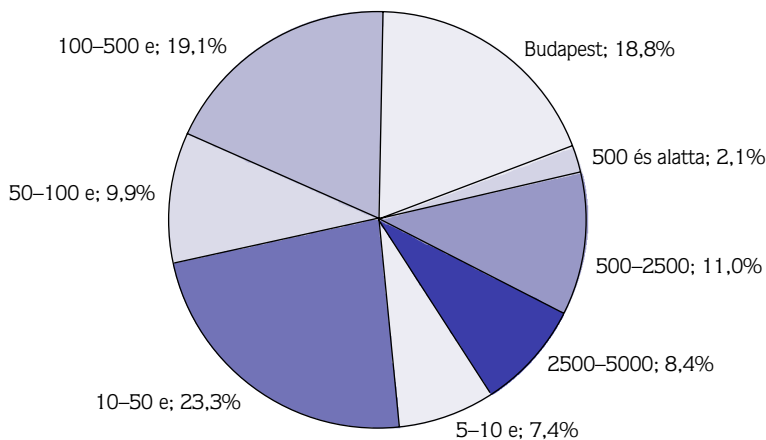
### 3.3. A pályázatok és a településtípusok

A sikeres pályázatok többsége a fejlettebb településekről érkezett, mint azt az 1. táblázat is alátámasztja. A legfejlettebb településekről kivétel nélkül érkeztek sikeresen szereplő pályázatok: a 10 ezer lakosnál népesebb települések mindegyike, a kisebb (és fejletlenebb) települések közül kevesebb adott be nyertes pályázatot. A források tehát alapvetően a fejlettebb településekre irányultak. Minden településkategóriában a fejlettebbek a sikeres pályázók, így ebből a szempontból a pályázati rendszer a már meglévő különbségeket erősíti.

### 4. A településekre és kistérségekre jutó fejlesztési erőforrások többváltozós elemzése

A leíró statisztikák egyértelműen a települési fejlettség és a forráslehívásban mutatott teljesítmény közötti összefüggést ve-

títik elénk. Ezt az összefüggést azonban csak az oksági kapcsolatok mélységét és irányát is meghatározó, többváltozós regressziós elemzési módszerrel tudjuk hitelesen érdemlően bizonyítani. A többváltozós regresszió különböző tényezők (ún. független változók) függő változóra (érdeklődés középpontjában álló, magyarázandó jelenség) gyakorolt befolyásoló hatását és annak erejét mutatja meg. Elemzéseinkben települési, valamint kistérségi szinten vizsgáltunk, érdeklődésünk középpontjában (függő változó) a pályázói aktivitás – amit a településről/kistérségből beérkezett, támogatott pályázatok 1000 főre vetített száma mutat –, a település/kistérség egy lakosára jutó megítelt támogatás, valamint a kistérségbe juttatott összes megítelt támogatás állt. Ezek nagyságát az elemzéshez felhasznált adatbázisokból származó, a 4. táblázat soraiban feltüntetett információk mentén vizsgáltuk: kistérségi elemzésnél a települési szintű információkat értelemszerűen kistérségi szintre aggregáltuk.



2. ábra. Az összes támogatás településnagyság szerinti megoszlása

3. táblázat. A településnagyság, a fejlettség és a pályázati szereplés kapcsolata

Település nagysága		Nincs nyertes pályázat	Van nyertes pályázat	Összesen
<b>500 és alatta</b>	települések db.	774	257	1031
	sor %	75,07	24,93	100
	fejlettség	4,00	4,09	4,02
<b>500–2500</b>	települések db.	560	940	1500
	sor %	37,33	62,67	100
	fejlettség	4,58	4,71	4,66
<b>2500–5000</b>	települések db.	35	300	335
	sor %	10,45	89,55	100
	fejlettség	5,15	5,23	5,23
<b>5000–10 000</b>	települések db.	1	135	136
	sor %	0,74	99,26	100
	fejlettség	4,72	5,50	5,49
<b>10 000–50 000</b>	települések db.	0	122	122
	sor %	0	100	100
	fejlettség		6,04	6,04
<b>50 000–100 000</b>	települések db.	0	12	12
	sor %	0	100	100
	fejlettség		7,06	7,06
<b>100 000–500 000</b>	települések db.	0	8	8
	sor %	0	100	100
	fejlettség		7,12	7,12
<b>Budapest</b>	települések db.	0	1	1
	sor %	0	100	100
	fejlettség		8,11	8,11
<b>Összesen</b>	települések száma	1370	1775	3145
	sor %	43,56	56,44	100
	fejlettség	4,27	4,89	4,62

A leíró statisztikák által előrevetített összefüggést igazolják a több szempont mentén és többféle specifikációval lefuttatott regressziós elemzések, amelyek árnyalt képet vetítenek elénk mind a pályázói aktivitás, mind a lehívható források nagyságát meghatározó tényezőkről.

A települési fejlettség és a sikeres pályázati tevékenység között komoly összefüggés található, hasonlóképpen érdemi hatással van mind az egy főre jutó, mind az összes támogatás nagyságára az adott terület gazdasági fejlettsége. Abszorpció szempontok nehezítik tehát a hazai fejlesztők dolgát, amennyiben ténylegesen a hátrányosabb területek felzárkóztatására kívánják fordítani az uniós forrásokat.

A regressziós modellek eredményeiből arra következtethetünk, hogy a pályázati rendszer – valószínűleg felépítéséből következően – nem az elmaradott, hanem a fejlettebb területekre áramoltatja a forrásokat, így a területi különbségeket erősíti.

A kistérségi szinten megragadható fejlettségen felül komoly szerepet játszik a forráslehívásban a helyi fejlesztési infrastruktúra kiépültsége. Ezen intézményi fejlettséget hivatott reprezentálni az 1000 főre jutó pályázatok száma. Feltételeztük ugyanis (és feltételezésünket a kérdőívek és az interjúk alá is támasztották), hogy a települési-gazdasági fejlettségen felül szerepet játszik a pályázati forrásokról való informáltság, valamint a

**4. táblázat. Összefoglaló táblázat a kistérségek regressziós modelljeiről**

	1. Regresszió: összes megítélt támogatás, kistérségenként – demográfiai helyzet jelzőszámával	2. Regresszió a kistérségekre: egy főre jutó támogatás nélkül	3. Regresszió a kistérségekre: egy főre jutó támogatás magyarázata	4. Regresszió a kistérségekre: a pályázatok számára
Függő változó	Összes megítélt támogatás	Összes megítélt támogatás	Egy főre jutó támogatás	Összes pályázat száma
	Beta	Beta	Beta	Beta
Demográfiai helyzet mutatószáma	-0,158	-0,185	-0,174**	-0,154
Gazdasági fejlettség egyesített mutatója (pc)	0,621	0,657**	0,241**	0,443
Működő vállalkozások 1000 főre	0,146	0,118	-0,189	0,345**
MSZP-re adott szavazatok aránya, 2002	0,128	0,156**	0,185**	0,124
KSH fejlettségi mutató*	-0,295**	-0,302**	-0,050	-0,282**
Egy főre jutó támogatás	0,151**			
1000 főre jutó pályázatok száma	0,139**	0,180**	0,272**	
Esetszám	168	168	168	168
Kiigazított R2	0,390	0,372	0,588	0,317

\* KSH fejlettségi index alapján: 0 – nem fejletlen, 1 – fejletlen település

\*\* szignifikáns 90%-os megbízhatósági szinten

pályázatokon való részvételre alkalmas projektek, projektterületek rendelkezésre állása és a pályázatok megírásának képessége is egy-egy terület sikeres pályázati szereplésében.

Kutatási hipotéziseink alapján nem zárhatjuk ki a támogatások megszerzésében folytatott politikai lobbitevékenység jelenlétét és az elosztásra gyakorolt hatását sem. Feltételeztük a támogatások elosztásában a politikai lobbitevékenység jelenlétét is, ennek megragadására az MSZP-re 2002-ben leadott első forduló szavazatok arányát használtuk<sup>7</sup>. Ez a tényező mind a

területegységre érkező összes támogatás, mind az egy főre jutó támogatás nagyságára befolyást gyakorló tényezők vizsgálata során komoly és szignifikáns pozitív hatást mutatott. A politikai lobbizás tehát, ha nem is elsőrendű fontossággal, de jelen van a forráselosztási mechanizmusok között.

A kistérség pályázati sikerességét a településekhez hasonló modellekkel elemeztük. Itt azt találtuk, hogy

- a legerősebb befolyásoló tényező a kistérség központjának típusa, vagyis minél nagyobb, befolyásosabb várossal rendelkezik egy-egy

7 A hazai pártpolitikai struktúrából adódóan a kisebbik kormánypart Budapesten kívül csekély politikai jelenlétet mutat, így a politikai lobbizásra irányuló vizsgálat e szakaszában nem tartottuk indokoltnak szereplését a többváltozós modellben. A későbbi, finomabb statisztikai elemzések során részletesen is foglalkozni kívánunk a pártpolitikai lobbizás – a fejlesztési erőforrás allokációjában csak másodlagos jelentőséggel bír – mechanizmusával és összefüggéseivel.

kistérség, annál több erőforráshoz tudott jutni a fejlesztési versenyben;

- minél több pályázat érkezett be egy-egy kistérségből, annál több erőforrást tudtak szerezni a fejlesztési versenyben. Ez az összefüggés arra utal, hogy minél kiépültebb és intézményesültebb egy-egy kistérség fejlesztési rendszere, annál sikeresebben tudott szerepelni a fejlesztési versenyben;
- figyelemre méltó, hogy az ipari szerkezetváltáson keresztül menő kistérségek relatíve kevesebb forrást tudtak szerezni;
- a kistérségi szinten is működött a politikai lobbizás mechanizmusa, amely, ha nem is elsődleges befolyásoló tényezőként, de másodlagos mechanizmusként a szocialista szavazók magasabb arányával jellemezhető kistérségekbe irányította a fejlesztési forrásokat.

Az I. NFT megvalósítása öt operatív program keretében zajlik: Regionális Operatív Program – ROP; Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program – AVOP; Gazdasági Versenyképesség Operatív Program – GVOP; Humán Erőforrás Fejlesztése Operatív Program – HEFOP; Környezetvédelem és Infrastruktúra Operatív Program – KIOP.

E rendszerszerű különbségek miatt az öt operatív programot (a ROP-ot, az AVOP-ot, a GVOP-ot, a HEFOP-ot és a KIOP-ot) külön regressziós elemzésnek is alávetettük. Azt vizsgálva, hogy mi befolyásolja az egyes OP-k erőforrás-elosztását, az alábbi eredményeket kaptuk:

- Az AVOP-ra jellemzően a fejlettebb kistérségekből pályáztak nagyobb arányban és sikeresebben. A kisebb települések közül inkább onnan érkezett be pályázat, ahol több

a vállalkozás és jobb a lakosság demográfiai összetétele. Az egy főre jutó, és az összes településre és kistérségbe menő AVOP-támogatás magyarázati modelljei azt mutatják, hogy a pályázati rendszerben kiépültebb, az átlagosnál több vállalkozással és az átlagosnál magasabb MSZP-s szavazóbázissal rendelkező települések és kistérségek részesültek jelentősebb támogatásban. A logaritmizált változókkal végzett vizsgálat viszont azt erősítette meg, hogy az AVOP esetében a politikai lobbizásnak elhanyagolható szerepe van, s ez az OP az elmaradottabb térségek szereplőinek juttatott forrásokat. Fontos összefüggés, hogy az országgyűlési háttérben „vidékfejlesztési szempontból kedvezményezett” kistérségekként megjelölt térségekbe az AVOP-források csak az átlagos mértékben jutottak el.

- A GVOP bizonyult a tömeges „városi” fejlesztési pályázatnak. A GVOP-ból a fejlettebb, gazdaságilag erősebb települések és kistérségek részesültek nagyobb arányban, s megfigyelhető, hogy az MSZP-s szavazók nagyobb aránya is kedvezően befolyásolta a pályázati sikerességet. A logaritmizált változók elemzése is ezeket az összefüggéseket erősítette meg.
- A HEFOP-ból jellemzően a 10 ezer lélekszámúnál nagyobb települések részesültek. A HEFOP esetében is megfigyelhető, hogy a fejlesztési források a gazdaságilag fejlettebb, kiépültebb fejlesztési rendszerű és magasabb politikai lobbiképességgel rendelkező településekre és kistérségekbe áramlottak. A loga-

ritmizált változók elemzése viszont már azt mutatta, hogy a HE-FOP esetében csak a kistérségi központ típusa (ti. nagyváros-e) bír magyarázó erővel.

- Sikeres KIOP támogatási pályázatot az átlagot meghaladó mértékben nyújtottak be a nagyvárosi központú és a magasabb MSZP támogatói bázissal rendelkező kistérségek.
- A ROP-pályázatok jellemzően a nagyobb településekről érkeztek be. A ROP-pályázatok a gazdaságilag fejlettebb, pályázati rendszerükben kiépültebb és az MSZP-szavazók magas aránya által jellemzett településeknek és kistérségeknek jutottak az átlagnál nagyobb támogatást. A logaritmizált változókkal végzett elemzés során viszont már csak azt kaptuk, hogy a nagyvárosi központtal rendelkező kistérségekbe jutott az átlagot meghaladó támogatás, más tényezők nem bizonyultak szignifikánsnak.

Az I. NFT – az AVOP kivételével – a fejlettebb térségeket, településeket hozta kedvezőbb helyzetbe, illetve a kiépültebb fejlesztési rendszerrel rendelkező térségeket jutalmazta. A kormánypárti politikai lobbizás mechanizmusa is jelen volt a fejlesztési források elosztásában. Az AVOP annyiban jelent e mintától eltérést, hogy a kevésbé fejlett térségekbe áramlott, ott azonban inkább a fejlettebb településeket „érte el”.

Az 500 millió forintnál nagyobb támogatottsági összegű ún. „megaprojektet” döntően az önkormányzatok és az állami szervezetek kapták. A politikai lobbierő mindennél inkább jellemző e téren a támogatáshoz való hozzájutás meghatározottságában. Jellemzően a na-

gyobb települések hajtanak végre megaprojektet, közülük az átlagot meghaladó támogatás jutott a magasabb MSZP-szavazói aránnyal rendelkező településekre és térségekbe.

## 5. Az I. NFT támogatáselosztásának jellemzői – a kérdőíves adatgyűjtés tapasztalatai

Munkatársaink személyesen és postai úton a hét kistérségből 120 önkormányzatot és 206 vállalkozást kerestek meg. 44 önkormányzati vezetővel és 74 vállalkozóval, cégvezetővel sikerült végül is kitölteni azokat a kérdőíveket, amelyeket a Nemzeti Fejlesztési Hivatallal együttműködve alakítottunk ki, s amelyekkel a fejlesztési rendszerről szerzett tapasztalatuk után érdeklődtünk. A válaszadási, visszaküldési arány a polgármesteri kérdőívénél 36,7 százalékos, a vállalkozóinál 35,9 százalékos volt.

Az I. NFT fejlesztési rendszerének megítélésénél és a következtetések levonásánál figyelembe kell venni azt, hogy a vélemények döntően olyan szervezetektől érkeztek, amelyek az NFT pályázataiban nyertek. Ugyanez igaz annak a kérdésnek a megítélésénél, hogy a pályázati kiírások relevánsak voltak-e, valós igényekre reagáltak-e. Természetes, hogy a többség esetében (mind a válaszadók, mind az intézkedések többségének esetében) pozitív volt a válasz, hiszen olyanok válaszoltak, aki találtak maguknak megfelelő intézkedést, illetve pályázatot a rendszerben. A pályázati rendszerből kiszoruló véleménye csak nagyon korlátozottan jelent meg (az önkormányzati kérdőívek esetében igen), vállalkozásoknál egyáltalán nem (a mintaképzés nehézsége és a megfelelő alanyok elérésé-

nek korlátai miatt). Civil szervezeteknél erre szolgált volna a fókuszcsoporthoz való becsatlósítás, de itt is nehéz volt a releváns civil szervezetek megtalálása és bevonása. Elutasított pályázók pedig gyakorlatilag nem szerepeltek a kérdőíves felmérésben, mivel azoknak az adatait nem bocsátották rendelkezésünkre. Ők valószínűleg a ténylegesen negatívabb képet festettek volna a helyzetről. A valósághoz közelítő képet mindhárom csoport véleményének figyelembevételével lehetett volna kapni, de a kutatásban az elégedettek a vázolt okok miatt felülreprezentáltak voltak.

A legfontosabbnak tartott NFT-s intézkedéseknek a következők bizonyultak:

- AVOP 3.1: Vidéki jövedelemszerzési lehetőségek bővítése (polgármesterek és vállalkozók);
- AVOP 3.4: A falufejlesztés és -megújítás, a vidék tárgyi és szellemi örökségének megőrzése (polgármesterek);
- GVOP 2.1: Kis- és középvállalkozások műszaki-technológiai háttérének fejlesztése (vállalkozók);
- ROP 2.3: Az óvodai és az alapfokú oktatási-nevelési intézmények infrastruktúrájának fejlesztése (polgármesterek);
- ROP 3.2: A helyi foglalkoztatási kezdeményezések támogatása (polgármesterek).

A legnagyobb érdeklődés a LEADER+ közösségi kezdeményezéshez társul, nagy érdeklődésre tart ezen kívül számot a helyi infrastruktúra fejlesztése, a hátrányos helyzetű csoportok segítése és a helyi munkalehetőségek bővítése. Nyilvánvalóan tűnik, hogy mind a polgármesterek, mind a vállalkozók a saját szervezeti érdekeik szempontjából fontos támogatási területeket tartják fontosnak.

Míg a mezőgazdasági vállalkozások a legnagyobb lehetőséget a mezőgazdasági beruházások támogatásáról szóló pályázati kiírásban látták, addig hasonló szerepet játszott a nem mezőgazdasági kis- és középvállalkozásoknál a technológiafejlesztésre támogatást biztosító GVOP 2.1-es intézkedés.

### 5.1. A vállalkozói kérdőív értékelése

A pályázó vállalkozások között jelentősen a mezőgazdasági és az ipari-építőipari vállalkozások képviseltetik magukat, ami annak is köszönhető, hogy számos olyan intézkedés volt, amely a szolgáltató vállalkozásokat diszpreferálta.

A választ adó szervezetek közül legtöbben a beruházáshoz szükséges tőke hiányát és a magas bérjárulékokat jelölték meg komoly problémaként. Emellett sokan a forgótőke hiányával is küszködnek a pályázók közül. Hasonló jelentőségű akadályt gördít a cégek elé az állami bürokrácia nyomása is. Ezekhez képest az adók mértéke, a piaci verseny és a humán erőforrás hiányosságai kevésbé jelentősek.

A válaszadók által szükségesnek látott változások között a legmeghatározóbb a bürokrácia csökkentése, pedig ezt csak a negyedik legfontosabb problémaként határozták meg. A kérdőívek közel felében jelezték, hogy fontos lenne az adók, járulékok mérséklése, a hazai piac erősebb védelme és az állami fejlesztési támogatások növelése. 22% írta azt, hogy a fejlesztési prioritások meghatározásánál nagyobb szerepet játszhatnának a valós fejlesztési igények.

A pályázó szervezetek motivációi közt kiemelkedő helyet foglal el az, hogy a vonzó finanszírozási konstrukció miatt adta be a pályázatát (47,2%). A válaszok

41,7%-ában volt szó olyan nyertes pályázatról, ami már egy korábbi létező elképzelés megvalósítását célozza. A válaszadók harmada jelezte, hogy nem volt számára más megszerezhető fejlesztési forrás.

A vállalkozások 60,6%-a figyelmesen a pályázati kiírásokat, 36,6% pedig csak alkalmanként. A pályázók elenyésző része számára voltak csak érdektelenek a pályázati kiírások.

A válaszadók főként saját ötlettel pályáztak, s csak az esetek kb. negyedében készült kifejezetten tanács alapján a pályázat. A fejlesztési elképzelések általában 1–3 évre nyúlnak vissza a cégvezetők szándékaiban.

A válaszadók háromnegyede jelezte, hogy az elhúzó ügyintézés gondot okozott a projektje menedzselése során. Komoly akadályokat generált a projektek felé a lebonyolításában a túlzott bürokrácia és az utófinanszírozás okozta likviditási gondok is. 42,6% nevezte meg problémaforrásnak a körülményes elszámolást. A cégek harmadánál merült fel az indokolatlan hiánypótlás és a pályázási és végrehajtási feltételek tisztázatlansága. A vállalkozók az ügyintézés rugalmasságát a pályázat hivatali ügyintézése során 3,36-ra osztályozták.

A válaszadók viszonylag egységesen, a kérdőívek több mint felében kérnek gyorsabb szerződéskötést, gyorsabb ügyintézacst, egyszerűbb szabályokat és ellenőrzést a projekt eredményes megvalósításához. A hitelfelvételre vonatkozó kérdést 69 projektgazda válaszolta meg. Ebből 39% jelezte, hogy a projekt megvalósítása érdekében hitelt kellett felvennie, melyeknek átlagos futamideje 24 hónap, az átlagos kamatláb pedig 8,92%.

A megkérdezett vállalkozások kétharmadánál vett részt a pályázat elkészítésében külső cég, s csak 22% készítette el maga a dokumentációt. A többi válasznál a pályázatot más, a céghez kapcsolódó személy készítette.

A válaszadók 61,4%-a jelölte meg nagyon fontosnak a nyertes pályázat keretében megvalósuló projektet. 37,1% mondta azt, hogy nem volt meghatározó a projekt a cég életében. Egyetlen olyan válasz érkezett, ami arról számolt be, hogy a sok utánajárás és ügyintézés miatt a cégvezetőnek nem volt ideje a konkrét termelőmunkára koncentrálni, és ez negatívan befolyásolta a vállalkozást.

47 szervezet válasza alapján a pályázatok elkészítésével átlagosan 116 óráat töltöttek. Az esetek több mint felében a ráfordított idő 100 óra volt. Egy pályázat átlagos költsége 990 ezer forint volt, amit 62 válasz alapján számoltunk ki. A pályázók több mint kétharmada egymillió forint alatt költött a beadásra, viszonylag egyenletes eloszlásban kategóriánként.

## 5.2. Az önkormányzati kérdőív értékelése

A választ adó önkormányzatok közül 13-an szerepeltek sikeresen az I. NFT-ben, ők összesen 16, általuk gondozott projekt kapcsán írták le véleményüket. Ezek közül csak egy esetben került már sor a támogatás kifizetésre, holott a legtöbb önkormányzat már megkötötte a szerződést, és a projektje folyamatban van. A nem pályázó önkormányzatok 46,4%-a indokolta választát a szükséges önerő hiányával, s 32,1% nehezményezte azt, hogy nem talált a maga számára megfelelő pályázati kiírást. Az ő igényeikre tehát a Nemzeti Fejlesztési Terv nem volt adekvát.

A nyertes önkormányzatok főként azért nyújtották be pályázatukat, mert már régebben is volt a kiíráshoz illeszkedő projektjük; emellett fontos indok volt a vonzó konstrukció és az egyéb források hiánya.

A véleményt nyilvánító önkormányzatok a pályázati kiírásokról leginkább a minisztériumok honlapjáról (57,9%) és az írott sajtóból (42,1%) tájékozódnak, amelyek pontosságát megfelelőnek tartják. Azonos arányt (21,1%) képviselnek a tanácsadók, az önkormányzatok és a kistérségi fejlesztési szervezetek az információk továbbításában. A projekt kiválasztásakor alapvetően saját kútfőből merítik az ötleteket, s átlagosan 4 éve tervezik a megvalósítást. Saját forrásuk szűkössége miatt többségükben biztosan nem valósították volna meg maguk az elképzelést, és sikertelen pályázat esetén leginkább megvárnák a következő hasonló kiírást.

A projektek lebonyolításánál a legnagyobb gondot az utófinanszírozásból adódó problémák okozzák. A válaszadók 37,5%-ának esetében merült fel probléma az elhúzó ügyintézés és a túlzott bürokrácia miatt. Azonos arányban (31,3%) okoz nehézséget a közbeszerzési eljárások lebonyolítása és a körülményes elszámolási rendszer is. Több esetben megjelent a feltételek tisztázatlansága is.

Az ügyintézés rugalmasságát átlagosan 4,19-re osztályozták az 1 és 5 közötti skálán, ami azért érdekes, mert személyes interjúink során inkább azok voltak többségben, akik a közvetítő szervezetek ügyintézésének gondjaira hívták föl a figyelmet. A magas átlagot egyrészt az eredményezhette, hogy a sikeres pályázatot benyújtók amúgy is az átlagosnál jobbra értékelik a fejlesztési rendszer működését, másrészt pedig elképzelhe-

tő, hogy a szerződés-kötés során már valóban kevesebb probléma fordult elő az önkormányzatok és a közvetítő szervezetek kapcsolatában, mint a vállalkozások pályázatainál (ezt bizonyítja az is, hogy ez az átlag a vállalkozóknál csak 3,36 volt).

A hitelfelvételre vonatkozó kérdést 14 projektgazda válaszolta meg. Ebből 4-en jelezték, hogy a projekt megvalósítása érdekében hitelt kellett felvenniük, 10 válaszadó pedig nem élt a hitellehetőségekkel.

A válaszadó önkormányzatok szükségesnek tartanák az egyszerűbb szabályok és eljárások bevezetését, és a gyorsabb szerződés-kötés és ügyintézés biztosítását.

Az önkormányzatoknak fontos lenne, hogy számukra ingyenes vagy a piacinál kedvezőbb állami tanácsadási rendszert hozzanak létre, mely segítséget adna mind a pályázat elkészítésénél, mind a projektmenedzsmentnél. Ezt indokolja, hogy a pályázatokat leginkább külső cég bevonásával írják, tehát egyedül nem képesek rá.

12 projektgazda válasza alapján a pályázatok elkészítésével átlagosan 405 munkaórát töltöttek. Egy pályázat átlagos költsége pedig 1953 ezer forint volt, amit 14 válasz alapján számoltunk ki. A vizsgált projektek közül itt két 8 milliós és egy 5 milliós pályázat ugrik ki a sorból, melyek az átlagos költségértékre erős torzító hatást gyakorolnak.

## 6. A hét kistérség vizsgálatának tapasztalatai

A vizsgált kistérségek az egyes operatív programok pályázatain a következőképpen szerepeltek:

**Pásztó:** a kistérség kiemelkedő országos helyezését (5.) egyetlen KIOP-pályázatnak köszönheti, mellyel egyszerre 3,9 milliárd forintos támogatást nyert. E „megaprojekt” kivételével Pásztó meglehetősen gyengén szerepelt a pályázati „versenyben”, kevés és kis összegű pályázat érkezett be más OP-kra.

**Dombóvár:** a kistérség szintén kiemelkedő országos helyezést ért el (6.), ami egyszerre köszönhető a 4 HEFOP-, KIOP- és ROP-megaprojektnek, valamint az átlag fölötti AVOP-os és az átlagos GVOP-s szereplésének.

**Polgár:** a kistérség előkelő országos helyezését (16.) egyetlen, „nagy” ROP-pályázatának köszönheti, ezen kívül csak AVOP- és GVOP-pályázatokon volt sikeres, ahol átlagosan szerepelt.

**Ajka:** a kistérség jó szereplése a pályázati versenyben (57.) egyrészt egy ROP-os pályázatnak, másrészt a GVOP keretében való kiemelkedő szereplésének köszönhető. Ajkán a probléma az AVOP-os pályázatokkal volt, mert kevés és kis támogatási összegű ilyen pályázat érkezett, s így messze átlag alatti az egy főre jutó AVOP-os támogatási átlag.

**Kiskunhalas:** a kistérség a középmezőny végén helyezkedik el (121.) a pályázati versenyben, ami egyrészt annak „köszönhető”, hogy nem tudtak sikeres megaprojektet indítani, ám emellett az átlagnál kissé jobban szerepeltek a két „tömeges” operatív programban, az AVOP-ban és a GVOP-n.

**Csepreg:** a kistérség a mezőny vége felé foglalt helyet (136.), ami szintén a

5. táblázat. Összefoglaló táblázat a kistérségek fejlettségéről és I. NFT-s tapasztalatairól

Kistérség	Társadalmi-gazdasági fejlettség	I. NFT-s szereplés a támogatott pályázatok és az elnyert támogatás volumene alapján	A kistérségi fejlesztési rendszer jellemzői
Ajka	Közepes	Közepes, egy nagy pályázat, gyenge AVOP	Széttagolt, integrálatlan, vitákkal terhelt
Aszód	Fejlett	Gyenge	Kiépületlen, Budapest elszívó hatása érvényesül
Csepreg	Fejlett	Gyenge	Kiépületlen, új kistérség, városhiánnyal küzd
Dombóvár	Fejletlen	Kiemelkedő, sok sikeres pályázat, megaprojekt is	Példamutatóan kiépült, komoly hagyományok és tapasztalatok, jó politikai kapcsolatok
Kiskunhalas	Közepes	Közepes	Vitákkal terhelt, közepesen kiépült rendszer, Kiskunhalas ellentmondásos, a térség integrációjára nem törekvő vezetésével
Pásztó	Közepes	Jó, de csak egy KIOP-megapályázatnak köszönhetően, amúgy gyenge	Komoly tapasztalatokkal rendelkező fejlesztési gárda, jó kistérségi együttműködési tapasztalatok, gyenge politikai lobbiképesség
Polgár	Fejletlen	Jó, de csak egy ROP-megapályázatnak köszönhetően, amúgy átlagos	Kiépülőben levő, a területi besorolások változása miatt (a turisztikai potenciállal rendelkező települések „elcsatolása” miatt) hátrányosan érintett

megaprojektek hiányának és a GVOP-s pályázatokon való gyenge szereplésnek tudható be. Az AVOP-ból átlagos mértékben részesült a kistérség.

*Aszód:* a kistérség Csepreghez hasonló rossz szereplése (143.) szintén a megaprojektek hiányának, és a csepreginél is rosszabb GVOP-s szereplésnek a következménye; míg az AVOP-ból szintén (csak) átlagosan részesült.

## **7. Az I. NFT fejlesztési rendszere működésének mechanizmusai – összefoglalás és javaslatok**

A pályázati adatok országos és területi szinten értelmezhető jellemzőkkel való összevetése, a pályázati eredmények magyarázata és a kistérségi vizsgálatok során azt tapasztaltuk, hogy az I. NFT fejlesztési rendszerének működésében, az erőforrások szervezetek és térségek közti allokációjában a következő hat mechanizmus volt jelen:

1. A fejlesztési források az önkormányzati-állami szférához áramlottak a verseny- és civil szférával szemben (*közszféra-mechanizmus*);

2. Az önkormányzatok közül is jellemzően a nagyobb lakosságszámú, megyei jogállású városok részesültek az átlagot meghaladó arányban a forrásokból, vagyis – hasonlóan a versenyszférához – a nagyobb befolyású és jelentősebb erőforrásokkal rendelkező szereplők „szívták” magukhoz a fejlesztési forrásokat (*centralizáció-mechanizmus*);

3. A versenyszférán belül a nagyobb szervezetek a mikro- és kisvállalkozásoknál sikeresebbeknek bizonyultak a fejlesztési források megszerzésében (*nagy szervezet-mechanizmus*);

4. A fejlettebb térségek és települések különösen sikeresebbek bizonyultak a fejletlenebbeknél. Figyelemre méltó az az összefüggés is, hogy az országgyűlési határozatban megállapított elmara-dottabb kistérségekbe és településekre nem áramlott az átlagot meghaladó mértékű erőforrás (*fejlettség-mechanizmus*);

5. A komoly fejlesztési hagyományokkal, kiépültebb fejlesztési rendszerrel bíró települések és térségek sikeresebbek bizonyultak a kevésbé intézményszerű fejlesztési rendszerűeknél (*intézményszerűség-mechanizmus*);

6. A kormánypárti többségű térségek jobban szerepeltek, mint az ellenzékiek (*pártpolitikai-mechanizmus*).

Nyilvánvaló, hogy a fejlesztési politika formálóinak kezében van a döntés akkor, amikor ezeknek a mechanizmusoknak a működéséről, illetve esetleges korlátozásokról döntenek. E tanulmány készítőinek véleménye szerint ezeknek a mechanizmusoknak a működése részben ellentétben áll az I. NFT területi különbségeket kiegyenlíteni kívánó céljaival, így azt javasoljuk, hogy a következő NFT kidolgozása során az egyes operatív programok és intézkedések kialakítására úgy kerüljön sor, hogy

- bővítsék és egyben garantálják a versenyszféra szereplői számára rendelkezésre bocsátandó fejlesztési források keretösszegét;
- bővítsék és egyben garantálják a kisebb gazdasági szereplők, elsősorban az erőforráshiánnyal küszködő mikro- és kisvállalkozások számára rendelkezésre bocsátandó fejlesztési források keretösszegét;
- a fejletlenebb települések és térségek számára a mostaninál jelentősebb arányú forrásösszeget állapítsanak meg;

- forrásokkal és közpolitikai eszközökkel ösztönözzék a helyi és kistérségi fejlesztési rendszerek kiépülését, intézményesülését, a szakértői állomány növekedését;
- állítsanak a mainál komolyabb gátakat a pártpolitikai lobbizás elé.

Azt tapasztaltuk, hogy a pályázatok elkészítése meglehetősen költséges vállalkozás, és minél kisebb egy pályázó szervezet, annál nagyobb terhet ró rá arányában NFT-s pályázatok elkészítése. A fejlesztési erőforrásokért való versenyben, úgy tűnik, hogy a mikro- és kisvállalkozások, valamint a közepes és nagyvállalkozások között komoly erőforrás-különbségek vannak az utóbbiak, a közepesek és nagyok javára. A kisebb szervezetek, különösen a mikro- és kisvállalkozások helyzetét az is nehezíti, hogy míg a nagyobb gazdasági szervezetek rendelkeznek elég forrással ahhoz, hogy piaci szaktanácsadókkal készíttessék el pályázati dokumentációjukat, s míg az önkormányzatok, különösképpen a 10 ezer főnél népesebb települések saját apparátusukra vagy a kistérségi szakapparátusra számíthatnak a pályázatok elkészítésekor, addig a kis versenyszférabeli szervezetek pályázati helyzete sokkal rosszabb. Sem saját szakértővel, sem pedig a pályázati íráshoz szükséges forrással nem rendelkeznek; a kistélepeleéseken működő vállalkozások helyzetét pedig az is nehezíti, hogy a szakértői piac szereplői, illetve a kistérségi szakértők tőlük távol működnek, s így a bizalmi kapcsolatok kialakulására is kevés esély van. Mindezek alapján indokoltnak tartanánk a mikro- és kisvállalkozások számára a pályázási megoldások egyszerűsítését, a benyújtandó dokumentációk csökkentését.

Minél kisebb egy szervezet, és az adott projekt költségvetése minél na-

gyobb jelentőségű a szervezet árbevétele és forgótőkéje szempontjából, annál nagyobb nehézséget okoz a pályázatok elbírálása, a projekt megkezdése és a kifizetések ideje közti időszak elnyúlása, valamint az, hogy előre nem látott bürokratikus akadályokat kell a kifizetések realizálása érdekében a szereplőknek elhárítaniuk. Szükséges lenne tehát a fejlesztési döntések decentralizálása és a fejlesztési források lehívásának megkönnyítése, bürokrácia-mentesítése.

Tanulmányunkban bemutattuk, hogy az OP-k intézkedései és komponensei jól illeszkedtek a fejlesztési rendszerrel szemben támasztott társadalmi igényekhez. Ez abban is megmutatkozott, hogy az egyes intézkedések átlagosan jó osztályzatot kaptak a települések, a kistérségek és a vállalkozások fejlődéséhez való hozzájárulásuk mértéke alapján. A fejlesztési rendszer problémái nem az intézkedések társadalmi illeszkedésében rejlenek, hanem a pályázati rendszer kialakulatlanágában, túlbürokratizáltságában és az ebből fakadó rugalmatlanságban; valamint abban, hogy a fejlesztési rendszer inkább hasonlít versenyre, mint hierarchikus újraelosztásra. Mint minden versenyben, a fejlesztési erőforrásokért folyó versengésben is azok érnek el jobb eredményeket, akiknek kiinduló erőforrás-ellátottsága jobb, a rendszer igényeihez, elvárásaihoz jobban illeszkedő. Ma Magyarországon ezek elsősorban a nagyobb szervezetek, különösen az önkormányzatok. Megállapítottuk, hogy a fejlesztési verseny következtében az I. NFT csak rendkívül korlátozottan tudta a területi fejlettségbeli különbségeket enyhíteni, a Terv területi kiegyenlítő szerepe csekély. A II. NFT kialakítása során így a mainál sok-

kal nagyobb hangsúlyt kell helyezni az I. NFT-ben versenyhátrányban levő szereplők, elsősorban a kis szervezetek és az elmaradottabb térségek szereplőinek az elmaradottabb térségek szereplőinek valós fejlesztési igényeihez és lehetőségeihez illeszkedő pályázási megoldások kialakítására.

A fentiekben bizonyítottuk, hogy a hazai civil szféra döntő része kimaradt az I. NFT-ből. Források, szakemberek, megfelelő pályázati kínálat híján a civil szerveze-

tek alig jelentek meg a fejlesztési rendszerben. A II. NFT előkészítése során javasoljuk, hogy a civil szervezetek sajátos igényeihez, erőforrásaihoz és valós lehetőségeihez a korábbinál jobban illeszkedő intézkedések kerüljenek kialakításra, és a pályázati megoldásokat is úgy egyszerűsítsék, hogy a rendkívül fontos társadalmi feladatokat elvégző hazai civil szféra minél nagyobb része be tudjon kapcsolódni az NFT végrehajtásába.

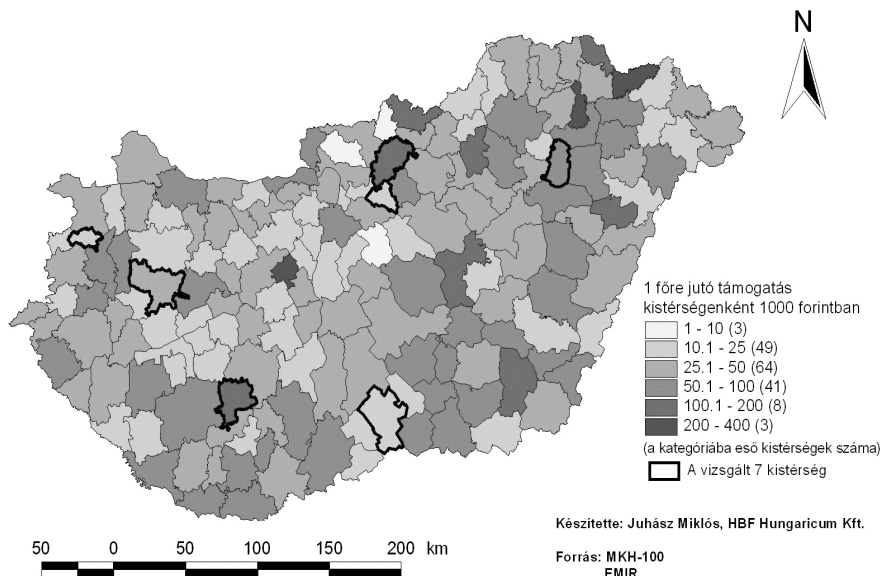
### Felhasznált irodalom

- A Tanács 1260/1999/EK rendelete, [http://www.nfh.hu/index.nfh?r=&v=3205029392&l=&p=doc/eu/strukt\\_eu\\_strukt\\_dok\\_index.htm](http://www.nfh.hu/index.nfh?r=&v=3205029392&l=&p=doc/eu/strukt_eu_strukt_dok_index.htm)
- Magyarország Nemzeti Fejlesztési Terve, Operatív Programjai és Program-kiegészítő dokumentumai, [http://www.nfh.hu/index.nfh?r=&v=3205029392&l=&p=doc/eu/strukt\\_eu\\_strukt\\_dok\\_index.htm](http://www.nfh.hu/index.nfh?r=&v=3205029392&l=&p=doc/eu/strukt_eu_strukt_dok_index.htm)
1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről (és módosításai)
- Bíró Péter–Dr. Molnár László: A kistérségi szintű relatív fejlettség meghatározása, Területi Statisztika, 2004/6, KSH, Budapest
- Dobosi Emília: A komplex regionális fejlettség matematikai statisztikai elemzése, Területi Statisztika, 2003/1., KSH, Budapest
- Faluvégi Albert: A területfejlesztés támogatási rendszerének statisztikai megalapozása, Területi Statisztika, 1998/1, KSH, Budapest
- Faluvégi Albert: A területfejlesztés kedvezményezett térségei és települései, Területi Statisztika; 1998/2, KSH, Budapest
- Faluvégi Albert: A területi fejlődés elemzésére és a fejlődést befolyásoló tényezők hatásának kimutatására alkalmazható statisztikai módszerek (1968), Területi Statisztika, 2005/5, KSH, Budapest
- Faluvégi Albert: Kistérségeink helyzete az EU küszöbén. Területi Statisztika, 2004/5, KSH, Budapest.
- Horváth Gyula: A regionális folyamatok és a területi statisztika. Területi Statisztika, 2002/4, KSH, Budapest
- Jusztin Valéria: Az előcsatlakozási alapok felhasználásának jellemzői Magyarországon, Területi Statisztika, 2005/2., KSH, Budapest
- Jusztin Valéria–Sóvágó Krisztina: A területfejlesztési politika eszköz- és intézményrendszerének alakulása. Falu–Város–Régió 8. sz.
- Kovács Flórián László: A kistérségek szerepe a területfejlesztésben, Területi Statisztika, 2004/5, KSH, Budapest
- Dr. Molnár László: A települési szintű relatív fejlettség meghatározása; Közgazdasági Szemle, XLIX. évf., 2002. január, Budapest

- Nagy András: A decentralizált területfejlesztési támogatások pályázati rendszereinek 2004. évi tapasztalatai, *Területi Statisztika*, 2006/1, KSH, Budapest
- Nemes Nagy J. (1990): Területi egyenlőtlenségek dimenziói. In: *Tér és Társadalom*, No. 2, pp. 15–30
- Nemes Nagy J. (1992): Margójegyzetek a regionális politikához. In: *Tér és Társadalom*, No. 1–2, pp. 69–76
- Nemes Nagy J. (1998): A tér a társadalomkutatásban. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület: Budapest
- Nemes-Nagy J. (1996): Soprontól Nyíradonyig. In: Agg Z. szerk.: *Átéptítés*. Veszprém: Comintatus, pp. 193–203
- Dr. Nikodémus Antal–Zulaufné Lőcsei Gariella: A Széchenyi-terv és a területfejlesztés kapcsolata; *Területi Statisztika*, 2001/4., KSH, Budapest

## Melléklet

Egy főre jutó támogatás az Egységes Monitoring Információs Rendszer adatbázisának 2005. június 28-ai állapota alapján



## Új Magyarország Fejlesztési Terv Foglalkoztatás és növekedés – 2007–2013

*Az Új Magyarország Fejlesztési Terv legfontosabb célja a foglalkoztatás bővítése és a tartós növekedés feltételeinek megteremtése. Ennek érdekében hat kiemelt területen indít el összehangolt állami és uniós fejlesztéseket: a gazdaságban, a közlekedésben, a társadalom megújulása érdekében, a környezet és az energetika területén, a területfejlesztésben és az államreform feladataival összefüggésben. Az itt következő összefoglalóban rövid áttekintést adunk a fejlesztési tervvel kapcsolatos legfontosabb tudnivalókról.*

ben általában magas a munkaerő termelékenysége, életkor szerint nagy szórást mutat. Ennek egyik legfontosabb oka, hogy kevesen képezik magukat folyamatosan, kevesen tanulnak munka mellett.

Kistérségi szinten nagyon jelentősek a területi eltérések a foglalkoztatás területén. Ezt erősíti a munkaerő alacsony mobilitása, és egyes térségekben a legközelebb fekvő munkalehetőségek rossz megközelíthetősége. Mindezek következtében a piaci folyamatok nem tudják kiegyenlíteni a munkaerő keresletében és kínálatában fennálló területi és strukturális egyenlőtlenségeket.

### I. Helyzetértékelés

#### 1. Gazdasági növekedésünk szerkezeti kockázatokkal párosul

A magyar gazdaság 1996 óta töretlenül és gyorsan növekszik. A munkaerő termelékenysége a rendszerváltás óta a fejlett országokét meghaladó mértékben nőtt. Ugyanakkor az utóbbi években felerősödtek az egyensúlyi problémák, amelynek kockázatait növeli gazdaságunk rendkívüli nyitottsága. Az energiaimporttól való függőségünk további komoly makrogazdasági kockázattal jár.

#### 2. Magyarországon alacsony az aktivitás és stagnáló a foglalkoztatás

Hazánkban rendkívül alacsony a munkaerő-piaci részvétel, különösen a képzetlenek közül dolgoznak nagyon kevesen. Sokan rossz egészségi állapotuk miatt szorulnak ki a munkaerőpiacról. Számottevően rontja a foglalkoztatási helyzetet a be nem jelentett foglalkoztatás. Miköz-

#### 3. Gazdasági szerkezetünkre a dualitás jellemző

A magyar gazdaság sikeresen integrálódott a világgazdaságba, szerkezete modernizálódott. Eközben azonban a gazdaság területi egyenlőtlenségei jelentősek és növekednek.

A nemzetközi vállalatok szerepe meghatározó hazánk gazdaságában. Nagyvállalataink nemzetközi összehasonlításban is versenyképesek. A kis- és középvállalatok a legjelentősebb foglalkoztatók, azonban a termelékenységük növekedésében még jelentős tartalékok vannak. Korszerű szervezetfejlesztési és vezetési módszereket jellemzően a nagyvállalatok alkalmaznak. A kkv-k együttműködési képessége és hajlandósága alacsony, piaci finanszírozásuk nehézségekbe ütközik.

A hazai K+F-ráfordítások elmaradnak az EU átlagától. Különösen a vállalatok költenek keveset a saját kezdeményezé-

sű fejlesztésekre, mert innovációs stratégiájuk jellemzően adaptív. Kutatói kapacitásaink jelentősek, de részben kihasználatlanok. A jelentős bővülés ellenére lemaradásunk az információs társadalom létrejöttében még számottevő.

#### **4. Közlekedési rendszerünk fejlesztésre szorul**

Sűrű közlekedési hálózattal rendelkezünk, de a forgalmi igények számos helyen meghaladják az út- és vasúthálózat kapacitását. Közlekedési hálózatunkat Budapest-centrikusság és jelentős területi eltérések jellemzik.

Magyarország gazdaságföldrajzi fekvése kedvező, ami jó lehetőséget kínál a nemzetközi kereskedelmi, szállítási, logisztikai szolgáltatások hazai fejlődésére. Az autópálya-építések fontosságát mutatja, hogy ezen utak közelsége meghatározó volt a külföldi tőke telephelyválasztásában. Elsősorban úthálózatunk minősége marad el a forgalmi igényektől. Vasúthálózatunk műszaki jellemzői gyengék. A vasúti áruforgalom aránya nálunk is romlik, de helyzetünk egyelőre kedvezőbb az európai átlagnál.

Nő az egyéni autóhasználat, többek között azért, mert a tömegközlekedés nem tud lépést tartani az ingázók számának növekedésével.

#### **5. A piacgazdaságra való áttérésünk jelentős társadalmi áldozatokkal járt**

A rendszerváltoztatás folyamatában jelentős tömegek szorultak ki a munkaerőpiacról. Ez, és a kedvezőtlen demográfiai folyamatok – Magyarország lakossága öregszik, lélekszáma csökken – egyre nagyobb terhet rónak az ellátórendszerre.

Miközben számottevően emelkedett a lakosság képzettségi szintje, nem javult az oktatás eredményessége. A közoktatás minőségi és strukturális megújulás előtt áll, amire többek között azért van szükség, mert a jelenlegi iskolarendszer felerősíti a társadalmi különbségeket. A felsőoktatásban tanulók száma dinamikusan növekedett, romlott viszont a felsőoktatás eredményessége és költséghatékonyasága. A szakképzés nem igazodott a munkaerőpiac igényeihez, a felnőttkori képzésben való részvétel alacsony, és jelentősek benne az egyenlőtlenségek. Gazdag szellemi-kulturális örökségünk hasznosítása és a kultúrához való hozzáférés javítása komoly feladat, amely számos lehetőséget tartogat a társadalom számára.

Gazdasági fejlettségünkhöz képest egészségi állapotunk rossz. Alacsony szintű az egészségtudatosság, az egészségügyi ellátás rendszere elavult, még mindig betegség-központú, az ellátás infrastruktúrája pedig korszerűtlen. Az egészségügy hiányosságai komoly terhet rónak a gazdaságra is. A magyar egészségügyi szolgáltatás ugyanakkor komoly potenciállal rendelkezik.

Az inaktivitás a szegénység újratermelődéhez vezetett, amely együtt jár a leszakadók területi koncentrációjával is. A szűkös, bizonytalan jövedelmek, a rossz lakásviszonyok, a családokban a szülők munkanélkülisége és a közszolgáltatásokhoz való nehezebb hozzáférés is mélyítette a társadalmi kirekesztődést. Növekvő gondot okoz a gyermekszegénység.

A leszakadás a roma népesség körében különösen nagyarányú. A fogyatékossgal élők alig vannak jelen a munkapiaccon. A gyermeket nevelő anyák munkaerő-piaci esélyei rosszak.

Az egyes területeken növekvő civil aktivitás ellenére a társadalmi kapcsolatok és az együttműködési készség alacsony szintű.

### **6. Jelentős környezeti értékekkel rendelkezünk, de a kockázatok is nagyok**

Hazánk környezeti állapotára nagy hatást gyakorol a Kárpát-medence ökológiai rendszerének minősége, valamint a globális éghajlati folyamatok. Egyre szélsőségesebb időjárási viszonyokra kell felkészülnünk.

Természeti adottságaink igen kedvezőek, termálvíz- és geotermikus energia-készleteink számottevőek. Környezeti állapotunk jó, de sokat kell tennünk a megőrzéséért, mivel a jelenlegi környezeti folyamatok nem fenntarthatók. Javuló, de még mindig alacsony a környezettudatosság szintje, energiafelhasználásunk pedig a javuló energiahatékony-ság ellenére sem csökken.

A városi térségek sajátos környezeti gondokkal küzdenek. Épített örökségünket számos veszély fenyegeti. Komoly lehetőséget rejt magában a városrészek és a vidéki térségek újjáélesztése.

### **7. A területi különbségek növekednek**

A fejlettség területi különbségei az elmúlt 15 évben nem csökkentek. Különösen a kistérségek szintjén szembetűnők az ország fejlettségbeli különbségei, de a régiók között is jókora eltérések tapasztalhatók.

Közép-Magyarország fejlettsége kiemelkedik a régiók közül, de belső ellentmondásokkal terhelt. Északkeleti régióink gazdaságilag a legelmaradottabbak, a déli régiók strukturális átalakulásra szo-

rulnak, fejlődésük üteme elmarad a többi régiótól. A nyugati és észak-dunántúli területek az országos átlagnál gyorsabban fejlődnek, de belső ellentmondásai ennek ellenére erősek. A régiókon átnyúló problémák orvoslása összehangolt nagytárségi fejlesztéseket igényel.

### **8. Az állam szerepe újragondolásra szorul**

A demokratikus jog- és intézményrendszer kialakult, de továbbfejlesztése nagy erőforrásokat szabadíthat fel. A magyar közigazgatás nem hatékony, sem összetétele, sem az ösztönzési rendszer nem megfelelő. A magyar társadalomban az európai átlagnál alacsonyabb a jogkövető magatartás és a közbizalom szintje. Ennek részben oka a minőségi jogalkotásban való komoly lemaradásunk. A közszolgáltatások ma még kevésbé támaszkodnak az infokommunikációs technológiákra. A közigazgatás központi és területi szintjei közötti feladatmegosztás újragondolása elodázhatatlan.

## **II. Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv tapasztalatai**

Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv fő célkitűzése, az egy főre jutó GDP szintjében mért lemaradásunk mérséklése részben teljesül, ám a lemaradás még így is jelentős maradt. Az I. NFT megvalósítása során szerzett tapasztalatok számos jól hasznosítható tanulsággal szolgáltak. Az időközben végrehajtott jogszabályi módosítások az eljárások egyszerűsítésére és felgyorsítására, valamint a közpénzek védelmére koncentráltak.

A végrehajtás és a tervezés szorosabb együttműködésével a beavatkozások

eredményessége tovább javítható. A megvalósítás során meghatározók a számon kérhető és jól definiált célok, valamint oldani kell a túlszabályozottságot és teljesítménymérési eljárásokat kell bevezetni. Szükség van a korábbi beavatkozások értékelésére, és nagyobb figyelmet kell fordítani a fejlesztések hatásmechanizmusainak feltárására is.

### III. A fejlesztési stratégia

A stratégia a helyzetértékelésben feltárt hiányosságok felszámolásával és a meglévő adottságok kiaknázásával az ország fejlődését és a nemzetközi versenyképesség erősítését szolgálja. Az Új Magyarország Fejlesztési Terv átfogó céljai:

- a foglalkoztatás bővítése,
- a tartós növekedés feltételeinek megteremtése.

#### Az átfogó célok

A foglalkoztatás bővítéséért teendő lépések:

- a munkaerő-kínálat növelése: az egyén foglalkoztathatóságának javítása;
- a munkaerő-kereslet bővítése: munkahelyteremtés;
- a kereslet és a kínálat összhangját biztosító foglalkoztatási környezet kialakítása.

A tartós növekedés elősegítéséért teendő lépések (specifikus célok):

- a versenyképesség növelése;
- a gazdaság bázisának a szélesítése;
- az üzleti környezet fejlesztése, azon belül
- az elérhetőség javítása,
- a szabályozási környezet javítása, az állami szolgáltatások hatékonyságának növelése.

#### A horizontális politikák

A fejlesztési célok megvalósítása során kiemelt figyelmet kell fordítani két általános szempont érvényesülésére. Az ágazati és regionális programokat át kell hatnia:

- a környezeti, a makrogazdasági és a társadalmi fenntarthatóság elvének, valamint
- a területi és társadalmi összetartozás (kohézió) biztosításának.

#### Prioritások

A vázolt célok eléréséhez hat területre szükséges összpontosítani a fejlesztési erőfeszítéseket (ez utóbbiakat az Európai Unió jogszabályai *beavatkozásoknak* nevezik). Ez a hat terület (úgynevezett *prioritás*) a következő:

- gazdaságfejlesztés,
- közlekedésfejlesztés,
- társadalom megújítása,
- környezeti és energetikai fejlesztés,
- területfejlesztés,
- államreform.

##### 1. prioritás: A gazdaság fejlesztése

Három beavatkozáscsoport szolgálja a gazdaság fejlesztését:

- *Az innovatív, tudásalapú gazdaság megteremtése*, amelynek elemei: a piacorientált K+F-tevékenységek támogatása; a vállalkozások innovációs tevékenységének ösztönzése; a technológia-intenzív (spin-off) kisvállalkozások létrehozásának bátorítása; az innovációs együttműködések és a technológiatranszfer ösztönzése; a hídképző és inkubációs tevékenység megerősítése.

- *A kis- és középvállalatok jövedelemtermelő képességének a javítása*, amelynek elemei: a kkv-k tőkeellátottságának javítása; a vállalkozói kultúra szélesítése; szervezetfejlesztés; technológiai korszerűsítés; a kkv-k közötti együttműködések bátorítása.
- *Az üzleti infrastruktúra és szolgáltatások fejlesztése*, amelynek elemei: ipari parkok fejlesztése; az infokommunikációs technológiák (IKT) és a fizikai infrastruktúra javítása; a logisztika parkok hálózatának kiépítése; a szélessávú IT-hálózatok kiépítése; az elektronikus szolgáltatások továbbfejlesztése; az üzleti környezethez kapcsolódó jogi és szabályozási keret kidolgozása.

Ezek a beavatkozások a Gazdaságfejlesztés operatív program keretei között valósulhatnak meg.

### *2. prioritás: A közlekedés fejlesztése*

Négy beavatkozáscsoport szolgálja a közlekedés fejlesztését:

- *Az ország nemzetközi elérhetőségének javítása*, amelynek elemei: a gyorsforgalmi úthálózat bővítése; a vasúti fővonalak korszerűsítése; a folyami infrastruktúra bővítése.
- *A térségi elérhetőség javítása*, amelynek elemei: a keresztirányú főutak bővítése és burkolaterősítése; regionális közlekedési szövetések felállítása.
- *A városi és agglomerációs közösségi közlekedés fejlesztése*, amelynek elemei: az elővárosi vasútvonalak fejlesztése és összekapcsolása a helyi tömegközlekedéssel; kerékpárutak építése; forgalomcsillapítás a belvárosokban.

- *Az áruszállítás-logisztika közlekedési infrastruktúrájának fejlesztése*, amelynek elemei az intermodális logisztikai központok és a hozzájuk kapcsolódó infrastruktúra kiépítése.

Ezek a beavatkozások a Közlekedés operatív program keretei között valósulhatnak meg.

### *3. prioritás: A társadalom megújulása*

Hét beavatkozáscsoport szolgálja a társadalom megújítását:

- *A foglalkoztathatóság javítása*, amelynek elemei: a munkaerőpiacra való belépést segítő és munkavállalásra ösztönző szolgáltatások; a munkavállaláshoz szükséges tudás és készségek fejlesztése; a munkanélküliség tartóssá válásának megelőzése; a munkaerőpiacon belüli átmeneteket segítő intézkedések; a hátrányos helyzetűek foglalkoztatását segítő támogatások; járulékkedvezmények; az egészségi állapot javítása.
- *Az alkalmazkodóképesség javítása*, amelynek elemei: a szakképzés intézményi szerkezetének átalakítása, valamint a szakképzés és az akkreditált felnőttképzés együttműködő, regionális rendszerének kialakítása; a szociális partnerek kapacitásainak fejlesztése; a szervezetváltási folyamatok munkaerőpiaci hatásainak kezelése; a civil szervezetek szolgáltatói szerephez való alkalmazkodásának segítése.
- *Az oktatási rendszer társadalmi és gazdasági igényekhez való rugalmas alkalmazkodásának erősítése*, amelynek elemei: a digitális írástudás, a nyelvi, természettudományos és életviteli készségek fejlesztése.

tése; a képzés és a gazdaság igényeinek összehangolása; gazdálkodási és vállalkozási készségfejlesztés; a kulturális tőke fejlesztése.

- *Az oktatás eredményességének és hatékonyságának növelése, a hozzáférés javítása, az esélyteremtés*, amelynek elemei: komplex pedagógiai fejlesztési programok; mérési és értékelési rendszer kiépítése; a pedagógusképzés és -továbbképzés megújítása; költséghatékony szervezeti formák bevezetése; a területi együttműködések elősegítése és a hátrányos helyzetű tanulók integrált oktatásának segítése.
- *Az oktatási és képzési rendszerek szerepének erősítése az innovációs potenciál fejlesztésében*, amelynek elemei: regionális tudásközpontok kialakítása; kutatóegyetemek támogatása; a tehetséggondozás intézményrendszerének fejlesztése; gyakorlatorientált felsőoktatási programok; a műszaki és természettudományos képzés bővítése.
- *Társadalmi részvétel és befogadás*, amelynek elemei: a gyermekszegénység csökkentése; a hátrányos helyzetűek – köztük különösen a romák és a fogyatékosokkal élők – társadalmi integrációja; az iskolai lemorzsolódást és devianciát csökkentő intézkedések; diszkrimináció elleni küzdelem; a helyi közösségek erősítése.
- *A humán-infrastruktúra fejlesztése*, amelynek elemei: többfunkciós humán szolgáltató központok létrehozása a kistérségekben és a településeken (a regionális operatív programok együttműködésével); további térségi integrált szakképző központok létrehozása és a regionális képzési hálózat kialakítása; oktatási informatikai fejlesztések; egyetemi innovációs köz-

pontok megerősítése; prevenció, gyógyító és rehabilitációs célú kiemelt egészségügyi intézmények fejlesztése; az integrált foglalkoztatási és szociális szolgáltatórendszer infrastrukturális feltételeinek megteremtése; akadálymentesítés; gyermekek napközbeni ellátását segítő szolgáltatók fejlesztése; a szociális szolgáltatók infrastrukturális feltételeinek javítása; kulturális szolgáltatókhoz és a kreatív gazdasághoz kapcsolódó fejlesztések; az „Európa kulturális fővárosa” projekthez kapcsolódó egyes beruházások megvalósítása.

Ezek a beavatkozások az Emberi erőforrás fejlesztése, valamint a Humán infrastruktúra operatív programok keretei között valósulhatnak meg.

#### *4. prioritás: A környezet- és energetika-fejlesztés*

Az alábbi beavatkozáscsoportok szolgálják a környezeti és energetikai fejlesztéseket:

- *Környezetjavító* fejlesztések, melyeknek elemei: egészséges és tiszta települések; a környezetbiztonság növelése; vízvédelem; a természeti értékek megőrzése; a fenntartható termelési és fogyasztási szokások ösztönzése.
- *Környezetbarát* energetikai fejlesztések.

E beavatkozások elsősorban a Környezet- és energiafejlesztés operatív programba kerülnek.

#### *5. prioritás: Területfejlesztés*

A kiegyensúlyozott területi fejlődést az alábbiak szolgálják:

- *Együttműködő és versenyképes város-hálózat*, amelynek legfőbb eleme a fejlesztési pólusok kialakítása.

- *Megújuló vidék:* falusias, rurális térségek integrált, fenntartható fejlesztése.
- *Az elmaradott térségek felzárkóztatása,* ami komplex felzárkóztatási programok megvalósítását jelenti.
- *A Balaton, a Duna és a Tisza vidékének* fenntartható fejlesztése.

Ezeket a beavatkozásokat hét regionális operatív program foglalja keretbe, melyek a következők: Dél-alföldi Regionális OP, Dél-dunántúli Regionális OP, Észak-alföldi Regionális OP, Észak-magyarországi Regionális OP, Közép-dunántúli Regionális OP, Közép-magyarországi Regionális OP, Nyugat-dunántúli Regionális OP.

A regionális operatív programok legfontosabb céljai a következők:

- a regionális gazdasági versenyképesség erősítése;
- a régiók turisztikai vonzerejének növelése;
- a térségi közlekedési infrastruktúra és a közösségi közlekedés fejlesztése, a helyi környezeti állapot javítása;
- a megújuló energiaforrások felhasználásának ösztönzése;
- települések átfogó, integrált fejlesztése;
- a humán-infrastruktúra fejlesztése.

#### 6. prioritás: Államreform

Két beavatkozáscsoport szolgálja az államreformot:

- *A közigazgatás megújítása és a közszolgáltatások korszerűsítése,* melynek elemei: a jogalkotás megújítása; a civil társadalom megerősödésének támogatása; a közigazgatás szolgáltatóvá tétele; az integrált kistérségi és a regionális döntési szintek megerősítése.

- *A közszolgáltatások korszerűsítése,* amelynek elemei: az elektronikus közigazgatás infrastruktúrájának fejlesztése; a közérdekű adatok nyilvánosságra hozatala; az e-kultúra terjesztése.

Ezek a beavatkozások a Közigazgatás megújítása és a Közszolgáltatások korszerűsítése operatív programok keretei között valósulhatnak meg.

## IV. Az operatív programok közötti forrásmegosztás terve

Magyarország 2007 és 2013 között az *EU kohéziós politikája keretében 22,4 milliárd euró fejlesztési forrásra* jogosult, amelyet hazai társfinanszírozás és magántőke is kiegészít. Mindezen felül az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapból további mintegy 3 milliárd euró fejlesztési forrás áll majd a rendelkezésünkre.

A források elosztásának tervezésekor a következő főbb szempontok érvényesültek:

- a Kohéziós Alap és a strukturális alapok felhasználására vonatkozó európai uniós szabályozás;
- az egyes beavatkozási területek relatív súlya a kitűzött fő célok elérésében;
- európai uniós tagságunkból eredő fejlesztési kötelezettségeink a környezetvédelem és a közlekedés területén;
- az ország egyes régióinak mérete és relatív fejlettsége;
- az egyes beavatkozási területek valószínűsíthető forrásfelszívó képessége;
- a kormányprogramban meghatározott célok.

Az egyes operatív programokban a 15%-os hazai kormányzati társfinanszírozással együtt az 1. táblázatban jelölt források állhatnak rendelkezésre (az

OP-k kereteit a társadalmi egyeztetés eredményeinek a figyelembevételével, a megadott intervallumokon belül véglegesítik).

**1. táblázat**

Kötelezettségvállalás (265 Ft/euró)

Operatív programok	min. %	max. %	minimum forrás milliárd euró	maximum forrás milliárd euró	minimum forrás milliárd Ft	maximum forrás milliárd Ft
Gazdaságfejlesztés	8,5%	12,7%	2,2	3,3	588	882
Közlekedés	19,6%	26,0%	5,1	6,8	1361	1802
Emberi erőforrás fejlesztése	11,7%	14,8%	3,1	3,9	810	1027
Közigazgatás megújítása	0,5%	0,6%	0,1	0,2	34	43
Közszolgáltatások korszerűsítése	0,5%	2,0%	0,1	0,5	33	141
Humán-infrastruktúra	5,2%	9,1%	1,4	2,4	359	634
Környezet, energia	14,9%	20,6%	3,9	5,4	1037	1430
Közép-Magyarország	6,0%	6,5%	1,6	1,7	418	451
Regionális programok (1. célkitűzés)	16,0%	17,4%	4,2	4,6	1114	1210
Nemzeti Teljesítménytartalék	1,7%		0,4		118	
<b>Döntési intervallumok összesen</b>	<b>(84,6%)</b>	<b>(111,4%)</b>	<b>(22,1)</b>	<b>(29,2)</b>	<b>(5872)</b>	<b>(7738)</b>
<b>Új Magyarország Fejlesztési Terv összesen</b>	<b>94,5%</b>		<b>24,9</b>		<b>6599</b>	
Európai Területi Együttműködés	1,5%		0,4		106	
<b>Technikai segítségnyújtás</b>	<b>4%</b>		<b>0,9</b>		<b>238</b>	
<b>Mindösszesen</b>	<b>100%</b>		<b>26,2</b>		<b>6943</b>	

A konvergencia célkitűzés alá tartozó regionális operatív programok közötti forrásmegosztásnál figyelembe vették a lakosságszámot (20%-os súllyal), a települések számát (10%), a munkanélküli-

séget (20%), az elmaradott településen élők számát (10%), valamint az egyes régiók fejlettségét (40%). Ennek alapján a 2. táblázatban foglalt megosztást alkalmazták.

**2. táblázat**

Kötelezettségvállalás (265 Ft/euró)

A regionális operatív programok forrásmegosztása	Az OP-k aránya	min. forrás milliárd Ft	max. forrás milliárd Ft
Dél-alföldi Regionális OP	17,63%	196	213
Dél-dunántúli Regionális OP	15,25%	170	185
Észak-alföldi Regionális OP	22,96%	256	277
Észak-magyarországi Regionális OP	21,28%	237	258
Közép-dunántúli Regionális OP	11,96%	134	145
Nyugat-dunántúli Regionális OP	10,92%	121	132
<b>Összesen</b>	<b>100,0%</b>	<b>1114</b>	<b>1210</b>

(Megjegyzés: a régiók pénzügyi allokációinak eltérő értékei az ESZA-ERFA arány változásából is adódnak.)

## Indikátorok használata az ÚMFT végrehajtásának és hatásainak nyomon követése és értékelése céljából

*A tanulmány, az indikátorrendszer programciklusban betöltött szerepének fontosságát hangsúlyozva, az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) indikátorrendszerének koncepcióját tárja az olvasó elé. A szerzők bemutatják az indikátorok definiálása, valamint azok rendszerbe foglalása során felmerülő módszertani és minőségi kérdéseket, illetve a koncepció kidolgozóit vezető megfontolásokat. Javaslatot tesznek a program átfogó indikátorrendszerének jó minőségű információkat költséghatékony módon előállító rendszer fő elemeire.*

### Bevezetés

A 2007 és 2013 között hazánkba érkező európai uniós fejlesztési források felhasználásának sikere több tényezőn múlik. A tervezés megalapozottsága, a végrehajtás precizitása mellett ugyancsak fontos, hogy a fejlesztési döntésekért felelős szakemberek, politikusok milyen pontos és megbízható információkkal rendelkeznek a már lezárult vagy folyamatban lévő fejlesztések eredményeiről, fogadtatásáról. A jó tüzéség számára nélkülözhetetlen, hogy tudja, hova csapódott be a lövedék, egy sikeres reklámszakembernek tudnia kell, hogy üzenete mennyire érte el és győzte meg az elérni kívánt célcsoportot; hasonlóképpen a szakpolitikai progra-

mok gazdáinak is tisztában kell lenniük azzal, hogy a fejlesztési források felhasználása vagy a szabályozási döntések hogyan hatottak az ösztönözni, támogatni kívánt társadalmi, gazdasági csoportokra. Megfelelő visszacsatolási mechanizmusok nélkül lehetetlen az EU-s pénzek sikeres felhasználásának menedzselése. A több mint 20 milliárd eurót felhasználó fejlesztési programok hatékonyságát, hatásosságát biztosító rendszernek két olyan eleme van, amely lehetővé teszi az eredetileg kitűzött célok és a végrehajtás következményeinek összevetését: az indikátorok és az értékelések rendszere (utóbbiról az Európai Tükör következő számában olvashatnak). Az indikátorok rendszere a fejlesztések eredményeit, hatásait jelző adatok előállításáért, strukturálásáért és közléséért felelős, az értékelések rendszerre pedig a számok mögött megbújó folyamatok okait tárja fel. A két rendszer együttesen ad iránymutatást a jövőbeli programok céljainak, eszközeinek pontosabb meghatározásához.

### 1. Indikátorok<sup>1</sup> használata a fejlesztéspolitikában

A programciklus (tervezés-programozás-megvalósítás-értékelés-visszacsatolás) során az indikátorok szerepe részben eltér-

1 Számszerű mutatók, vagy egyszerűen mutatók. Az indikátor szóhasználat az aktuális fejlesztéspolitikai diskurzusra utaló hívószóként szolgál, a továbbiakban indikátor és mutató azonos értelemben szerepel.

rő, a program egészének sikeressége szempontjából azonban összefoglalóan megállapítható, hogy az indikátorok alkalmazása egy olyan eszköz (egyben EU-s elvárás), amely lehetővé teszi a beavatkozások céljának pontos és egyértelmű kijelölését, valamint hozzásegít, hogy valós és értékelhető képet nyerhessünk a tervezett beavatkozás megvalósulásáról és a megvalósulás következtében jelentkező hatásokról<sup>2</sup>.

Az indikátorok különböző szintű döntéshozók számára nyújtanak alapvető fontosságú információt a program, beavatkozás végrehajtásának előrehaladásáról, a célok teljesülésének állásáról, és nem utolsósorban jelzéseket adnak az esetleges elmaradások okairól. Az indikátorok alapján készíthető elemzés teremti meg a programciklus során az egyes programokon, intézkedéseken történő módosításra, esetleges erőforrás-átcsoportosításra vonatkozó államigazgatási és politikai döntések alapját.

### 1.1. Az indikátorok használatának felhasználói oldala

Az indikátorok használata a programciklus különböző fázisaiban, különböző szintű döntéshozókat szolgál ki nélkülözhetetlen információkkal. Ugyanakkor az indikátorok természetesen nem kizárólag a fejlesztéspolitikai programok tervezői és végrehajtói számára szolgálnak a teljesítmémmérés eszközeként. A fejlesztéspolitika – mint kormányzati tevékenység – teljesítménye, eredményei szélesebb felhasználói csoport számára fontosak, úgymint:

- Európai Bizottság;
- politikai döntéshozók;
- szakpolitikusok;
- programtervezők, irányítók;
- kedvezményezettek;
- szélesebb közvélemény.

A célcsoportok számára az indikátorrendszerből származó információk a következő formákban épülhetnek be az Új Magyarország Fejlesztési Terv jelentésetélteli rendszerébe:

- *Nyomon követési (monitoring) típusú rendszeres jelentések*

A program végrehajtásának előrehaladásához kapcsolódó indikátorokat bemutató jelentések, melyek alapul szolgálnak a végrehajtással kapcsolatos döntések meghozatalához. Az információkból becsülhetők a program hatásai. (A jelentések tervezett gyakorisága: rendszeres időközönként, legalább évente.)

- *Értékelési jelentések, elemzések*

A program eredményeit, hatásait indikátorok bevonásával bemutató jelentések. A jelentésekben szereplő indikátoradatok segítségével azonosíthatók a sikeres és kevésbé sikeres beavatkozási területek, illetve azok a területek, melyek értékelése az adatok tükrében prioritást kell élvezzen. (A jelentések tervezett gyakorisága: két évente, az akcióprogram ciklusokhoz igazodva.)

- *Kormányzati tájékoztatás*

Részben az egyik legfelsőbb döntéshozói szint tájékoztatását szolgálja, részben az EU-s társfinanszírozású programok és a kormányzati fejlesztéspolitika közötti összhang jobb megteremtésének lehetőségét nyújtja.

2 A hatások kiterjedt vizsgálata és szakmai visszacsatolás az értékelés feladata, de ez értékelés minősége alapvetően függ attól, hogy milyen számszerű információk állnak rendelkezésre. Ezért is fontos a végrehajtáshoz kapcsolódó speciális adatgyűjtés.

- *Uniós tájékoztatás*

Az uniós politikák sikerességének megítéléséhez, ugyanakkor azok összehasonlíthatóságának alapjául szolgálnak.

- *Parlamenti tájékoztatás*

A kormányzati, illetve államigazgatási tevékenység átláthatóságát biztosítja a politikai szereplők számára.

- *Közvélemény tájékoztatása*

A közvélemény és a szélesebb körben érintettek tájékoztatása, egyben az EU-s társfinanszírozású fejlesztéspolitikai számon kérhetőségének és hitelességének megteremtése válik elérhetővé.

## 1.2. Az indikátorok használatához fűződő félelmek

### 1.2.1. Politikai szinten

A politikai döntéshozók indikátorok használatával kapcsolatos fenntartásai alapvetően két forrásból fakadhatnak. Egyrészt abból, hogy a mérésre használt indikátorok nem mutatnak előrehaladást a beavatkozások végrehajtásának ellenére, mert pl. nem „érzékenyek” a beavatkozások hatásaira. Másrészt abból fakad, hogy az egyes mutatókra olyan külső tényezők hatnak túlnyomórészt, melyekre a döntéshozók nincsenek befolyással, ezért a mutató értékére nem szívesen tesznek deklarációt. Ezeket a problémákat azonban az indikátorok, illetve indikátorrendszer körülmények kialakításával és használatával orvosolni lehet.

Fontos leszögeznünk: az indikátorok használatának célja, hogy a döntéshozókat olyan döntési helyzetbe juttassa,

hogy azok valós, illetve számszerű adatok felhasználásával készült elemzések alapján hozhassák meg döntéseiket. Az indikátorok prezentálása módjának, tartalmának és időzítésének meghatározásakor mindenesetre a politikai döntéshozók speciális szempontjaira célszerű figyelemmel lenni, annak érdekében, hogy az indikátorok minél jobban támogassák a döntéshozatal politikai szintjét is.

Az indikátorok használata akkor éri el célját, ha az egy teljes információs rendszerbe ágyazódik, melynek csak egy része az adatok gyűjtése, indikátorok előállítása. A rendszer részét képezi a jelentéstételi rendszer, az értékelési rendszer, a szervezeti döntéshozatali rendszer. Csak egy ilyen teljes rendszer képes magának támogatást szerezni, azáltal, hogy lehetővé teszi a problémák időben való feltárását, és azt, hogy időben lehesen rájuk reagálni.

### 1.2.2. A programok végrehajtásának szintjén

Az indikátorrendszer működtetése esetenként nagy feladatokat jelent a végrehajtási rendszernek. A feladatok – a kedvezményezetteknel történő adat-előállításra kezdve a különböző adatrögzítési és tárolási feladatokon keresztül az adatműveletek végrehajtásáig (pl. aggregáció) és adattovábbításokig – számos szereplő számára jelentkezik. Ahhoz, hogy a rendszer jó minőségű adatokat hatékony módon állítson elő, minden érdekelt félnek tisztában kell lennie a rendszer értelmével<sup>3</sup>, és azzal, hogy milyen

3 Az adatszolgáltatót célszerű tájékoztatni, hogy mit kívánnak mérni az adott indikátorral, annak érdekében, hogy helyesen tudja értelmezni. Az adat felhasználójának pedig előre tudnia kell, hogy mit kíván kezdeni az adatokkal, milyen következtetéseket, majd esetlegesen lépéseket tud tenni az indikátor alakulásának függvényében.

eszközei vannak az indikátor értékének befolyásolására<sup>4</sup> (valós ösztönző). Úgy kell kialakítani mind az indikátorokat, mind azok gyűjtési módszerét, hogy az a legkevesebb terhet rója az érintettekre<sup>5</sup>. Ha nem így történik, az érintettek minimális erőforrásokat szánnak a rendszer működtetésére, amely így kevésbé használható információkat relatív költségesen állít elő.

## 2. Az indikátorok orientáló (soft) vagy szigorú (hard) használata<sup>6</sup>

Itt kell említést tenni az indikátorok használatának két eltérő koncepciójáról, melyeket sok esetben persze kombinálni is lehet egy indikátorrendszer keretében. Az indikátorok kemény vagy szigorú (hard) használata alatt azt értjük, hogy az indikátor értékének teljesítéséhez kötvük a támogatást, illetve a nem teljesüléshez szankciókat kapcsolunk. Az indikátorok orientáló (soft) használata során az indikátorokat információszerzésre használjuk, de ehhez nem kapcsolunk közvetlenül, konkrét kedvezményezetti kört érintő szankciókat.

Az indikátorok kemény használata csak abban az esetben indokolható, ha az indikátor valós teljesítményösztönző szerepet képes betölteni, illetve nem jelent torzítást vagy éppen ellen ösztön-

zót a valódi célok tekintetében. Előbbihez kapcsolódva problémaként jelentkezhet a pusztán formális teljesítés lehetősége, mely során az indikátor csak némi papírmunka többletet jelent. Utóbbi tekintetében már a kedvezményezettek kiválasztása során, a kiválasztási szempontokat torzíthatja, kontra-szelekciót vagy leföldözést<sup>7</sup> okozhat. Emellett, mivel ez alapján ítélik meg a kedvezményezettek teljesítményét, a támogatottak – érthető okokból – általában a számukra legkedvezőbb értelmezésben használják az indikátort (pl. létrejött új munkahelyek száma esetén), melynek értéke így szisztematikusan felfelé torzíthat. Ezért az ilyen célból használt indikátorok alkalmazása során ezekre a szempontokra kiemelt figyelmet kell fordítani. Az indikátorrendszer működtetése, használata számos tapasztalatot eredményez, melyek alapján lehetővé válik az indikátorok rendszeres felülvizsgálata, a rendszer folyamatos finomhangolása.

Bármilyen szerepkörrel is ruhazzuk fel, egy indikátor használata végigvonul a rendszeren, és többnyire mindenképpen ösztönzőket teremt az indikátorban mért teljesítmény növelésére vonatkozóan, aminek megfelelő indikátorok használata esetén számos pozitív hatása van a teljesítmény-orientáltság, a kontrollig és menedzsmentszemlélet érvényesíthetősége kapcsán.

4 Mind a támogatott projekteknek, mind az őket felügyelő szervezetnek befolyásolási lehetősége kell legyen az általuk vállalt indikátorok értékének változására.

5 Az ÚMFT kedvezményezettekkel kapcsolatos adatgyűjtése kapcsán elképzelhetőnek tartjuk nem teljes körű, hanem pl. reprezentatív mintavételes adatfelvételi eljárások alkalmazását, mely kevesebb szereplő részletesebb és pontosabb megkérdezésével összességében jobb minőségű és olcsóbban előállított adatokat szolgáltat.

6 A témáról bővebben ld: F. Barca, M. Brezzi, F. Terribile, F. Utili (2004)

7 Mely az egyébként is megvalósuló projektek támogatásának irányába torzíthatja a kiválasztást.



### 3. Megfelelő indikátorok kialakításának szempontjai

#### 3.1. A beavatkozás hatásai: bruttó-nettó hatás szemlélet

A fejlesztéspolitikai beavatkozás hatásai bruttó, illetve nettó értelmezésének elkülönülése azon alapszik, hogy kikre vonatkoztatva figyeljük meg a változást, illetve ezt a változást mihez viszonyítjuk. Ez alapján a beavatkozás bruttó hatása alatt értjük a támogatott projekteknek elsődlegesen a közvetlen kedvezményezettekénél jelentkező teljesítményét. A beavatkozás nettó hatása alatt értjük a beavatkozás végső céljaként kitűzött, kedvezményezettekre és nem kedvezményezettekre egyaránt vonatkozó (pl. országos vagy régiós érték) mutató értékében bekövetkező változás azon részét, mely a beavatkozás vagy program végrehajtásához köthető. Míg a bruttó hatás a kedvezményezettek jelentéseiből közvetlenül adódik, a nettó hatás általában számítás eredménye, s mint ilyen, függ az alkalmazott módszertantól. A legfőbb problémát a nettó hatás számítása során a beavatkozás nélküli, elméleti viszonyítási (tény-ellentétes vagy kontrafaktuális) pálya kiszámítása jelenti, mely a „mi lett volna, ha nem történik beavatkozás” kérdésre keresi a választ. A bruttó hatás megfigyelésével az a célunk, hogy információt kapjunk arról, hogy a támogatott projekt megvalósult-e. A nettó hatás számításával ezzel szemben olyan kérdésekre keressük a választ, mint pl. hogyan alakult a közvetlen kedvezményezettek teljesítménye ahhoz képest, mint ha nem kaptak volna támogatást; miként hatott

a támogatás a nem kedvezményezettek-re, a támogatás hogyan befolyásolta az ő teljesítményüket; valamint az összességében számos hatásútvonalon (logikai hatásláncon) keresztül végbement változásnak mi az eredője. A fentiekből talán kitűnik, hogy mind a két hatás mérése egyaránt fontos az eredményes fejlesztéspolitika számára.

Míg a bruttó hatások megfigyelése a program végrehajtásához, a közvetlen kedvezményezettek támogatással járó adatszolgáltatási kötelezettségéhez közvetlenül kapcsolódik, addig a nettó hatások számításához szükséges adatoknak számos egyéb más forrása van<sup>8</sup>. Az, hogy a nettó hatás számításához mennyi és milyen típusú adatra van szükség, nagyban függ a választott indikátortól, amelynek értékében történő változásában a nettó hatást ki szeretnénk mutatni. Gondoljunk csak arra, hogy egészen más pl. egy adott régióban felújított főút kilométerben kifejezett változásában, vagy akár csak az ezáltal az utazási idő változásában történő nettó hatást kimutatni, hiszen az út felújítója nagy valószínűséggel csak az állam lehet, tehát könnyű dolgunk van annak meghatározásakor, hogy mi lett volna, ha az állam nem újítja fel az adott útszakaszt: vélhetően (jelentősen) nem változott volna az érték. Ezzel szemben sokkal nehezebb dolgunk van annak meghatározásakor, hogy egy támogatott vállalkozás, vagy egy pl. támogatott képzésen részt vett potenciális munkavállaló milyen pályát futott volna be a támogatás nélkül. A vállalkozás növekedési pályájában, vagy a képzésen részt vett elhelyezkedési valószínűségében bekövetkezett változásban jelente-

8 A legfőbb adatforrás lehet a KSH, de ezen – részben – kívül számos hatósági, illetve statisztikai célú adatgyűjtés létezik, ezekkel célszerű kialakítani az együttműködést.

ző nettó hatás kimutatására számos értékelési módszertan létezik. Az indikátorrendszer feladata egyrészt az e módszertanok által igényelt adatok hatékony beszerzésének megszervezése<sup>9</sup>, másrészt olyan indikátorok kialakítása és használata (az országos vonatkozású adatok – pl. országos GDP – mellett), melyekben a beavatkozások következményei könnyebben (mert kevesebb tényező hat rájuk) és kisebb késleltetéssel megragadhatók. Ezek a mutatók sok esetben mikro-szemléletűek, és valamilyen körülmény változását mérik, amely befolyásolja az érintettek optimális döntéseit (pl. rövidülő elérési idő egy bizonyos közlekedési módban). Ezzel szemben az országos értékre vonatkozó mutatók általában makro-szemléletűek, és többek között olyan hatások megragadására is alkalmasak, mint a kiszorítási és multiplikátor hatás; azonnal jelentkező makrokeresleti, illetve elhúzó kínálati hatás.

Itt lehet megemlíteni, hogy míg a bruttó hatás szemléletű mutatók – más lényeges funkciók – mellett fontos kommunikációs szereppel bírnak, hiszen viszonylag gyorsan előállnak (a végrehajtás előrehaladásától függően), addig a nettó hatások biztosítják, hogy évekkal később visszanezve az adatokban – pl.

országos GDP és foglalkoztatás – látható legyen, hogy az ország tartósan más növekedési pályára állt az állami fejlesztéspolitikai következtében<sup>10</sup>.

### 3.2. Magindikátorok

Az EU-s adatszolgáltatási kötelezettség szempontjából kiemelten fontosak az ún. magindikátorok<sup>11</sup> (core indicators). Ezek azok az indikátorok, amelyek jellemzően több beavatkozás, beavatkozáscsomag esetén is értelmezhetők. A különböző beavatkozási területekről származó, általában projekt szintű adatok, indikátorértékek aggregálhatók (általában összeadhatók)<sup>12</sup>. A Bizottság számára ezek azok az adatok, melyek alapvetően biztosítják az uniós források költségének alapvető nyomon követését, illetve a különböző országok programjainak összehasonlítását. A magindikátor legtöbbször meghatározott bontást igényel (pl. férfi/nő, vállalatméret szerinti). A magindikátorok ugyanakkor fontosak a menedzsment számára is, hiszen benchmark (viszonyítási) értékeket szolgáltatnak (pl. régiók közti összehasonlíthatóság): rendszerint egységnyi ráfordítás (input) hatására a különböző kedvezményezett szereplők teljesítményére vonatkozóan.

9 Itt gondolni lehet pl. viszonyítási, ún. kontrollcsoportra vonatkozó adatok beszerzésére. A kontrollcsoport tagjait olyanok alkotják, akik hasonló tulajdonságokkal és kilátásokkal rendelkeznek, mint a kedvezményezettek, de nem kapnak támogatást.

10 További elvek az indikátorrendszerben megjelenő hatásokkal kapcsolatban: a) keynesi multiplikátor hatásokkal (egységnyi plusz változás a rendszer minden szereplőjén végigvonulva az eredeti változás többszörösét eredményezheti) csak az ÚMFT indikátorok legmagasabb szintjén foglalkozunk; b) átmeneti hatásokkal (pl. projekt-végrehajtáshoz kötődő foglalkoztatási hatás) az indikátorrendszer keretében nem foglalkozunk.

11 A magindikátorokról részletesen ld. EU Working Paper on Indicators.

12 Elsősorban kimenet (output) típusú indikátorokra kell gondolni, melyek az összesített bruttó hatások megragadására alkalmasak.



### 3.3. Specifikusság vs. aggregálhatóság

A magindikátorok kérdésköréhez tartozik az aggregálhatóság (pl. projekt szintű adatok összeadhatóságának kérdése). A program tervezőinek az indikátorok meghatározása során előre kell gondolniuk arra, hogy milyen szintű adatösszesítéseket (adataggregációkat) szeretnének kapni az indikátorrendszer működése során. A gyakorlatban legtöbbször átváltás (trade-off) van a specifikusság és az aggregálhatóság között, nevezetesen az adott beavatkozás specifikumának leginkább megfelelő indikátor-definíció és a több beavatkozás esetén aggregálhatóságot biztosító definíció használata között. Más-más szempontból indokolt egyik vagy másik definíció használata. Ugyanakkor ez maga után vonja annak eldöntésének szükségességét, hogy mekkora és milyen információs veszteségeket célszerű vállalni a specifikusság csökkentése során az aggregálhatóságból származó nyereségek fejében.

A kevésbé specifikus indikátorok gyakorlati használata során rengeteg értelmezéssel kapcsolatos probléma ered éppen a specifikusság alacsonyabb fokából adódóan, melyekre előre fel kell készülni, annak érdekében, hogy az indikátorrendszer megfelelő időben értelmezhető információkat szolgáltatson. Ebben a tekintetben már sok tapasztalat felhalmozódott az I. Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) indikátorrendszerének működtetése során, és számos útmutató készült az egyes indikátor projekt szintű értelmezéséhez.

Az indikátorokra vonatkozóan több

kritériumrendszer létezik (a fejlesztéspolitika kapcsán elsősorban a SMART és a QQTTP kritériumrendszer említendő). Az indikátoroknak általában igazodniuk kell egy elméleti megközelítésű módszertanhoz (pl. az uniós hatásútvonal megjelenítését szolgáló ráfordítás-kimenet-eredmény-hatás rendszer), a menedzsment információs igényeihez, és bizonyos praktikus és technikai kritériumokhoz. E sokrétű kritériumrendszerben természetesen csak kompromisszumok megoldások képezhetők el. E kompromisszumok meghozatalakor célszerű minden érintett szempontjait figyelembe venni, hiszen az indikátorrendszer működése (tervezéstől az egyedi adatgyűjtésen át az aggregált adatokig) a gyakorlatban sok szereplő együttműködését, hozzájárulását igényli. (Pl. elképzelhető, hogy a tervező számára optimális indikátor-definíció nehezen értelmezhető egyes érintett projektek esetén, így a kedvezményezett nem tud egyértelműen értelmezhető információt szolgáltatni, ennek következtében a projektadatok nem konzisztensek, nem aggregálhatók stb. De ugyanez igaz lehet fordítva is.)

### 4. Használt EU-s módszertan<sup>13</sup>: indikátortípusok

Az uniós módszertannak megfelelően, a működési modell logikájához<sup>14</sup> köthetően a következő típusokat különíthetjük el, amelyek megegyeznek az I. NFT során alkalmazottal:

- *Kimenet (output<sup>15</sup>) indikátorok*: a szerződő felektől a szerződés teljesítése

<sup>13</sup> EU Working Paper in Indicators, MEANS füzetek

<sup>14</sup> A működési modell az állami beavatkozás logikáját, hatásútvonalát mutatja be, itt helyettesíthető a hatásútvonal vagy hatásmechanizmus kifejezésekkel. A működési modellről részletesebben ld. Programozási Kézikönyv, amely elérhető a [www.fejlesztospolitika.gov.hu](http://www.fejlesztospolitika.gov.hu) címen.

során számon kérhető teljesítés, mely elsősorban valamilyen fizikai építmény elkészültét vagy valamilyen tevékenység elvégzését hivatott mérni<sup>16</sup>. Az output indikátorok vonatkozási köre szinte kizárólag a támogatott projektek, illetve a kedvezményezettek.

- *Eredmény (result) indikátorok*: olyan eredmények, melyek közvetlenül a létrejött output teljesítése következtében előállnak, de nem maguk a fizikai teljesítések, hanem az azok következtében létrejött, potenciálisan kedvező, közvetlen kedvezményezettek kivül mások számára is érzékelhetők lehetnek, pl. valamilyen körülmény kedvező módosulása formájában. Az ilyen indikátorok a program megfelelő végrehajtására szolgáltatnak visszajelzést, és a program végső indokaként megjelenő hatások szükséges előfeltételeiként értelmezhetők. Az eredmény indikátorok vonatkozási köre általában a beavatkozás célcsoportja, mely magában foglalja a célcsoporthoz tartozó közvetlen kedvezményezetteket és a nem kedvezményezetteket is.

- *Hatás (impact) indikátorok*: a beavatkozás végső indokaként szolgáló jelenség mérésére alkalmas mutató. Rendszerint közvetlenül nem, vagy nehezen befolyásolható jelenség, melyre számos egyéb tényező is hat. A hatásútvonalon (input vagy ráfordítás-kimenet-eredmény-hatás) végigkövetve az adott input meghatározott (feltételezett) mechanizmusok révén befolyásolja a megcélzott jelenséget, a „hatást” (impact).

Az indikátorok értékei sűrítetten bizonyos késleltetéssel vagy előrejelző erővel jellemezhetnek folyamatokat, de korántsem olyan gazdag információtartalommal, mint egy értékelés, ezért az indikátorok értékének jelentése nem helyettesíti az értékelést. Az indikátorértékek alakulása a lehetséges problémákra viszont rendszerszerűen és időben képes ráirányítani a figyelmet, így az értékelésre fordított források jobb hatékonysággal hasznosulhatnak. Az indikátorrendszer ilyen „jelzőrendszer” szerepe összhangban áll a Bizottság által kiadott *On-going Evaluation Working Paper*-ével.

## 5. Indikátorok az ÚMFT-ben – két hangsúly

### 5.1. Hangsúly az ÚMFT-hez kapcsolódó hatások mérésén

Az állami fejlesztéspolitika által végső soron befolyásolni kívánt folyamatokra számtalan tényező hat, melyeknek csak egy része (területenként változó része) áll a politika befolyása alatt. Ennek következtében bizonyos mutatók értékében bekövetkező változások számos hatás eredőjeként alakulnak ki. Az ebből fakadó mérési nehézségek ellenére fontos azonban tisztában lennünk azzal, hogy a fejlesztéspolitika a valóságban milyen irányban, illetve milyen mértékben hatott a befolyásolni kívánt jelenségre. Ez sok esetben pontosan csak a programok

15 EU-s terminológia. Az EU-s módszertan input-output-result-impact hatásútvonalai szinteket különböztet meg. A hatásvizsgálati szakirodalom által szokásosan megkülönböztetett input-output-outcome szintekhez képest ez praktikusán az 'impact' szinttel bővül ki, mely általában a fejlesztéspolitika célrendszere által magában foglalt, nagy, országos szintű makromutatók megjelenítésének módszertanba történő integrálhatóságát hivatott megoldani.

16 Ilyen típusú mutatók alkalmasak a bruttó hatás megragadására.

befejezése után több évvel adható meg, ex-post értékelés keretében.

Mint arról a bruttó-nettó hatás megkülönböztetést röviden tárgyaló részben már esett szó, egy megfelelően kialakított indikátorrendszer képes a fejlesztéspolitikai hatásmechanizmusokat több szinten is megragadni, köztük olyan szinteken, ahol könnyebben és kisebb késéssel felmérhetjük az állami beavatkozások eredményeit. Így az indikátorrendszer több típusú indikátort kombinál, benne a fejlesztéspolitika által közvetlenül befolyásolt, azonnal megfigyelhető következményeket mutató indikátorokkal együtt szerepelnek más, a beavatkozás által közvetettebben és összetettebben befolyásolt indikátorok, melyek értékének változása esetenként csak jelentős késleltetéssel mutatja a fejlesztéspolitika következményét. Ez utóbbi esetben az indikátorrendszer feladata, hogy támogassa a nettó hatások számításához szükséges adatok beszerzését<sup>17</sup>.

## 5.2. Hangsúly az eredmény (result) indikátoron

Itt kell megjegyeznünk, hogy a beavatkozási logikára<sup>18</sup> rámutató indikátortípusnak az eredmény indikátort tekinthetjük. A vonatkozó tervezési módszertan alap-

ján az eredmény indikátorok elsősorban az OP prioritástengelyeinél kell, hogy megjelenjenek, és az állami fejlesztéspolitika kapcsán sokszor nem tisztázott kérdésre – nevezetesen „mit is szándékozik elérni a beavatkozás” – kell választ kínálniuk. Az eredmény a beavatkozás következtében azonnal megragadható, és azt a mechanizmust jellemzi, amely a feltételezések szerint elvezet a szándékolt hatásokhoz.

Az oksági lánc legtöbbször hosszabb, mint a fenti típusok alapján leképzett három lépcső (kimenet-eredmény-hatás). Pragmatikus szempontból a kimenet úgy is definiálható, mint a folyamat első eleme, amelyet követünk, a hatás ennek megfelelően pedig a folyamat azon eleme, amelyet utolsóként követünk. Az eredmény indikátor a folyamatban valahol köztes elemként definiálható, a logikába illeszkedő, számszerűen viszonylag könnyen jellemezhető elemként.

## 6. Indikátorok használata: szükséges ráfordítások és megtérülésük

Megfelelő minőségű, számszerű információk előállítása általában erőforrásigényes, ám használatuk a legtöbbször

17 Az indikátor tervezési dokumentumban (pl. Operatív Programban) való szerepeltetése adja meg a felhatalmazást az indikátorral való további munkára, ez alapján lehet erőforrásokat rendelni a jelenlegi hazai adatrendszerből hiányzó, ugyanakkor a fejlesztéspolitika számára égetően fontos adatok előállítására. Az OP-ba be nem kerülő, azonban szakmailag, „logikailag kívánatos” indikátorok az OP nyomon követésébe, értékelésébe nem kerülnek be, ezen indikátorok gyűjtése, előállítása bizonytalan marad. Az indikátorrendszer természetesen folyamatos és szisztematikus revízió tárgyát képezi, de az az indikátor, amely most kimarad, vagy nem megfelelő közelítője kerül a rendszerbe, fennáll a veszélye, hogy legkorábban 2-3 év múlva, egy felülvizsgálatkor kerülhet be a rendszerbe.

18 Beavatkozási logika alatt értjük azt a mechanizmust, amely mentén a beavatkozás eléri a szándékolt kedvező változást. Szocio-ökonomiai rendszerekbe számos ponton beavatkozhatunk, a beavatkozási logika magában foglalja annak magyarázatát, hogy az adott intézkedés miért az adott ponton avatkozik be a folyamatba.

nélkülözhetetlen. Általában addig érdeemes az indikátorrendszerre költött forrásokat növelni, ameddig az információ felhasználásából fakadó teljesítmény többlet ezt meghaladja. Egy hatékony módon kialakított indikátorrendszer működtetésének költségei azonban általában elenyésző a használatból fakadó előnyökhöz képest<sup>19</sup>.

Az indikátorok használatából eredő hasznok esetében pl. az időben érzékelt (indikátorérték változásán keresztül), értékelt és módosított programokra, illetve olyan programmenedzsmentre gondolhatunk, mely képes reagálni mind a végrehajtás esetleges problémáira, mind a külső folyamatok változásaira.

Az indikátorok használatának költségei rendszer szinten sok elemből állnak, kezdve az adatszolgáltató pl. kérdőív kitöltésétől az adatok feldolgozásán, elemzésén keresztül a döntéshozó elemzések olvasására fordított idejéig. Ebből következően a különböző típusú számszerű információk előállítási költsége rendkívül változó. Ezért a különböző típusú adatjellegű információk előállítása, illetve beszerzése kapcsán mindig mérlegelni kell az alternatívákat (pl. a lehetséges adatforrásokat). Az indikátorok rendszer-szemléletbe foglalásának egyik célja, hogy adott erőforrásból minél több és jobb minőségű, jobban használható információt állítson elő. Ezt egyrészt az érdekelték (elsősorban döntéshozók) valós információk igényének minél jobb leképezésével, másrészt az adatgyűjtések hatékony megvalósításával lehet elérni. Az adatgyűjtés hatékonysága javításának vannak egyrészt az adatgyűjtés technoló-

giájához kapcsolódó elemei (pl. több, kisebb felmérés helyett egy nagyobb, jól megtervezett felmérés stb.), másrészt a bekért adatok információtartalmát növeli a viszonyítási, kapcsolódási pontok száma. Ez általában a meglévő adatrendszerekhez (Eurostat, KSH, regiszterek, egyéb rendszeres felmérések) való kapcsolódást, statisztikai osztályozás harmonizációját, mintavételek reprezentativitási szempontú harmonizációját jelentheti.

## 7. Javaslat a következő tervezési periódus indikátorrendszerének kialakítására

Az ÚMFT indikátorrendszerének kialakítása magában foglalja az egyes indikátorok meghatározását, az indikátorrendszer működtetését, az ehhez szükséges adatgyűjtési, adatátadási-lekérdezősi, adatfeldolgozási kontrolling rendszer kialakítását.

A kialakítandó kontrolling rendszer szolgáltatásai:

- a programok eredményeiről, hatásairól hitelesen számot adó rendszer;
- a programok esetleges módosítását, értékelését megalapozó és kiszolgáló információs rendszer;
- a közvélemény tájékoztatását támogató információs rendszer.

A projekt eredményeként az ÚMFT olyan kontrolling rendszer keretei között működhet, melyben a döntéshozók valós, részletes és releváns adatok alapján kapnak képet a programokról, az értékelők pedig számszerű, tényalapú állításokkal, a programok esetleges problémáinak

19 Kiemelkedően igaz ez az állami fejlesztéspolitikára, ahol a hatásokat illetően a számszerű információk meglehetősen sporadikusak, és sokszor csak elképzelések vagy pusztán hitek állnak jelentős források előállításának hátterében.

részletes feltárásával járulhatnak hozzá a fejlesztéspolitika sikeréhez.

Az indikátorrendszer megvalósításának várható pozitív hatásai összefoglalva:

- Elkerülhető az I. NFT során kialakult helyzet, ahol a felmerülő információs igényeket sokszor nem tudjuk megfelelően kielégíteni, gyakran becslésekre, nemzetközi adatokra támaszkodunk csupán.
- Eleget tudunk tenni a változó európai uniós elvárásoknak a célérték-meghatározás, az eredmények megfelelőbb kimutatása stb. terén.
- A fejlesztéspolitika kormányzati jelentőségének felértékelődése folytán megélnékül a közvélemény nemzeti fejlesztésekre, azok eredményeire irányuló érdeklődése, másrészt a fejlesztéspolitika sikeressége egyértelmű kihatással lesz a kormányzati munka megítélésére. Ezért szükség lesz egy, az ezeket az igényeket megfelelően kielégítő információs rendszer felállítására.
- A kormányzati működés egészében előtérbe kerül az eredményorientált szemlélet és a kormányzati döntések hatásainak figyelembevétele. Ezek az új igények csak pontos méréseken alapuló, megfelelő adatokat szolgáltató információs rendszer segítségével szolgálhatók ki.

Mindezen szempontok alapján tartjuk fontosnak egy olyan fejlesztéspolitikai indikátorrendszer felállítását és működtetését, amely adatgyűjtési, adatátadási-lekérdezési és adatfeldolgozási kontrolling rendszerként működik, időszerű és megbízható információkkal látja el a fejlesztéspolitika érintett célcsoportjait.

E szempontokat a kormányzati munka egésze számára fontosnak gondoljuk, ezért jövőbeni javaslatként megfogalmaz-

zuk, hogy ajánlatos nemcsak a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség munkájával, hanem az egész államigazgatási munkával kapcsolatos indikátorrendszer felállítása.

A megfelelő indikátorok használatával megvalósuló információs rendszer alkalmas lesz:

- a vezető döntéshozók információval való ellátására, Vezetői Információs Rendszer funkciókkal;
- a fejlesztéspolitikai szakapparátus számára információk nyújtására a fejlesztéspolitikai programok, akciók finomhangolásához.

*Az indikátorrendszer végtermékei*

*1. Informatikai rendszer:* az ÚMFT beavatkozásainak eredményeit, hatásait bemutató kontrolling rendszer megjelenési formája, amely képes a szükséges adatok, indikátorok lekérdezésére, feldolgozására, kiszerezésére.

*2. Riportok, jelentések:* A kontrolling rendszer lekérdezéseit, adat, indikátorhalmazát felhasználó, feldolgozó, elemző, értékelő dokumentumok (hírek, riportok, jelentések).

*Informatikai rendszer*

- Elképzelés szerint prioritástengelyenként a legaktuálisabb információk lennének elérhetőek. Az informatikai rendszer különböző hozzáférési szintekkel rendelkezne:
  - vezetői hozzáférési szint (NFÜ kormánybiztosa, elnöke, elnökhelyettesei, IH-vezetők, FIT-tagok);
  - államigazgatási hozzáférési szint (a TIR hozzáféréssel rendelkezők);
  - elemzői hozzáférési szint (az elemi adatok meghatározott köréhez is hozzáférő felhasználók, főleg tudományos értekezések, értékelések, elemzések készítői);
  - nyilvános hozzáférési szint (a hozzáférés szélessége, és a nyilvános hozzáférési szint)

vános információk köre később kerül meghatározásra).

#### *Riportok, jelentések*

- Negyedéves gyorsjelentések, melyeknek elképzelés szerint két fajtája lenne:
  - vezetői gyorsjelentés, melynek tartalma bizalmas, kifejezetten a vezetői döntéseket támogatja;
  - nyilvános gyorsjelentés, tartalma vezetői jóváhagyástól függ.
- Új Magyarország Fejlesztési Terv és az Operatív Programok éves jelentéseit támogató anyagok, melyek az ÚMFT-vel, és az OP-kkal kapcsolatos jelentési kötelezettségek teljesítését támogatják.
- A 2 éves, akciótervek módosítását, átdolgozást megalapozó értékelő jelentések, amelyek egyértelműen vezetői döntéseket támogató anyagok, lehetőséget nyújtva a fejlesztési műveletek újragondolására, új hangsúlyok megjelenítésére.
- A féлдős felülvizsgálatot támogató anyagok, amelyek az ÚMFT esetleges átdolgozását alapozzák meg.
- A végső értékelést támogató indikátorjelentések, elsősorban a középtávú és hosszú távú hatások kimutatására, az elért eredmények beazonosítására és a jövőbeli fejlesztéspolitika meghatározására fókuszálnak.
- Egyedi elemzések, a felmerülő döntéshozói igények, aktuális politikai igények szerint.
- A következő fejlesztési időszakot alátámasztó tudományos elemzések, mint pl. a fejlesztések sikerességét meghatározó tényezők feltárása.

## Irodalomjegyzék

- The New Programming Period, 2007–2013: Methodological Working Papers  
 Draft Working Paper on Indicators  
 Draft Working Paper on Ex Ante Evaluation  
 Evaluation During the Programming Period – On-going Evaluation – An Integrated Management Tool; European Commission Draft Working Document No. 5., 2006. júniusi verzió
- The Evaluation of Socio-Economic Development – The GUIDE, Tavistock Institute-GHK-IRS, 2003, <http://www.evaled.info> (A MEANS Collection utódja)
- A strukturális alapok és a Kohéziós Alap forrásainak felhasználását szabályozó közösségi rendeletek: [http://www.nfh.hu/index.nfh?p=hirek\\_10000304-hir&r=&l=&v=](http://www.nfh.hu/index.nfh?p=hirek_10000304-hir&r=&l=&v=)
- Az EU által javasolt módszertanok és értékelési eljárásokra vonatkozó ajánlások összegyűjtve megtalálhatók a [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/working/sf2000\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/sf2000_en.htm) oldalon
- Programozási kézikönyv (2006) <http://www.fejlesztospolitika.gov.hu>
- F. Barca, M. Brezzi, F. Terribile, F. Utili: Measuring for decision making: soft and hard use of indicator in regional development policies, 2004, [www.dps.tesoro.it/materialiuval](http://www.dps.tesoro.it/materialiuval)
- OECD Evaluating Local Economic and Employment Development – How to Assess what Works Among Programmes and Policies, 2004, Paris

## Az Európai Unió agrárpiacának kilátásai és egyes szektorális reformok

*Az agrárium – a gazdaság más szegmenseinek térhódítása ellenére – változatlanul kulcsszerepet tölt be az Európai Unió életében. Ugyan ez nem elsősorban a mezőgazdaság uniós GDP-hez való hozzájárulásának mértéke miatt van így, sokkal inkább a mezőgazdaságból élők nagy aránya, illetve a Közös Agrárpolitika (KAP) keretében kiosztott uniós támogatások hatalmas összegei miatt. A mezőgazdaság helyzetének vizsgálata az EU előző, tízes bővítése után, valamint Bulgária és Románia rövidesen sorra kerülő belépésével továbbra is kiemelt feladat. Mint ahogy a 2007–2013-as költségvetési ciklusra vonatkozó, kidolgozás alatt álló vidékfejlesztési stratégiában is prioritást kap a mezőgazdaság versenyképességének javítása. Igaz ugyan, hogy a mezőgazdasági termelés körülményeit a közös valuta árfolyamváltozásától kezdve a világpiac változásain keresztül az esetleges állatbetegségekig számos, ma még előre nem látható tényező is befolyásolhatja, ám a trendek feltérképezése elengedhetetlen a tervezéshez. A tanulmány az Európai Bizottság 2006. júliusban közzétett, a várható tendenciákra fókuszáló jelentésének ismertetésével (Prospects for Agricultural Markets, EC DG for Agriculture), valamint – jelentőségük miatt – a nyáron életbe lépett cukorpiaci, és a brüsszeli kollégium által júniusban nyilvánosságra hozott borpiaci reformképzések felvázolásával az Unió mezőgazdaságában rövid távon várható trendeket kísérli meg számba venni.*

Az Európai Bizottság 2006 júliusában hozta nyilvánosságra jelentését az agrárpiacok és agrárjövödelmek terén várható uniós kilátásokról. A dokumentum nem a jövőbe látásra vállalkozik, célja inkább az, hogy feltérképezze, a most előre jelezhető körülmények és feltételek megvalósulása esetén milyen trendek várhatók.

A jelentés az Európai Unió gazdasági növekedésének fokozatos javulásával és az amerikai dollár erősödésével számol. Mivel azonban a dokumentum elkészítéséhez használt adatok 2006. júniusiak, a dohai forduló eredményeivel még nem kalkulál, ezért feltételezi, hogy a jelenleg érvényben lévő kereskedelmi megállapodások jórészt változatlanok maradnak. A tanulmány Románia és Bulgária csatlakozásával sem számol, elsősorban azért, hogy ne vetítse indokolatlanul előre a két ország csatlakozásának dátumát. A következőkben a jelentés legfontosabb megállapításait összegezzük röviden.

### I. Piacok, trendek

A jövőbeni trendeket leginkább meghatározó tényezők közül az elemzés a következőket emelte ki:

- A egységes kifizetési rendszer alkalmazása a KAP-reform keretében lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy több opció közül

válasszanak. A tagállamoktól származó információk alapján valószínűsíthető, hogy 2013-ra a gabona-, a tej-, a marha- és a birka-szektorban a közvetlen kifizetések keretében végrehajtott pénzügyi transzferek mintegy 90%-a egységes kifizetés formájában történik majd.

- A KAP-ra vonatkozó átmeneti intézkedések megvalósulása az új tagállamokban a 2002-es koppenhágai megállapodások alapján várható. A tízből nyolc új tagállam az egységes területalapú támogatást választotta, míg Szlovénia és Málta a jelenleg érvényben lévő KAP rendszere mellett döntött. 2009-től kezdődően a nyolc másik tagállam várhatóan fokozatosan tér át a regionális szisztémára.
- A kötelező tartalék aránya várhatóan a ma is érvényes 10% marad. Azokra az új tagállamokra, amelyek az egységes területalapú támogatást választották, mindez csak 2009-től vonatkozik.
- Feltételezhető, hogy az uruguay-i forduló keretében vállalt kötelezettségek (különösen a piacra jutás és a támogatott export tekintetében) maradéktalanul érvényesülnek.
- A makrogazdasági környezet napjainkban azt mutatja, hogy 2006-ban az előző éveknél erőteljesebb, mintegy 2,3%-os gazdasági növekedés várható. Az emelkedés a növekvő belső kereslettel és exporttal magyarázható. A jelentés egyébként úgy véli, hogy a régi tagállamokban évek óta tapasztalható stagnálás mellett az új tagállamok GDP-növekedése erőteljes marad. Kedvező marad a nemzet-

közi környezet is, a világgazdaság teljesítményének éves növekedése várhatóan megőrzi jelenlegi, 4,6%-os ütemét. Ezek az optimista előrejelzések azonban nagyban módosulhatnak olyan, előre nem látható tényezők miatt, mint például az olajár változása vagy jelentős árfolyamváltozás.

- A dokumentum úgy számol, hogy a világ agrárpiacait továbbra is az élelmiszer iránti erősödő kereslet jellemzi majd, amelynek oka egyebek mellett a növekvő népesség, a városiasodás, az életmódváltás lehet.

## 1. Gabonapiacok

A gabonapiacokat illetően a jelentés pozitív változásokkal számol, elsősorban a belső fogyasztás növekedésének és a gabonaexportnak köszönhetően. A belső fogyasztás emelkedése egyrészt az élőállat-állomány bővülésének, másrészt pedig a bioethanol és biomassza iránti kereslet emelkedésének tudható be, utóbbi a bioüzemanyag irányelv és a biomassza akcióterv keretében létrejött tagállami kezdeményezések eredménye. Az EU ugyancsak profitálhat a növekvő világkeresletből, amelyet középtávon tovább erősít a dollár várható magára találása.

A kedvező általános feltételek ellenére komoly kockázati tényezőt jelenthet, ha tovább húzódik az új tagállamokban zárolt termőföldek integrálása az egységes piacba. A strukturális többletek, különösen kukoricából, nagy súllyal nehezethetnek a magyar és szlovák piacokra. 2009-től kezdődően azonban a folytatódó kereskedelmi integráció, a javuló belső felhasználás kedvezőbb helyzetet teremthet.



### 1.1. Területi megoszlás

A gabonatermő területek nagysága várhatóan változatlan marad (51, illetve 52 millió hektár között). A főbb termőterületeken a gabonaföldek aránya tovább nőhet a teljes mezőgazdasági területen belül, ami jórészt annak tudható be, hogy a gabona fő versenytársainak (pl. a cukorrépának vagy a burgonyának) telített a piaca, és csekélyek az exportlehetőségei. A gabonaszektoron belül mindazonáltal az egyes termékek aránya változhat (pl. az árpa termőterülete csökkenhet, míg a rozsa nő). Az új és a régi tagállamok között is lehetnek eltérések: Magyarország és Szlovákia esetében a kukorica termőterülete várhatóan tovább nő a kedvező termelési költségeknek (és a kiegészítő nemzeti támogatásoknak) köszönhetően, míg a régi tagállamokban a jelentős csökkenéssel számol középtávon, részben éppen az új tagállamokból származó kukoricabehozatal következményeképp.

A dokumentum a magyarországi Dél-Dunántúli példáját kiemelve azt valószínűsíti, hogy középtávon – a feltételek változatlansága mellett – szinte valamennyi gabonatermék és helyettesítő esetében növekvő jövedelmekkel lehet számolni.

A cukorreform várhatóan mintegy 0,4 millió hektáros növekedést eredményez 2007 után a gabona és az olajos magvak termőterületeinek tekintetében, a cukorrépa termőterületének mintegy 1,8–2,2 hektáros csökkenésének következményeként.

### 1.2. Gabonahozamok

A gabonahozamok növekedése a korábbiakban jelzetteknel némiképp alacso-

nyabb lehet, a jelentés a 2006–2013 közötti időszakban 0,7%-kal számol (az új tagállamokban 1,1%-os, míg a régiókban 0,5%-os növekedést prognosztizálva), így az uniós átlag a 2006-ban mért 5,1 tonna/hektárról várhatóan 5,3 tonna/hektárra nő. 2013-ban a hozam a régi tagállamokban 6 tonna/hektár, míg az újjakban 3,8 tonna/hektár lehet.

### 1.3. Az uniós gabonapiacok

A viszonylag állandó termőterületek és hozamok eredményeképp a vizsgált időszakban várhatóan kiegyensúlyozott lesz a gabonapiacok helyzete. A dokumentum részletesen elemzi, hogy az egyes gabonafélék esetében hogyan alakul a termőterületek és a termés nagysága.

A jelentés külön foglalkozik Csehország, Magyarország és Lengyelország helyzetével. Megállapítja: az új tagállamok közül Magyarország a legnagyobb gabonaexportőr, 14–16 millió tonnás termeléssel és 8–10 tonnás belső felhasználással. Az elmúlt években Magyarországon az állattenyésztés jelentős átstrukturáláson ment keresztül, ami csökkentette a belső fogyasztást, azonban a csatlakozást követően hazánk képes volt számottevően növelni elsősorban az EU felé irányuló gabonaexportját. A kukorica tekintetében például Magyarország éppen ezért erősen függ is az EU piacaitól, míg a búza esetében megőrizte versenyképességét az Unió kívüli regionális piacokon. A teljes gabonaexport a csatlakozást megelőzően 2–3 millió tonna volt, a csatlakozást követően 3,8 millió tonnára nőtt, és a 2006/2007-es időszakban várhatóan eléri a 4,4 millió tonnát.

Lengyelország az újak közül a legnagyobb gabonatermelő és -fogyasztó. A csatlakozás utáni kedvező feltételek kö-

vetkeztében az ország kismértékben nettó exportórrá vált (a 2004/2005-ös 0,7 millió tonnájáról 2005/2006-ban 1,8 millió tonnára növelve exportját). Az állatállomány gyarapodása következtében azonban Lengyelország középtávon ismét nettó importórrá válhat, főként Szlovákiából, Magyarországról és Csehországból szerezve be szükségleteit.

Csehország a harmadik legnagyobb termelő az újak között, ezzel függ össze, hogy az ország jelentősen növelte is exportját az elmúlt időszakban.

A jelentés megállapítja, hogy Lengyelországban és Csehországban kiegyensúlyozott a gabonapiac helyzete, ami elsősorban e két ország belső piacba történő integrációjának előrehaladottságával magyarázható. A kukoricapiac Szlovákiában, míg a gabonapiac Magyarországon azonban nem integrálódott megfelelően, ami főként strukturális problémákra vezethető vissza. Az uniós piacba történő beágyazódás azonban 2013-ig az alábbi tényezők segítségével fokozatosan megvalósulhat:

- a gabonakereskedelem jelentős növekedése az EU-célpiacok felé;
- elegendő fizikai exportkapacitások, amelyek lehetővé teszik a magyar kivitel fokozatos növelését, beruházások a szárazföldi és vízi útvonalak, valamint a vasút fejlesztésébe, amelyek növelnék a magyar gabona versenyképességét a távolabbi piacokon is;
- a magyar állattenyésztés átszervezése, ami a termelés bővüléséhez és a gabonafelhasználás növekedéséhez vezethet; mindez fokozható lenne az állattenyésztésbe történő beruházások feltételeinek javításával;

- a bioethanol termelésére vonatkozó magyar tervek a kukorica további felhasználását eredményezhetik, és további ösztönzést adhatnak az állattenyésztésnek.

E tényezők összessége 2008-tól kezdődően a gabona intervenciók készletek fokozatos csökkenéséhez vezethet Magyarországon és Szlovákiában egyaránt. A búza esetében 2008 után még gyorsabban javulhat a helyzet a jobb külső és belső versenyképességnek köszönhetően.

#### 1.4. Olajos magvak

A dokumentum szerint az olajos magvak uniós piacát középtávon a termelékenység növekedése, a világpiac kedvező fejleményei (amelyek főleg a növényi olajok iránti világkereslet pozitív trendjeinek tudhatók be), valamint a biodízel iránti növekvő uniós kereslet jellemzi majd.

## 2. Állattenyésztés

### 2.1. Marhatenyésztés

A jelentés szerint az Európai Unió 25 tagországában középtávon csökkenni fog a marhatenyésztés volumene, 2013-ig bezárólag várhatóan mintegy 5%-kal. A jelentés szerzői szerint a fogyasztás ugyanezen időszakban nagy valószínűséggel stagnál majd az Unió egészére vetítve. Még az új tagállamokban az emelkedő jövedelmek által lehetővé tett potenciális növekedést is ellentételezi a garantált árak emelkedése és a marhahús iránti csekélyebb fogyasztói igény.

A viszonylag állandó kereslet és a szűkös belső kínálat nagy valószínűséggel az import növekedéséhez vezet, elsősorban a minőségi húst szállító Dél-Amerikából.

Az EU-n kívülre irányuló export 2005-ben 33,5%-kal csökkent az erős euró, a viszonylag magas belső árak, az export-visszatérítések csökkenése, továbbá a kisebb nettó termelés következtében, és ez valószínűleg a jövőben tovább folytatódik.

Az EU 25-ök termelésének nagyobb jövedelmezősége a magasabb belföldi áraknak és a vágásra szánt élőállatokra vonatkozó export-visszatérítések eltörlésének következményeként 2005-ben az élőállatexport jelentős, 34%-os csökkenéséhez vezetett, amely tendencia valószínűleg a vizsgált időszakot is jellemzi majd.

Középtávon a marhatenyésztés jövője nagymértékben függ a tejszektor érintő fejleményektől. Amennyiben a tejárak magasak maradnak, valószínűleg a jelenlegi kvóta sem változik, amely az uralkodó tejhozamok alapján meghatározza az állatállomány nagyságát. A tejhozamok növekedése így az állatállomány csökkenését eredményezi. Mivel a tejtermelés gyakran együtt jár a hizlalással és más mezőgazdasági tevékenységekkel, a kvóták miatt bekövetkező csökkenés sok esetben üres istállókhoz és kihasználatlan kapacitásokhoz vezet.

## 2.2. Sertésenyésztés

A 2005-ben tapasztalt enyhe növekedés középtávon várhatóan tovább folytatódik majd, elsősorban a növekvő külső és belső keresletnek köszönhetően. Így a sertéshús-előállítás 2013-ra meghaladhatja a 22 millió tonnát. A termelés elsősorban francia, német, spanyol, holland, olasz és dán régiókra összpontosul.

A sertéshús továbbra is kedvelt a fogyasztók körében, így az egy főre jutó éves fogyasztás a 2005-ös 42,8 kg-ról

2013-ra várhatóan 44,1 kg-ra nő. Jelentős lehet a bővülés az új tagállamokban. Az export tekintetében a 2005-ös enyhe csökkentést követően (amely jó részt a Távol-Keleten jelentkező versenytársaknak tudható be), középtávon némi növekedés várható, bár a Közösségen belüli kereskedelem nagyobb mértékben erősödik majd.

## 2.3. Baromfi

A madárinfluenzával kapcsolatos félelem következtében várhatóan csökkenni fog a baromfi iránti kereslet. Elővigyázatosági és ellenőrzési intézkedéseket fogadtak el mind nemzeti, mind uniós szinten annak érdekében, hogy megállítsák a járvány terjedését a vadon élő madarak között, valamint megakadályozzák a betegség áttérjedését a kereskedelmi állományra. A francia és a holland állomány egy részét be is oltották.

Az intézkedések dacára a járvány először egy francia pulykafarmon bukkant fel 2006 februárjában, aminek következményeként több mint 40 Unión kívüli ország tiltotta le a francia baromfiexportot. A járvány franciaországi megjelenését néhány további eset követte, de ezek mindegyikét sikerült hatékonyan kezelni. Ugyanakkor a betegséggel kapcsolatos fogyasztói félelmek okozhatnak zavarokat az egységes piac működésében. A járvány következményeként számos tagállam adott hírt a baromfihús-fogyasztás jelentős csökkenéséről, amely a készletek felhalmozását és az árak esését vonta maga után. A madárinfluenzával kapcsolatos eltérő fogyasztói magatartás meglehetősen különböző árakhoz vezetett az egyes tagállamokban, ami az Unió egészében, a kereskedelmi folyamatokban piaci zavarokat okozott. A gazdasági veszteségekre válaszul, néhány

tagállam kihasználta az állami támogatás odaítélésének lehetőségét.

A piaci zavarok ellensúlyozására az Európai Bizottság 2006 elejétől növelte az export-visszatérítések mértékét, de a gyengülő külső kereslet következtében ez nem érte el a kívánt hatást. A rugalmasság növelése érdekében lazítottak a tojást és baromfitenyésztést érintő szabályozáson, kivételes piaci intervenciókat engedélyezve a fogyasztói bizalom csökkenése következtében jelentkező súlyos piaci zavarok elhárítására. Mind ez ideig a tagországok több mint fele nyújtott be javaslatokat a Bizottságnak közös finanszírozású intézkedésekre vonatkozóan.

Mindenesetre a madárinfluenza okozta problémák az elemzés szerint középtávon nem befolyásolják számottevően a baromfiágazat jövőjét. A versenyképes áraknak és az erős fogyasztói preferenciáknak köszönhetően az elemzés 2013-ra növekedést jósol a baromfi-fogyasztásban, ami az új tagállamokban némiképp erőteljesebb lehet.

A baromfiexport az erős világpiaci verseny és az euró kedvezőtlen árfolyamváltozása okán valószínűleg a jelenlegi szinten stagnál majd. A baromfiimport, különösen a fagyasztott hús és a feldolgozott termékek terén várhatóan emelkedik.

### 3. Agrárjövödelmek

A középtávú előrejelzések szerint az EU 25 tagállamában a mezőgazdaságból származó jövedelmek átlagosan 18%-kal növekednek a 2005 és 2013 közötti időszakban (ebből 11%-os emelkedés jut a régi, 42%-os pedig az új tagállamokra). Ez a pozitív előrejelzés figyelembe veszi a 2013-ig lezajló strukturális átalakítások várható eredményeit.

A régi tagállamokban várhatóan nominális növekedés jelentkezik az olajos magvak, a baromfi- és a sertéshússzektorban, amelyet egyaránt jellemez majd a mennyiség és az ár emelkedése is. Bár a marhatenyésztés csökkenhet, a magasabb árak mégis növekedést hozhatnak a termelési értékekben. A tejszektorban csökkenés várható, elsősorban a 2003-as KAP-reform eredményeként alkalmazott csökkentett támogatások miatt. A gyümölcs- és zöldségtermesztésben valószínű bővülés azonban tovább növelheti az EU 15-ök jövedelmét.

Az új tagállamokban a gabonatermesztés szintje összességében a 2004-es szint alatt maradhat, de fokozatos növekedés tapasztalható majd, főként a kukorica és az olajos magvak terén. Középtávon a marhahússzektorban csökkenés, míg a baromfi- és a sertéságazatban bővülés várható, főképp a kedvező árváltozásoknak köszönhetően. A hozzáadott értékben jelentkező csökkenést a jelentős szerinti bőségesen kompenzálják a mezőgazdasági termelőknek közvetlen kifizetések, nemzeti kiegészítések és vidékfejlesztési támogatások formájában jutott támogatások. A mezőgazdaságban foglalkoztatottak száma mintegy 4%-kal csökkenhet a következő évtizedben, de a strukturális átalakításoknak köszönhetően az egy főre jutó jövedelem nőni fog.

### 4. Bizonytalanságok

A vázolt értékelést azonban a Bizottság szakértői szerint is számos tényező módosíthatja. A mezőgazdaságot és a kereskedelmet érintő politikák változása, a multilaterális kereskedelmi tárgyalások jövőbeni eredményei jelentősen befolyásolhatják a mezőgazdasági termelést, a fogyasztást, az árakat és a piacok működését.

Románia és Bulgária közeljövőben bekövetkező csatlakozása is számos bizonytalansági tényezőt hoz. Nem látható előre az sem, hogyan változik az állattenyésztés és a tejipar versenyképessége az egységes piacba történt integrációt követően. Az előző csatlakozás tapasztalatai mindenestre azt mutatják, hogy további strukturális kiigazítások lennének indokoltak.

A megújítható energiaforrások kapcsán kijelenthető, hogy a bioüzemanyag irányelv és a biomassza akcióterv középtávon jelentős növekedést eredményezhet a mezőgazdasági termékek és a termőföld iránti keresletben. A dollár/euró árfolyam ingadozása szintén számottevően befolyásolhatja az uniós mezőgazdasági termékek versenyképességét a világpiacra. Az új tagállamokban zárolt termőföldek integrációjának módja és sebessége is hatással lehet a középtávú előrejelzésekre.

Számos termelő és exportáló országot érintettek az elmúlt évek különböző állapotbetegségei. A Bizottság elemzése előrejelzésében úgy számol, hogy az ilyen eseteket (különösen a madárinfluenzát) középtávon hatékonyan sikerül kezelni, ezért nem okoznak súlyosabb zavarokat. Azonban amennyiben újabb járványok jelennek meg a közeljövőben, az az elemzésben jelletteknél nagyobb mértékben befolyásolhatja az agrárszekort.

## II. Cukorreform: júliustól hatályos

Bár tavaly júniusban még a legtöbben keserű szájjal fogadták az Európai Bizottság cukorpiaci rendtartásra vonatkozó elképzeléseit [COM (2005) 263 végző], és a kérdés európai parlamenti vitája során többen is

éles kritikával illették a szabályok módosítását, az uniós agrárminiszterek február végi végső megállapodása (318/2006/EK tanácsi rendelet) nyomán 2006. július 1-jétől hatályba léptek a cukorreform rendelkezései. A reform legnagyobb vívmánya, hogy sikerült megújítania az évtizedek óta változatlanul működő piaci szegmens szabályozását. A cukor EU-n belüli ára a világpiaci árak háromszorosát teszi ki átlagosan, továbbá fenntarthatatlanná vált a nemzetközi kereskedelmi szabályokkal ellentétes uniós exportszubszenciós rendszer is. Az elfogadott szabályok szerint azonban az EU 2009-től teljes mértékben megnyitja majd piacát a világ 49 legszegényebb országának importőrei előtt. A várakozások szerint a reform hosszú távon biztosítja majd az uniós cukortermelés fenntarthatóságát, növeli az ágazat versenyképességét és piacorientáltságát, továbbá erősíti az EU nemzetközi kereskedelmi pozícióját.

Az új szabályok lényege röviden így összegezhető:

- az átmeneti időszakot követően 2006-tól négy éven át 36%-kal csökkeni fognak a referenciaárak;
- ennek ellensúlyozására a termelők közvetlen jövedelemtámogatások formájában 64,2%-os kompenzációt kapnak;
- szerkezetátalakítási alapot hoznak létre, ami a tervek szerint a versenyképtelen termelőket ugyan az ágazat elhagyására bátorítja, ám ezzel egy időben segítséget is nyújt számukra.

A cukortermelés egyrészt olyan helyekre korlátozódik majd, ahol az a versenyképesség alapján ésszerű, másrészt viszont azok a termelők, akiknek bevétele az árcsökkenés miatt visszaesik, kárpótlast kapnak. A közvetlen kifizetéseket bevonják a mezőgazdasági üzem egységes

támogatásába, és azokat szigorú környezetvédelmi és területgazdálkodási előírások betartásához kötik. A kevésbé versenyképes termelők, üzemek számára a reform pénzügyi ösztönzőket alakít ki a cukorgyárak bezárása, más célokra való felhasználása, valamint az alkalmazottak átképzése érdekében. Azok számára állhat tehát rendelkezésre a pénzügyi támogatás, akiknek nehézséget jelenthetnek az új körülmények, így segítve elő a korszerűbb ágazati struktúra kialakulását, a világgiazi trendekhez való igazodást, továbbá az ágazati diverzifikációt.

Az egyedi támogatási, átstrukturálási lehetőségek mellett a reform további támogatást biztosít azon országok számára, amelyek cukortermelése több mint az eddigi felével esik vissza, vagy az új szabályok következményeként teljesen megszűnik a gazdaságtalan, nem versenyképes cukortermelés.

A reform fontos elemét képezik a megváltozott intézkedések utáni első évben bevezetésre kerülő szabályok. A megreformált cukorrendszer első gazdasági éve ugyanis – a korlátozott exportlehetőségek következtében kialakuló, illetve az annak hatására a piacon jelentkező várható túlkínálat miatt – nagyon nehéz lehet. A Bizottság több tagállam kérésére, a piacra nehezedő nyomás enyhítése céljából a reform első évében a kvóta alá eső termelés 2–3 millió tonnával történő csökkentésére tett javaslatot, amit irányítóbizottsági eljárással ideiglenes intézkedésként hajtanak végre. A várakozások szerint ez anélkül fogja javítani a cukorpiac egyensúlyát, hogy új cukorkészletek keletkezzenek.

Az EU termelése a reform nyomán várhatóan 6–7 millió tonnával csökkenni fog, amit minden szakértő a változások legfontosabb céljának, egyben következ-

ményének tart. A remények szerint így kialakuló fenntartható európai termelési szint, az EU külső, főleg az afrikai, a karibi és csendes-óceáni partnerországaiból és a legkevésbé fejlett országokból származó importjával kiegészülve lehetővé teszi a belföldi igények kielégítését. A reformok a fejlődő országok cukortermelőit is kedvezően érintik, hiszen számukra az EU – a hagyományosan előnyös uniós árak miatt – változatlanul vonzó piac marad.

A harmadik országokkal való, külpiazi kereskedelmi viszonylatban az EU elfogadhatóbbá tette pozícióit a nemzetközi kereskedelmi tárgyalásokon. Egyes kritikus vélemények szerint túlzottan is. A cukorreform elfogadott formájának számos elemével egyet nem értő vélemények, amelyek a kérdés európai parlamenti vitáiban 2005. szeptemberben és 2006. január-februárban többször megfogalmazódtak, éppen a nemzetközi viszonylatban túlzott engedékenységet kárhoztatják. Ezenkívül kritika érte a reformot annak kapcsán is, hogy bár van kompenzáció a bezáró, vagy termelésükben drasztikus visszaesést realizáló gyárak számára, az mégis Európa számos tradicionális cukorgyártó országában elsorvasztja a termelést. Szakértők szerint a reform legnagyobb vesztesei az EU déli tagállamai, amelyek nem is szavazták meg a reformot.

### III. Nagy viták a borágazatban

Ugyan a gazdasági statisztikák szerint nem az európai borágazat az EU átlagos GDP-termelő képességének alapja – az EU mezőgazdasági földterületeinek 2%-án gazdálkodó 1,5 millió bortermelő gazdaság 2004-ben a mezőgazdasági



termelés 5,4%-át adta az Unióban –, mégis, jelentősége, az uniós tagországok hírnevének öregbítése, a borászati tradíciók megőrzése szempontjából nagy figyelmet kap.

Az Európai Bizottság június végén a borpiac közös szervezésének gyökeres megreformálására tett javaslatot [COM (2006) 319 végső, sajtóközlemény száma: IP/06/824]. Az elképzelések célja az európai uniós bortermelők versenyképességének növelése, az EU-ban termelt borok hírnevének megszilárdítása, az e borokat megillető piaci részesedés visszaszerzése, egyensúly teremtése a kínálat és a kereslet között, valamint a szabályozás egyszerűsítése. A célok elérése mellett a brüsszeli testület szerint megőrizhetők az uniós bortermelés hagyományai, ezenkívül pedig még megszilárdulhatnak a vidéki térségek társadalmi szerkezete. A Bizottság a reform kidolgozásakor több lehetséges fejlődési utat vett figyelembe, amelyek közül végül egyértelműen egy radikális, kifejezetten a borágazatra vonatkozó reformmodell mellett döntött. A reform végrehajtására vagy egylépcsős, vagy kétlépcsős megközelítést alkalmaznának.

A kétlépcsős megközelítés szerint először a kínálat és a kereslet egyensúlyának helyreállítását célzó intézkedésekre kerülne sor, majd azokra, amelyek a versenyképesség növelésére irányulnak, beleértve a telepítési jogok rendszerének felszámolását is. A termelők számára nagyvonalú ösztönzőket ajánlanának fel a gazdaságtalan szőlőültetvények kivágásának előmozdítására, a korszerűtlenné vált piactámogatási intézkedéseket – mint például a lepárlásra vonatkozót – megszüntetnék, a címkézési rendszert és a borászati eljárásokra vonatkozó szabályozást pedig naprakésszé tennék és egyszerűsítetnék. A

pénzeszközök egy részét a borágazat igényeihez igazított vidékfejlesztési intézkedésekhez csoportosítanák át, és a tagállamok számára egy nemzeti pénzügyi alapot biztosítanának a nemzeti szinten meghatározott intézkedések finanszírozására.

Az egylépcsős változat két alternatívában gondolkodik: vagy hagynák, hogy a telepítési jogokra vonatkozó korlátozások rendszerének hatálya 2010. augusztus 1-jén lejárjon, vagy azonnal eltörölnék ezt a rendszert; ezzel egyidejűleg a jelenlegi kivágási program is megszűnne.

A reformelképzelések fontosabb elemei:

- Kivágási program önkéntes alapon, 400 000 hektár szőlőültetvény kivágása öt év alatt, legfeljebb 2,4 milliárd euró összegű támogatás igénybevételével. A kivágási támogatás szintjét úgy állapítanák meg, hogy a nem versenyképes termelők számára ösztönzést jelentsen az ágazat elhagyására. A támogatás évente csökkenne, így ösztönözve a termelőket arra, hogy már az első évtől bekapcsolódjanak a kivágási programba.
- A telepítési jogok rendszerének meghosszabbítása 2013-ig.
- A mezőgazdasági üzemek egységes támogatási rendszerének keretében nyújtott támogatások igénybevételének lehetősége a korábban szőlővel beültetett területek gazdái számára bizonyos környezetvédelmi minimumkövetelmények teljesítéséhez lenne kötve.
- A piacsabályozási eszközök – mint például a melléktermékek lepárlásához, az élelmezési célú alkohol lepárlásához, a magántároláshoz és a mustfelhasználáshoz nyújtott támogatás – megszüntetése.

- A krízislejárás megszűnne, vagy helyébe egy másik, a nemzeti pénzügyi alap felhasználásával finanszírozott biztonsági háló lépne. A nemzeti alapot minden termelő tagállam számára biztosítanák, ebből az adott ország helyzetének leginkább megfelelő intézkedéseket lehetne finanszírozni.
- Pénzeszköz-átcsoportosítás a borágazatot érintő vidékfejlesztési intézkedések – mint például egy személyenként évi 18 000 eurós támogatást biztosító korengedményes nyugdíjazási rendszer vagy bizonyos agrár-környezetvédelmi programok – finanszírozására.
- Minőségpolitikai változások, a borok két osztályba sorolása: földrajzi jelzéssel ellátott bor és földrajzi jelzés nélküli bor.
- Egyszerűbb címkézési szabályok. A szőlőfajta és a szüret évének feltüntetése a földrajzi jelzés nélküli borokon, amit a jelenleg hatályban lévő szabályok nem tesznek lehetővé.
- Az új borkészítési eljárások jóváhagyásáért a továbbiakban a Bizottság lenne felelős. A Nemzetközi Szőlészeti és Borászati Hivatal által elfogadott borkészítési eljárásokat a Bizottság is elismerné.
- Tilos lenne a bor alkoholtartalmát cukor felhasználásával növelni.

Az Európai Bizottság borpiaci reformmal kapcsolatos elképzelései – enyhén szólva – nem arattak osztatlan sikert az Unió agrárminisztereinek július végi találkozásán. A tudósítások szerint az EU tradicionálisan nagy bortermelő országainak – Franciaország, Magyarország és Spanyolország – szakminiszterei is elfogadhatatlannak nevezték az elképzelések radiká-

lizmusát. A kritika legfőképp a túlzottan erőltetett ütemű kivágási programot érte, amellyel a Bizottság az uniós kereslet és kínálat egyensúlyát kívánná megteremteni. A reformok másik hatása elemzők szerint az lenne, hogy a jelenlegi, alapvetően kistermelőkhöz kötődő bortermelés nagyszemélyi gazdálkodássá alakulna – nyilván ez szolgálná a legjobban a közgazdasági racionalitáson nyugvó versenyképesség-javítási elképzeléseket. A tervezet vitája azonban még korai szakaszban van, és az mind az Európai Parlamentben, mind a Tanácsban további megbeszéléseket igényel majd az ősz folyamán. A Bizottság, tervei szerint az elképzelések széles körű vitáját követően, 2006 decemberében vagy 2007 januárjában jogalkotási javaslatokat terjeszt be a reformra vonatkozóan.

#### **IV. Energia és mezőgazdaság: bioetanol-gyártás**

A nem élelmiszcélú növényi kultúrák termesztésével kapcsolatos kérdéseknek a várható agrárpiaci tendenciák közötti tárgyalása értelemeszerű az olaj árának folyamatos emelkedését látva. Az energianövényekkel kapcsolatos stratégia kialakítását az uniós intézmények is felismerték, hiszen mind az Európai Bizottság, mind az Európai Parlament élénken foglalkozik a témával.

A fűtőanyagként szolgáló növények és az energianövények termesztését ösztönzi az Unió egyrészt a területpihentetési támogatások révén, másrészt az energianövény-program révén. Utóbbi hektáronkénti támogatást nyújt a termelők számára. A maximális garantált földterület 1,5 millió hektár, amelyre hektáronként 45 euró támogatás kapható. A



kifizetéseket két fő energianövényre biztosítják: rövid vetésciklusú sarjerdőre és a kínai nádra (*miscanthus*). A statisztikák szerint azonban az energianövény-program ismertsége, kihasználása még messze nem ért a lehetőségek határára: 2004-ben, a program végrehajtásának első évében mindössze 300 ezer hektárt (a maximális garantált földterület 20%-át) használtak fel erre a célra.

Az Európai Bizottság február elején fogadta el ambiciózus stratégiáját a bioüzemanyagok területén, amely számos majdani piaci alapú, jogszabályi és kutatási jellegű intézkedést tartalmaz a mezőgazdasági nyersanyagokból előállított üzemanyagok gyártásának fellendítésére [COM (2006) 34, sajtóközlemény száma: IP/2006/135]. A dokumentum, amely 2005 decemberében a biomasszára vonatkozóan elfogadott cselekvési tervre épül, három fő célt határoz meg:

- a bioüzemanyagok térnyerésének elősegítését az EU-ban és a fejlődő országokban;
- a felkészülést a bioüzemanyagok nagy volumenű felhasználására versenyképességük növelésén és a „második generációs” bioüzemanyagok kutatásának erősítésén keresztül;
- azon fejlődő országok támogatását, amelyekben a bioüzemanyag-előállítás fenntartható gazdasági növekedést eredményezhet.

A stratégia elemei a következőkben összegezhetők:

- A bioüzemanyagok iránti kereslet serkentése (a bioüzemanyagokról szóló irányelv lehetséges felülvizsgálata, tagállami ösztönzők kidolgozása).
- A környezetvédelmi előnyök kihasználása (a bioüzemanyagok és

a szennyezőanyag-kibocsátási célértékek teljesítése közötti összefüggések megállapítása).

- A bioüzemanyagok előállításának és elosztásának fejlesztése (szakértői csoport létrehozása).
- Az alapanyag kínálatának bővítése (támogatás a KAP keretében a bioetanol előállítására érdekében folytatott cukortermelésre, az intervenciók gabonakészletek feldolgozásának lehetősége, erdészeti cselekvési terv, az állati melléktermékek és a tiszta hulladék felhasználásának lehetőségei).
- A kereskedelemben rejlő lehetőségek kiaknázása (a bioüzemanyagok külön vámkódokat kapjanak).
- A fejlődő országok támogatása (a bioetanol-termelés fejlesztéséhez támogatás az uniós cukorreformmal érintett azon afrikai, karibi és csendes-óceáni országok részére, amelyek aláírták a cukorról szóló jegyzőkönyvet).

A Bizottság által közzétett stratégiával párhuzamosan az Európai Parlament is foglalkozik a kérdéssel. Az EP jelentésében ösztönzi a bioüzemanyagok előállítására alkalmas növények termesztését (az állásfoglalás száma: T6-0116/2006). A képviselők szerint nagy hangsúlyt kell fektetni a megújuló energiaforrások kutatására, az Európai Bizottságnak pedig, a többi ágazathoz hasonlóan, a mezőgazdaságban is kiemelten kellene ösztönöznie az energia megtakarítását, valamint a melléktermékek energiatermelés céljára történő hasznosítását. Az EP fel is szólította a brüsszeli kollégiumot, hogy bővítse a támogatható, bioüzemanyag-előállításra szolgáló növényi kultúrákat felsoroló listát.

**GYÖRKÖS MARIANNA  
KOVÁCS KRISZTIÁN**

KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL

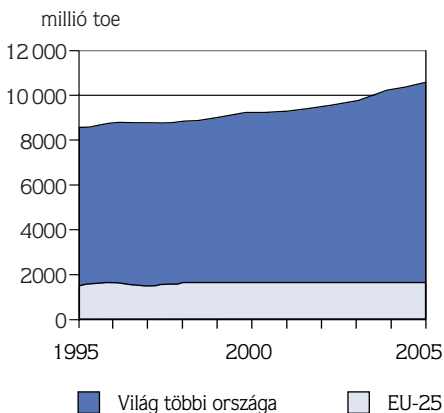
## Energiakörkép az Európai Unióban

Az energetikai változások és válságok, a világgazdaság és a világpolitika váratlan fejleményei számos energiapolitikai kérdést vetnek fel. Az Európai Unió energiapolitikáját az Európai Bizottság által kiadott Fehér Könyv és Zöld Könyv segítségével ismerhetjük meg, melyek az általános gazdaságpolitikai célokon túlmenően olyan alapvető célokat is kitzúztak, mint az energiaellátás biztonsága, a versenyképesség és a környezet védelme. Az „Európai stratégia az energiaellátás biztonságának megteremtése felé” címet viselő Zöld Könyv felhívja a figyelmet az energiainport-függőség veszélyére. Az Unió jelenlegi energiainport-függősége 50%-os, de a jelenlegi fejlődési ütemet alapul véve ez az arány 2030-ra 70%-ra is nőhet. A kihívásokra reagálva az energiaigények (a felhasználás) növekedési ütemének mérséklése kerül előtérbe az energiakínálat bővítésével szemben, annál is inkább, mivel ezzel megállítható az importfüggőség további növekedése, továbbá csökken a káros anyagok kibocsátása, s ezzel a klímaváltozás veszélye is.

### A világ és az Európai Unió energiafelhasználása

Az Európai Unió (EU-25) *energiafelhasználása*<sup>1</sup> az 1995. évi 1566 millió tonna olajegyenérték (toe) szintről 2005-re 1715 millió toe szintre emelkedett. A növekedés üteme a világ energiafelhasz-

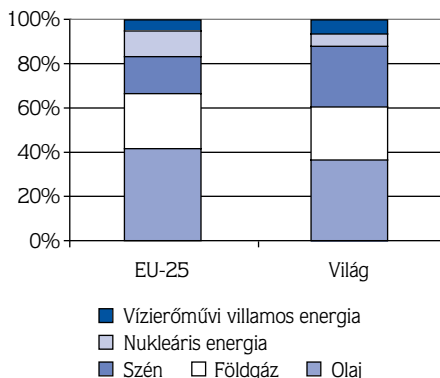
nálás-bővülésénél kisebb mértékű volt. Az elmúlt több mint tíz év alatt az Unió részesedése a világ összes energiafelhasználásából egy év kivételével (2001) folyamatosan – a vizsgált időszakban összességében 2 százalékponttal – csökkent, s 2005-ben 16,3%-ot tett ki.



1. ábra. A világ energiafelhasználása, 1994–2005

Az Unióban a felhasznált energiaforrások között a kőolaj és a földgáz szerepe a legjelentősebb: 2005-ben arányuk 41%, illetve 25% volt (a világ összes energiafelhasználását tekintve ez az arány 36%, illetve 24% volt). A szénfélések felhasználásának aránya (17%) lényegesen alacsonyabb, mint a világ összes országában átlagosan (28%), ugyanakkor a nukleárisenergia-felhasználás részaránya (13%) több mint kétszer akkora, mint a világban.

1 BP (June 2006): Statistical Review of World Energy, 2005

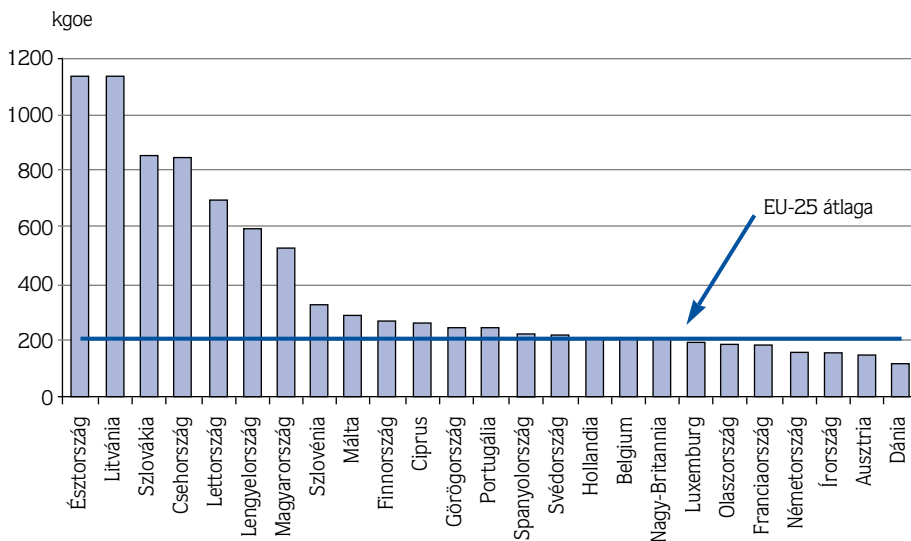


2. ábra. Energiafelhasználás energiahordozók szerint, 2005

### Energiafelhasználás az Európai Unióban

A részletes áttekintésre lehetőséget adó 2004. évi Energiastatisztikai Évkönyv<sup>2</sup> adatai szerint az Európai Unióban a brut-

tó hazai termék egységére jutó energiafelhasználás a növekvő energiafelhasználás és a szerényebb mértékű gazdasági növekedés ellenére is javult: 1999-ben ezer euró GDP-re 214 kg olajegyenértékű energiafelhasználás jutott, míg 2004-ben 205 kg. A javuló fajlagos energiafelhasználás összefügg a kevésbé energiateljes termelési szerkezet kialakulásával, az energiatakarékos technológiák térhódításával, valamint a korszerűbb fűtési módok terjedésével. A gazdaság jövedelemtermelő képességéhez mért energiafelhasználás tagországonként nagyon változó. Az Unió országai közül a 2004-ben csatlakozott tagországokban volt a legmagasabb az egységnyi bruttó hazai termékre jutó elsődleges energiafelhasználás. Közülük is kiemelkedik Észtország és Litvánia, ahol az uniós átlag több mint ötszöröse, továbbá Szlovákia és Csehország, ahol több mint négy-



3. ábra. Az ezer euró GDP-re jutó energiafelhasználás, 2004 (kilogramm olajegyenérték)

2 Eurostat (2006): Energy: Yearly Statistics, Data 2004

szerese a fajlagos energiafelhasználás értéke. Átlag körüli energiahatékonyság jellemzi Hollandiát, Belgiumot és Nagy-Britanniát, míg az alatti fajlagos energiafelhasználást mértek Luxemburgban, Olaszországban, Franciaországban, Németországban, Írországon, Ausztriában és Dániában. (Ez utóbbi országban az ezer euró bruttó hazai termékre jutó energiafelhasználás csak közel háromötöde az uniós átlagnak.)

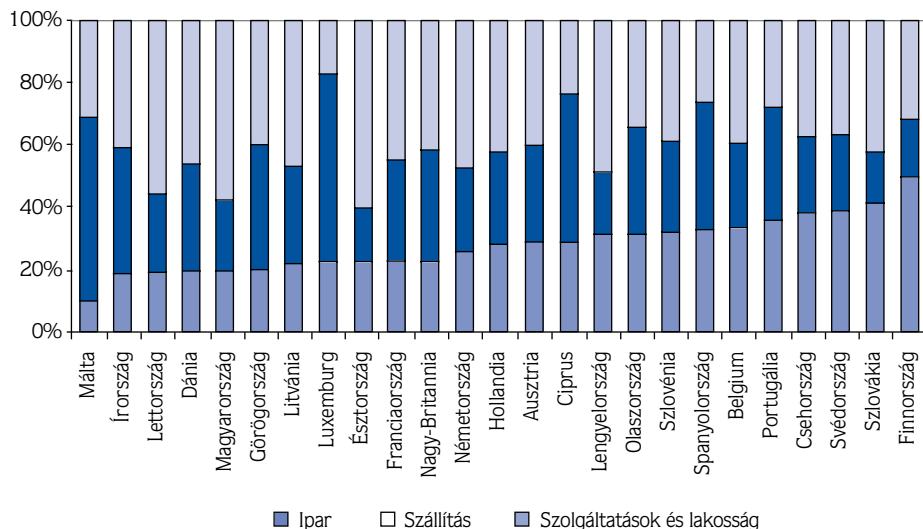
Az Európai Unióban 2004-ben 1747 millió tonna olajjal egyenértékű *energiát használtak fel*, 6,3%-kal többet, mint öt évvel korábban. Az energiafelhasználás

szerkezete ezen időszak alatt lényegében nem változott, 2004-ben a legnagyobb részt a kőolaj és kőolajtermékek (37%) és a földgáz (24%) felhasználása tette ki, az atomenergia 15%-ot képviselt, a szilárd tüzelőanyagok a felhasználás 18%-át, a megújuló energiaforrások 6,3%-át biztosították.

Az Unió tagországaiban 2004-ben az összes felhasznált energia háromötödét négy ország használta fel: Németország fogyasztása 20%-ot tett ki, Franciaországé 16%-ot, ezt követte Nagy-Britannia és Olaszország 13%-kal, illetve 11%-kal.

1. táblázat. Energiafelhasználás az Európai Unió tagországaiban, 2004

Ország, országcsoport	Összes energiafelhasználás		Egy főre jutó energiafelhasználás kgoe/fő
	millió toe	megoszlás, %	
EU-25	1 746,9	100,0	3 821
Németország	347,7	19,9	4 213
Franciaország	273,7	15,7	4 547
Nagy-Britannia	232,1	13,3	3 889
Olaszország	184,8	10,6	3 193
Spanyolország	140,2	8,0	3 312
Lengyelország	92,5	5,3	2 422
Hollandia	82,3	4,7	5 061
Belgium	54,8	3,1	5 274
Svédország	53,1	3,0	5 920
Csehország	43,6	2,5	4 266
Finnország	37,7	2,2	7 224
Ausztria	32,7	1,9	4 019
Görögország	30,6	1,8	2 774
Magyarország	26,2	1,5	2 589
Portugália	26,2	1,5	2 499
Dánia	20,0	1,1	3 705
Szlovákia	18,2	1,0	3 377
Írország	15,7	0,9	3 900
Litvánia	9,2	0,5	2 655
Szlovénia	7,2	0,4	3 603
Észtország	5,6	0,3	4 174
Luxemburg	4,7	0,3	10 354
Lettország	4,6	0,3	1 981
Ciprus	2,5	0,1	3 406
Málta	0,9	0,1	2 217



4. ábra. A főbb fogyasztók részesedése az összes végső energiafelhasználásból, 2004

Az Unióban egy főre átlagosan 3821 kg olajgyejenértékű energiafelhasználás jutott 2004-ben, tizenkét országban ennél több, tizenhárom tagországban ennél kevesebb. A legmagasabb fajlagos energiafelhasználást Luxemburgban mérték, itt egy fő az uniós átlagnál 2,7-szer több energiát használt fel, de az átlagosnál 50–90%-kal magasabb a fajlagos energiafelhasználása Finnországnak és Svédországnak is. A legalacsonyabb Máltán és Lettországban volt az egy főre jutó energiafelhasználás, az uniós átlag 42–48%-a.

Az Unióban 2004-ben az összes *végső energiafelhasználás*<sup>3</sup> 41%-a a szolgáltató szférába és a lakosság körébe jutott, ez valamelyest kisebb hányad, mint az előző évben, de lényegében akkora, mint az

azt megelőző években. A termelő szféra az energia 28%-át használta fel, a szállítás 31%-ot tett ki. A főbb fogyasztók szerinti végső energiafelhasználást tagországokonként vizsgálva jelentős különbségek mutatkoznak. Az ipar végső energiafelhasználásának aránya Finnországban és Szlovákiában az uniós átlagnál 22, illetve 13 százalékponttal magasabb, míg Máltán annál 18 százalékponttal alacsonyabb. A szállítás részaránya kiugróan, az átlagnál kétszer magasabb Luxemburgban és Máltán, de mindössze fele Szlovákiában. A lakosság és a szolgáltató szféra felhasználásának aránya Észtországban és Lettországban a legmagasabb (60%, illetve 56%), míg Luxemburgban az uniós részaránynak kevesebb, mint a fele (17%).

3 A végső energiafelhasználás: a végső energetikai, valamint a nem energetikai és anyag jellegű felhasználás összegét jelenti, nem tartalmazza a más energiahordozóra való átalakítás céljából történt felhasználást.

## Elsődleges energiatermelés az Európai Unióban

Az Európai Unió elsődleges *energiatermelése* 2004-ben kőolaj-egyenértékben kifejezve 882 millió tonna volt, fél százalékkal kevesebb, mint egy évvel korábban, és 2,4%-kal kevesebb, mint 1999-ben.

2004-ben a termelésben a legnagyobb súlyt az atomenergia (29%), a földgáz (22%), a kőolaj (15%) és a kőszén (13%) képviselték. A legnagyobb mértékben mind az előző évhez, mind az öt évvel korábbihoz viszonyítva a kőolaj termelése csökkent (7,2%-kal, illetve 21%-kal). Az energiahordozók termelésében a legnagyobb (5,1%-os, illetve 27%-os) növekedés a biomassza előállításában következett be, ezzel súlya az energiatermelésben 2004-re 8%-ra emelkedett.

2004-ben az Unióban az összes megtermelt energia negyedét Nagy-Britannia, 15-15%-át Franciaország és Németország adta, de jelentősebb, 8-9%-os részarányt képviselt Hollandia és Lengyelország is, míg a többi tagország részesedése 4% alatti volt. 2004-ben az Unió szénkitermelésének közel felét Lengyelország, ötödét Csehország, 16%-át Németország, 13%-át Nagy-Britannia adta, a fennmaradó 4,5% Spanyolország, Franciaország és Olaszország szénbányáiból származik. A kőolaj-előállítás tekintetében az Unió tagországai közül mindössze két ország rendelkezik komolyabb kőolajvagyonnal: a termelés meghatározó részét (72%-át) adó Nagy-Britannia és Dánia (15%). A földgázkitermelésben is élen járó – a termelésből 45%-kal részesedő – Nagy-Britannia mellett Hollandia képvisel még figyelmet érdemlő hányadot (32%). A nukleáris-energia-termelés Franciaországban a leg-

jelentősebb, az összes e módon előállított energia 46%-a onnan származik. Az atomerőműveit fokozatosan leépíteni és megszüntetni szándékozó Németország és Svédország 17%-ot, illetve 8%-ot képviselt, míg a fenntartás és további fejlesztések mellett döntő Nagy-Britannia szintén 8%-át adta az összes nukleáris-energia-előállításnak.

## Energiainport

Az Unió legtöbb tagországában az energiaigény fedezésére a hazai termelésből származó energian túlmenően jelentős mennyiségű *importenergiára* van szükség. 2004-ben az Európai Unió összességében 1363 millió tonna olajegyenértékű energiát importált, 4,1%-kal többet, mint egy évvel azelőtt, és 16%-kal többet, mint öt évvel korábban.

Az importált energiahordozók közül 2004-ben a legnagyobb részarányt a kőolaj és nyersanyagai tették ki (47%), ezt követte a földgáz (21%), az egyéb kőolajtermékek (19%), a kőszén (10%) és a villamos energia (2%). Öt év alatt a kőolaj és kőolajtermékek importja 8%-kal, illetve 18%-kal bővült, a kőszéné 33%-kal, a földgázé 31%-kal.

2004-ben a nettó energiainport (import-export) olajegyenértékben számítva 902 millió tonnát tett ki. A legnagyobb nettó importőrök többnyire a legnagyobb mennyiségű energiát felhasználó országok: Németország, Olaszország, Franciaország, Spanyolország. A sorból hiányzik Nagy-Britannia, mely energiafelhasználását tekintve gyakorlatilag önellátónak minősül. Kiemelendő továbbá, hogy az Unió tagországai közül Dánia az egyetlen ország, mely nettó exportőrnek számít.

2. táblázat. Nettó energiaiimport az Európai Unióban, 2004

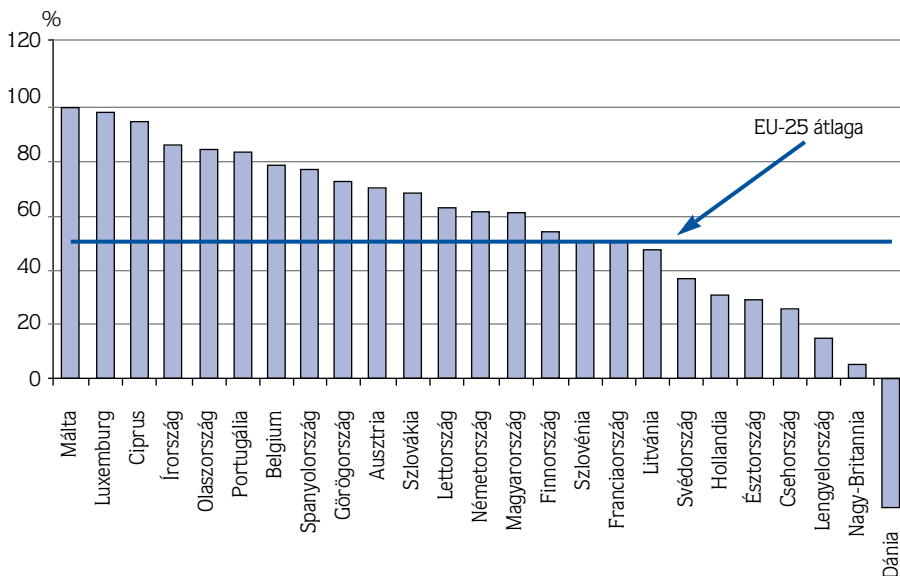
Ország, országscsoport	Nettó energiainport	Ezen belül	
		nettó olajimport	nettó földgázimport
millió toe			
EU-25	907,2	560,2	227,5
Németország	214,7	121,3	65,9
Olaszország	159,1	82,4	55,3
Franciaország	139,8	94,1	37,8
Spanyolország	114,1	75,5	24,6
Belgium	49,3	27,7	14,6
Hollandia	29,7	44,1	-24,9
Görögország	24,6	21,7	2,2
Ausztria	23,1	13,1	6,0
Portugália	22,4	15,4	3,3
Finnország	20,8	11,0	4,0
Svédország	20,1	16,8	0,9
Magyarország	15,9	4,9	9,3
Írország	13,7	8,8	3,0
Lengyelország	13,6	20,9	8,1
Szlovákia	12,5	3,2	5,7
Nagy-Britannia	12,1	-12,8	1,5
Csehország	11,0	8,9	7,1
Luxemburg	4,6	3,0	1,2
Litvánia	4,4	2,4	2,4
Szlovénia	3,6	2,5	0,9
Lettország	3,0	1,5	1,7
Ciprus	2,4	2,4	-
Észtország	1,7	0,9	0,8
Málta	0,9	0,9	-
Dánia	-10,0	-10,6	-3,7

A nettó olaj-, illetve földgázimport tekintetében a legnagyobb mennyiséget importálók közül ugyanezt a négy országot lehet kiemelni: Németország, Franciaország, Spanyolország és Olaszország adta az összes nettó olajimport kétharmadát, az összes nettó földgázimport négyötödét. Nettó olajexportőrnek számít Dánia és Nagy-Britannia, s nettó földgázexportőrnek ugyancsak Dánia, továbbá Hollandia.

Az Európai Unió energiapolitikájának egyik központi feladata az *energiafüggőség* mérséklése. 2004-ben az Unió energiafüggősége (nettó energiaiimport/bruttó felhasználás) 50,5% volt, 5 százalékponttal magasabb, mint öt évvel korábban.

Az európai viszonylatban jelentősebb-

nek számító kőolaj- és földgázvagyonnal rendelkező Dániát és Nagy-Britanniát leszámítva, valamennyi tagország érdekelt az importfüggőség veszélyeinek kezelésében és az ezzel kapcsolatos kérdések megoldásában. Az uniós átlagnál kisebb vagy azzal egyező az importenergiafüggőség hét országban: Lengyelországban, Csehországban, Észtországban, Hollandiában, Svédországban, Litvániában és Franciaországban. A függőség szempontjából legrosszabb helyzetben, a 75%-os mértéket is meghaladó függőségi viszonyban nyolc tagország volt: Spanyolország, Belgium, Portugália, Olaszország, Írország, s kritikus, 90%-os hányadot is meghaladva Ciprus, Luxemburg és Málta.



5. ábra. Energiafüggőség (nettó energiainport/bruttó felhasználás) az Európai Unióban, 2004

## Megújuló energiaforrások hasznosítása az Európai Unióban

A környezetkímélő és megújuló energiaforrások hasznosításának fokozatos növelésére az Európai Unió direktívát készített, amely irányadó értékeket ad az egyes tagországoknak a 2010-ig elérendő eredményekre, figyelembe véve azok energetikai, társadalmi, politikai és technikai jellemző viszonyait. Az Unióban megújuló energiaforrásnak tekintendő a közvetlen napenergia, a szélenergia, a geotermikus energia, a hullámenergia, az árapály-energia, a biomassa- és a vízenergia, továbbá a biomasszából és a szennyvízből nyert biogáz.

Az Európai Unióban megújuló energiaforrások hasznosításával 2004-ben 109,2 millió tonna olajegyenértékű energiát használtak fel, 6,1%-kal többet, mint 2003-ban, és 22%-kal többet,

mint 1999-ben (s várhatóan felhasználásuk bővülése egyre gyorsabb lesz). A kőolaj-egyenértéken számított 108,8 millió tonna energiatermelés kétharmadát biomassa-, közel negyedét vízenergia-előállítás tette ki, a szél-, nap- és geotermikus energia termelésének részaránya 1–5% közötti volt.

Az összes energiafelhasználáson belül a megújuló energiaforrások hasznosítása 2004-ben az Unióban átlagosan 6,3% volt. A tagországok közül ez az arány Lettországban (36%), Svédországban (27%), Finnországban (23%) és Ausztriában (21%) volt a legmagasabb, míg Nagy-Britanniában, Luxemburgban, Belgiumban, Írországban, Szlovákiában és Hollandiában a 3%-ot sem érte el.

A 2001/11/EK irányelv meghatározza, hogy 2010-re a villamosenergia-fogyasztáson belül hány százalékot kell megújuló energiaforrásból biztosítani (az Unióban átlagosan 21%-ot). A megújuló

3. táblázat. Megújuló energia az Európai Unióban, 2004

Ország, országcsoport	Összes belföldi felhasználás, millió toe	A megújuló energia aránya az összes	
		energiafelhasználáson	villamosenergia-fogyasztáson belül, %
EU-25	109,2	6,3	13,7
Franciaország	17,3	6,3	12,9
Svédország	14,1	26,6	46,1
Németország	13,8	4,0	9,7
Olaszország	12,5	6,8	15,9
Spanyolország	9,0	6,4	18,2
Finnország	8,8	23,4	28,3
Ausztria	6,8	20,7	58,8
Lengyelország	4,3	4,7	2,1
Portugália	3,9	14,9	24,4
Nagy-Britannia	3,7	1,6	3,7
Dánia	2,9	14,6	27,0
Hollandia	2,4	2,9	5,7
Lettország	1,6	35,9	47,1
Görögország	1,6	5,1	9,5
Csehország	1,4	3,1	4,0
Belgium	1,2	2,1	2,1
Magyarország	1,0	3,7	2,3
Szlovénia	0,8	11,4	29,1
Litvánia	0,7	8,0	3,5
Észtország	0,6	10,8	0,6
Szlovákia	0,4	2,2	14,3
Írország	0,3	2,1	5,1
Ciprus	0,1	3,9	-
Luxemburg	0,1	1,6	3,2
Málta	-	-	-

energia aránya a villamosenergia-fogyasztáson belül az Európai Unió tagországaiban, 2004-ben 14% volt, a tíz újonnan csatlakozó országban ennél lényegesen alacsonyabb, 5,7%. Rendkívül jelentős a megújuló energiaforrások szerepe Ausztriában (59%), Lettországban

(47%) és Svédországban (46%), míg Észtországban, Belgiumban és Lengyelországban az összes villamosenergia-fogyasztáson belül arányuk 0,6–2,1% közötti.

**FREID MÓNIKA**

**Florian Wettner: Die Amtshilfe  
im Europäischen Verwaltungsrecht**  
**(Hatósági jogsegély az európai közigazgatási jogban)**

*(Jus Internationale et Europaeum 2.) Mohr Siebeck, Tübingen, 2005., 418 oldal*

Florian Wettner „Hatósági jogsegély az európai közigazgatási jogban” című munkája 2005-ben jelent meg Németországban, a Mohr Siebeck kiadó gondozásában. A mű megírásának apropójaként a szerző az uniós közigazgatási jog perspektívaváltását jelöli meg.

Tulajdonképpen már a közös piac megteremtése is – amely az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés 2. cikkében a Közösség egyik fő célkitűzéseként került nevesítésre – nagyrészt közigazgatási tevékenységnek minősíthető. Később bővült a közigazgatási tevékenységek palettája, és a jogalkotás, illetve a jogalkalmazás mellett az integráció előrehaladásával kialakult a Közös Európai Tér közigazgatása is, mint saját feladat- és hatáskör, és ennek megfelelően megteremtődött az európai közigazgatási jog is.

A Közös Európai Tér közigazgatása alatt elsősorban az adminisztratív és végrehajtói tevékenységet, vagyis a közösségi jogi normák végrehajtását értjük, amelyet a tagállami és az uniós szinten elhelyezkedő közigazgatási szervek végeznek. Az uniós szervek – ezen belül is elsősorban a Bizottság igazgatási cselekményei – azonban sok esetben pusztán a közösségi szintű törvényhozási programok megvalósítását, betartását tartják szem előtt, s ez által az Európai Közigazgatási Tér fogalmának messzebb mutató értelmezésére engednek következtetni.

A tagállamok hatóságai által végzett közigazgatási cselekmények koordinációja, felügyelete, illetve magukkal a cselekményekkel kapcsolatosan végzett információgyűjtő tevékenység tartozik materiális értelemben az európai közigazgatás fogalmába. A hatáskörök természetesen megoszlanak az Unió szervei (itt elsősorban a Bizottságra kell gondolni, de egyre nagyobb szerephez jutnak ma már más szervek is) és a tagállami közigazgatási szervek között. Häberle egy ún. „mag-héj modellről” beszél, ahol a magot a Bizottság és a tagállamok közigazgatási szervei alkotják, amely körül kvázi héjként az egyéb európai hatóságok, hivatalok, valamint a privát szférába tartozó szervezetek csoportosulnak.

Tovább folytatva az európai közigazgatási jog fogalmának elemzését, a szerző megkülönbözteti a közösségi jognak az uniós hatóságok általi közvetlen (direkt), illetve a tagállami hatóságok által történő közvetett (indirekt) végrehajtását. A direkt és az indirekt végrehajtást azonban nem lehet egymástól mereven elhatárolni, hiszen a szereplők, vagyis a tagállami és a közösségi hatóságok kölcsönös együttműködésére annak ellátása során igény van, illetve merülhet fel.

A hatóságok közötti együttműködésre (az ún. interadminisztratív kooperációra) alapvetően két esetben van szükség. Egyrészt a közösségi jog tagállamokon belüli egységes alkalmazása érdekében, másrészt abban az esetben, ha az adott

hatóság feladat- és hatásköre, illetve a területileg vagy funkcionálisan meghatározott közigazgatási tér nem fedik egymást. Emiatt az együttműködési mechanizmusok számtalan fajtája alakult ki. A kooperáció legtöbbször valamely közigazgatási szervnek egy másik hatóság által lefolytatott eljárásban – egészen pontosan annak egy vagy több eljárási mozzanatában – való részvételében nyilvánul meg.

A közigazgatási kooperáció meglétét támasztja alá, illetve karakterét juttatja kifejezésre a szakirodalomban a közösségi szervek és a tagállami szervek egymástól függő (kodependens) szerveként, illetőleg közigazgatási szövetségként történő megjelölése. Az ez utóbbi fogalmat használók (így például Sabino Cassese) a „szövetség” megjelölés alatt a közigazgatási egységek közötti interadminisztratív kapcsolatot értik.

Wettner monográfiája a hatóságok által a közösségi jog kapcsán nyújtott közigazgatási jogsegély intézményét elemzi, amely mind a tagállami hatóságok egymás közötti, azaz horizontális, mind pedig az uniós szervekkel fennálló vertikális kapcsolataik keretében megjelenik.

A joghatóság fogalma mind a tagállami jogrendszerekből, mind pedig a nemzetközi jogból jól ismert. A tagállamok gyakorlatában a tényállás feltételei és határai jogilag jól kidolgozottak és szabályozottak, a közösségi jog szintjén azonban ez még egy kiaknázatlan terület.

A fogalom általános jelentésmagja eltérő az egyes tagállamok jogrendszerében, és más a közösségi jogban is. A közigazgatási jogsegély szükségessége – Florian Wettner szavaival élve – a közigazgatási feladatellátás és a közigazgatási ismeret egymást nem teljes egészében lefedő tényéből adódik, és az így ki-

alakult inkongruencia együttműködésen alapuló áthidalását célozza. Röviden összefoglalva tehát, a közigazgatási jogsegély feladata a határokon átívelő közigazgatási feladatellátás és a határokhoz kötött tudás között tágongó szakadék áthidalása.

Valamennyi tagállam közigazgatása gondoskodik saját földrajzi határain belül a hatályos jogszabályok alkalmazásáról. A tagállami hatóságokra nézve ez azt jelenti, hogy számukra a közigazgatási feladatellátás kapcsán biztosított hatáskörök egyaránt megtestesítenek jogosítványokat és kötelezettségeket. A hatályos jognak az adott szervnek alárendelt hatóság általi be nem tartása jogterületenként különböző problémákat eredményez, és így például a költségvetés területén bevételkieséshez, a gazdasági igazgatás területén versenytorzításhoz vezet, ezenfelül veszélyeztetheti az adott állam működését. Ez az alaphelyzet vezet a közigazgatás cselekvésre történő megbízásához, vagyis ahhoz, hogy a hatóság döntésének alapjául szolgáló tényállásokat részletesen felderítsék, megfelelően tisztázzák, illetve az ennek alapján meghozott közigazgatási döntéseket végrehajtsák. Ennek a „megbízásnak” a teljesítése gyakran hatásköri és területi akadályokba ütközik. Ezek a határok az egyes államokon belül a szervek közötti hatáskörmegosztásból adódnak, hiszen az állami szervek között az egyes tárgykörök alapján, illetve területi alapon történik a munkamegosztás. A szövetségi államokban ehhez természetesen még hozzájárul a szövetségi és a tartományi szint közötti hatáskörmegosztás is.

Nemzetközi vonatkozású tényállás esetén a közigazgatás cselekvése a szuverenitás elmélete értelmében az állami hatalom terjedelmének földrajzi korláta-

ba ütközik. A területiség elve alapján adott állam nem köteles túrni egy másik, adott esetben magasabb szinten elhelyezkedő hatóság cselekményeit sem saját területén, ha előzetesen ahhoz nem járult hozzá. Az államok közötti hatósági jogsegély szükségessége így tehát abból adódik, hogy az állami szuverenitás akadályozza a közigazgatást abban, hogy a rábízott feladatokat megfelelően ellássa.

A szerző, a gondolatmenetet továbbvezetve, ezt követően a közigazgatási jogsegély problematikus pontjait boncolgatja. A közösségi jogban ugyanis számos, az eddigiekben ismertetett ismerveknek megfelelő együttműködési folyamat létezik. Ezek kapcsán joggal merül fel a kérdés, hogy ezen folyamatok közül melyek azok, amelyek kimerítik a közigazgatási jogsegély fogalmát. Egyáltalán, milyen feltételeknek kell megfelelnie ahhoz, hogy közigazgatási jogsegélyről lehessen beszélni, illetve milyen határok betartásával érvényesül ez a jogintézmény? A válasz ezekre a kérdésekre a közösségi jogi szabályozásból első látásra ugyanis nem ismerhető fel, hiszen a jogszabályok – sem a terminológia, sem a tartalom tekintetében – nem mutatnak egységes képet. A terminológiai bizonytalanságok, amelyek egyébként más területeken is előfordulnak, abból erednek, hogy az Unió fordítószolgálatánál tevékenykedők sok esetben nem rendelkeznek egyszerre nyelvi és szakmai kompetenciával is, s így a joganyag nem minden esetben kerül megfelelően átültetésre egy másik nyelvre.

A fogalmi divergenciák által kiváltott bizonytalanság, valamint a feltételrendszer és a terjedelem homályos volta mellett Wettner kitér arra a tényre is, hogy a szabályozás részletessége, mélysége eltér a különböző jogi aktusok esetében.

Behatóbb vizsgálat nélkül azonban nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy a szabályozás hiányosságai, illetve egyes esetekben annak felületes volta a jogalkotó szándékos magatartásának eredménye-e, amelyet az adott jogterület specifikumai okoznak, vagy „egyszerűen” a nem elég körültekintő jogalkotási folyamat produktuma. Maga a szerző arra a következtetésre jut, hogy a közigazgatási joghatóság intézményének tekintetében hiányzik a nyelvi és a tartalmi értelemben vett egységes szabályozás, amely ellentmond a jogalkotás minőségének javítását célként kitűző közösségi irányelvekben foglaltaknak.

E tényeknek ismeretében Florian Wettner azt a célt tűzte ki maga elé, hogy művében megvizsgálja, hogyan lehetne a közösségi közigazgatási jogsegély szabályozását egységesíteni a fogalomhasználattal és a tartalmi szabályozások tekintetében, valamint a jogintézmény számára egy homogén struktúrát kialakítani. Ugyanakkor ezen kérdések tartalmi absztrakciójával megalkotja a maga számára egy további kérdést, nevezetesen azt, hogy mennyiben szükséges a terület-specifikus szabályozásokat egy teljesen általános fogalomképzésnek, illetve rendszerezésnek alávetni, és azok közös elveit egy általános jogi terminológiában megfogalmazni. Az egységesítés mellett három közösségi jogi alapelv is szól: a jobbiztonság általános elve, valamint a végrehajtás egységességének és hatékonyságának az elve.

A mű a fenti kérdésköröket fejti ki. Szerkezetileg négy nagy fejezetre tagolódik, amelyek – az átláthatóságot és a jobb megértést elősegítendő – további alfejezetekre vannak felosztva.

Az első nagy szerkezeti egység a jogintézmény jogszabályi hátterével, illetve

uniós szabályozásával foglalkozik, a második a közigazgatási jogsegély fogalmával és jelentőségével a közösségi jogban, a harmadik fejezet a közösségi jogsegély kapcsán felmerülő interadminisztratív kapcsolatokat vizsgálja, végül az utolsó egység a privát szférába tartozók jogállását elemzi a közigazgatási jogsegély megvalósulása esetén.

A könyv első fejezetében a szerző a közigazgatási jog egyes területeit teszi vizsgálat tárgyává, és arra a megállapításra jut, hogy a közigazgatási jogsegély már meglehetősen régóta figyelemre méltott szabályozási terület a közösségi jogban. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy az EGK-Szerződés 89. cikkének a (2) bekezdésében (jelenleg EK 85. cikk (2) bekezdés) már a Közösség létrehozásakor egy speciális, elsődleges jogi kötelezettség került megfogalmazásra a versenyfelügyelet területén, amely a tagállamokat közigazgatási jogsegélyre kötelezte a Bizottság irányában. A másodlagos jogforrások is számos esetben szabályozzák ezt a jogintézményt; a legrészletesebb szabályozást ezzel kapcsolatosan a szociális, a vám-, vagy az adóügyi igazgatás területén találhatjuk.

A közigazgatási jogsegély intézményének fejlődése jelentős impulzust kapott a belső piac megteremtésével, amely a közösségi jognak a különböző tagállamokban történő egységes végrehajtásának érdekében a nemzetek közötti közigazgatási együttműködés megerősítését vonta maga után.

A könyv 2. fejezete a közösségi közigazgatási jogsegély fogalmával és jelentőségével foglalkozik, illetve elhatárolja azt a nemzetközi jogban ismert és használt jogsegély fogalmától.

A közigazgatási jogsegély tulajdonképpen – Wettner szavaival élve – nem

más, mint valamely hatóság vagy bíróság által egy adott feladatellátás során nyújtott segítség, ha az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv eszközei nem bizonyulnak elegendőnek. A közösségi közigazgatási jogsegély intézményét a közösségi jog végrehajtásának hatékonyságát biztosító eszközként definiálja.

A következő szerkezeti egység a közösségi közigazgatási jogsegély nyújtása esetén a hatóságok közötti interadminisztratív kapcsolatokkal foglalkozik, amelyeket elsősorban rendeletek és irányelvek határoznak meg. Ezeket a közösségi jog általános alapelvei, valamint a nemzetközi szerződések vagy egyéb, kötőerővel nem rendelkező megállapodások formájában jelentkező, tagállamok közötti, illetve interadminisztratív megállapodások egészítenek ki vagy konkretizálnak. Az általános közösségi jogi alapelvek jelentős mértékben hozzájárulnak ahhoz, hogy a közigazgatási jogsegély anyagi feltételeit, határait általános eljárási standardokként vegyék figyelembe.

Egyes jogrendszerekben – mint amilyen a német vagy az osztrák jog – létezik egy íratlan, objektív jogi kötelezettség is a lojális együttműködésre. A szerző szerint ennek az általános együttműködési kötelezettségnek a jövőben nagyobb szerepet kellene kapnia a közigazgatási jog szinte valamennyi területén.

Végül a kötet utolsó fejezete a magánszférába tartozók jogállását elemzi a jogsegély megvalósulása esetén. A közigazgatási jogsegély tulajdonképpen egy általános érdekeket szolgáló kooperációs eszköz a közösségi jogban, amelyet a privátszféra szereplői nem vehetnek igénybe. Azonban ez nem jelenti azt, hogy ennek az eszköznek az alkalmazása

ne érintené a privátszférába tartozók jogi helyzetét, alapjogait.

A magánszemélyek alapjogai elsődlegesen a közösségi jog általános alapelveiből vezethetők le mint egységes minimumstandardok. Valamennyi olyan beavatkozáshoz, amelyek ezeket az alapjogokat érintik, megfelelő jogalapra van szükség. Ez elsősorban a másodlagos közösségi jogforrásokban, illetve különböző tagállami normákban kerül szabályozásra. Ha azonban a közigazgatási jogsegély csak a lojális együttműködésből vezethető le, és hiányzik a másodlagos közösségi jogi vagy tagállami konkretizálás, akkor a jogsegélynek a törvényi fenntartások korlátokat szabnak, ami tulajdonképpen az egyének védelmét is szolgálja. További, a privátszféra szereplőinek jogi védelmét szolgáló eszközök következnek még az arányosság elvéből, vagy a polgárok eljáráshoz, illetve jogi védelemhez való jogából, valamint az adatvédelemhez és a titoktartáshoz való jogokból.

A szerző a fent leírtakból azt a végső konklúziót vonja le, hogy a közigazgatás hatékonyságának javítása és a jogbizton-

ság érdekében szükségesnek mutatkozik az európai közigazgatási jogsegély fogalmának egy önálló közösségi jogi aktus keretében történő egységes kidolgozása. A kodifikációnak megfelelő impulzust adhat az Európai Unió Alkotmány szerződése. Wettner ezen a területen egy kooperációs rendelet megalkotását tartaná kívánatosnak, hiszen a közigazgatási jogsegély intézménye a Közösség hatékony és problémamentes működése érdekében nélkülözhetetlen eszköz.

A széles szakirodalmi és jogszabályi bázisra támaszkodó mű egy olyan jogintézményt tárgyal, amelynek eddig nem túl sok figyelmet szentelt sem a szakirodalom, sem a közösségi jogalkotás, jóllehet a Közösség megfelelő működésének kulcsfontosságú „építőköve”. Ebben az értelemben hiánypótló alkotásként értékelhetjük Wettner írását. A problémakör részletes feltérképezése, több oldalról történő megközelítése, különös részi példákkal történő illusztrálása a művet értékes olvasmánnyá teszi a szakemberek és a laikusok számára egyaránt.

**SZABÓ ANITA**

## Szemelvények a nemzetközi sajtóból

### Diário de Notícias

#### Brüsszel drasztikus terve az áfacsalások leküzdésére

*Kovács László adóügyi EU-biztos „drasztikus” reformot készít elő, hogy felvegye a harcot az áfacsalások ellen a határokon átnyúló tranzakcióknál. A European Affairs Channel internetes tévécsatornának adott nyilatkozatot az országos portugál napilap elemezte.*

Kovács hangsúlyozta, hogy az áfát az adott termék vagy szolgáltatás származási országában kell behajtani, nem pedig – ahogy jelenleg is történik – egy másik tagállamban, ahol a fogyasztás történik.

A csalás egyik formája, amikor áfamentes termékeket importálnak, majd utána áfával együtt adnak el, ám az adót nem fizetik be az adóhatóságoknak. Akadnak összetettebb esetek is, például az úgynevezett körhinta-rendszer, amely importálások és újrainportálások nehezen ellenőrizhető sorozatából áll, s amelynek célja a tranzakció nyomainak eltüntetése és az áfabefizetés elkerülése.

Kovács a rendszer teljes megfordítását javasolja: az áfát a szállítási lánc legelső országában hajtánák be, amely vállalná, hogy a bevételt átutalja annak az államnak, ahol a fogyasztás történik. Szerinte azáltal, hogy az áfát már befizették, mire a termék a célországba érkezik, a csalást is meg lehetne akadályozni.

Az adóügyi biztos úgy véli, hogy a határokon átnyúló mozgásoknál elkövetett csalások elérik az évi hatvanezer millió eurót (vagyis hatvanmilliárdot), ami az összes tranzakció tíz százalékát kitevő. Az áfacsalások régóta foglalkoztatják már az EU-tagállamokat, ám az uniós fővárosokban mostanában mind nagyobb figyelmet szentelnek e témának. Ezt a változást „talán a jelenlegi gazdasági és pénzügyi helyzet indokolja”, valamint az a törekvés, hogy visszaszorítsák a költségvetési hiányt – magyarázza Kovács László.

Mint mondja, a csalás elleni küzdelemből származó jövedelmek „fontosak lennének a munkahelyteremtéshez, a növekedés fokozásához, a kutatás-fejlesztéshez és a költségvetési hiányok féken tartásához”. Az EU-biztos úgy gondolja, hogy a javaslat – amelyet a gazdasági és pénzügyminiszterek (Ecofin) június 7-én tárgyaltak meg – a „leginkább innovatív és ígéretes megoldása” lenne e problémának; elismeri ugyanakkor, hogy „a legnehezebb is, mivel a tagállamok egyhangú támogatását igényli”.

Nem minden EU-tagország képviseli ugyanazt az álláspontot a csalás elleni harc terén. Ausztria, Németország és Nagy-Britannia kevésbé drasztikus megoldást támogat, amelynél az áfát a szállítási lánc végén fizetnék be. Ez a forgatókönyv Kovács elképzelései között is szerepel, akárcsak a tagállamok adóhatóságai közötti együttműködés növelése.

## Il Sole 24 Ore

### Az energiaszektor piaci alapon működik

*Az olasz gazdasági napilapban megjelent interjú, amelyet Kóka János miniszterrel készítettek, az európai kontinens, ezen belül Magyarország energiafüggőségét és annak csökkentési lehetőségeit tárgyalja. Az alábbiakban részletesen ismergetjük az interjút.*

A miniszter elmondta, hogy hazánk az elsődleges energiaforrások közül a földgáz 45 százalékát importálja, és a behozatal 80 százaléka Oroszországból érkezik. A Nemzetközi Energiahivatal egyik tanulmánya szerint az orosz gázforrások iránt folyamatosan nő az igény mind a hazai, mind a nemzetközi piacon, míg a kitermelés ezt nem tudja követni. Ami azt jelenti, hogy a kereslet-kínálat közötti rés egyre tágul. Ez a Gazprom fő tartályainak lassú kiürüléséhez vezet majd, különösen a további beruházások hiányában. Ez pedig az orosz elosztóhálózatnak egyre fokozódó veszteséget jelent. Ezért a magyar miniszter véleménye szerint diverzifikációra van szükség nemcsak a beszállító hálózatokban, de a források terén is.

Arra a kérdésre, hogy honnan lehetne új forrásokat biztosítani, Kóka János elmondta, hogy Magyarország és Közép-Európa egy része most két fontos projektre összpontosítja a figyelmet. Az egyik a Nabucco gázvezeték, ami török gázt szállít majd hazánkon keresztül Ausztria felé. Ennek két fontos pozitívuma lesz: az egyik, hogy egy új beszállítási irányt biztosít, a másik, hogy ezen a vezetéken keresztül hozzá lehet jutni az iráni és a kaszpi-tengeri gázforrásokhoz. A másik projekt a horvát partok közelében egy új gáz-cseppfolyósító állomás létrehozatala. Magyarország számára fontos,

hogy az új beszállításokból részesüljön, bár jelenleg a beszerzési terület – benne Irán is – politikai szempontból még érzékenynek és bizonytalannak tekinthető. Fontos felmérni, hogy Európában mely országok és milyen mennyiségben érdekeltek ebben a beszerzésben. Az is fontos, hogy megfelelően válasszuk meg az új elosztó állomás helyét, mert ez hosszú távra szóló döntés, és a környezetvédelmi szempontokat is figyelembe kell venni. A legfontosabb lépés most egy megvalósíthatósági tanulmány készítése.

Megemlítésre került Putyin elnök februári budapesti látogatása, amikor felajánlotta Magyarországnak, hogy a Gazprom nyugat-európai elosztóbázisává váljon. Felmerült a kérdés, hogy egy ilyen lépéssel hazánk nem kerül-e még függőbb helyzetbe Oroszországgal szemben. A miniszter jelezte, hogy Oroszország az elmúlt 30 éves együttműködés során megbízható beszállítónak és kiváló partnernek bizonyult Magyarország és a térség számára. A közeli jövőben a Gazprom a régió, de egész Európa legfontosabb gázszállítója marad még, és jelenleg ő a legolcsóbb beszállító. Ha Magyarországon a gázüzletágban orosz beruházások lesznek – például új vezetékek és tárolóhelyek építése folytán –, az megerősíti az orosz kereskedelmi érdekeket a magyarországi és európai felvevőpiacok felé.

Ami a Balkán-térség gázbeszerzését illeti, egészen biztos, hogy a drágább nyugat-európai források helyett az orosz és a kelet-európai beszállítókat preferálják – fejtette ki Kóka. Ugyanakkor a Közel-Keletről érkező gáz – például a Nabucco vezetéken keresztül – középtávon az orosz gáz vetélytársává válhat. Ami a kőolajat illeti, a régió beszállítása diverzifikáltabb, azonban itt is érezhető a ked-

vező orosz pozíció. Mindenesetre a kőolaj szállítása könnyebb, mert tengeri úton a világ bármely részéről beszállítható a horvát kikötőn keresztül.

Az európai energiapolitikával kapcsolatban a miniszter úgy vélekedett, hogy osztja a Bizottság és az osztrák elnökség álláspontját, mert véleménye szerint is közösen, uniós szinten kell megoldást keresni az energiapolitikában most felmerült kérdésekre. Az EU egyik kiemelt feladata az energiabeszállítás fenntartható, biztonságos és hatékony biztosítása. Az eddigi EU-energiapolitika ellentmondásos volt, mert egyrészt a kőolaj piacliberalizációját és a beszállítás biztonságát uniós jogszabályokkal megfelelően alátámasztották, másrészt viszont a földgáz és az elektromos áram beszállítási feltételeinek biztosítását az egyes tagországok felelősségi körébe rendelte. Ezért fontos a felelősség kiegyensúlyozottabb megosztása, ezek alapelveinek uniós szintű lefektetése, és a beszállító oldalról is biztonsági intézkedések megtétele. Magyar részről szorgalmazzák egy uniós felügyelő intézmény felállítását, amely Budapesten működhetne.

Arra a kérdésre, hogy az energetikai téren megvalósítandó projektekre milyen forrásból lehet pénzeket biztosítani, Kóka János elmondta, hogy mind Európában, mind Magyarországon az energiaszektor piaci alapon működik. Az új kőolaj- és földgáz-beruházásokat a privát vállalatok tennék meg, ezek természetesen racionális, piaci érveken alapuló lépések lennének. Hazánkban is intézkedéseket kell hozni a költségek csökkentése és a nemzeti költségvetés javítása érdekében, azonban a magyar gazdaság jól teljesít, ezért kedvező terep a befektetésekhez, így nincsenek is ellenvetések az energetikai beruházások piaci érdekek szerin-

ti megvalósítása ellen. Azok a hazai és külföldi vállalatok, amelyek az elmúlt években már befektettek ezen a területen, érdekeltek a további beruházásokban. Ezzel egyidejűleg új szereplők is beléptek a magyar piacra, a német E.On-Ruhrgaz például a Mol több működő részlegét átvette.

[www.ilssole24ore.com](http://www.ilssole24ore.com)

---

## Die Presse

---

### Szabad utazás az új tagállamokba – határőrök helyett kamerák

*Már 2007 végétől eltűnhetnek a sorompók, és életbe léphet a schengeni rendszer a régi és az új uniós tagállamok határán – véli Wolfgang Böhme a tekintélyes konzervatív bécsi napilapban közölt írásában.*

A Bergnél, Heiligenkreuznál vagy Spiefeldnél található határátkelőknél jellemző dugókról lassan már csak múlt időben beszélhetünk majd. Az EU-tagországok, valamint Svájc felé már 2007 végén vagy a 2008 folyamán megszűnhet az ellenőrzés az osztrák határokon. Onnantól fogva szabad lesz az út Portugáliától Vilniusig, Amszterdamtól Budapestig.

Az osztrák Belügyminisztérium tájékoztatása szerint már javában folynak a Schengen-térség kibővítésének előkészületei. Tíz új EU-tagállamból nyolcban már befejeződött a „Schengen-érettség” felmérése. Az év végéig megállapítják mely országok készültek fel eléggé az EU külső határainak önálló védelmére. Ezek az országok, Svájjal együtt, megnyitják majd határaikat az eddigi Schengen-országok felé.

## Új feladat 3200 határőr számára

Ausztriát, amely eddig a cseh, a szlovák, a magyar és a szlovén zöld határt kiemelten ellenőrizte, mindez nagyban tehermentesítendő. A hadsereg befejezheti támogató tevékenységét. 3200 határőrre új feladatok várnak. Az osztrák Belügyminisztérium szóvivője szerint egy részük továbbra is határterületen dolgozik majd, a maradék pedig a belföldi védelmi erőkhöz kerül. „Nem lesznek elbocsátások.”

Ahhoz, hogy a schengeni bővítéssel ne keletkezessen biztonsági vákuum, az új tagállamoknak külső határaik védelmekor ugyanazon minőségi normáknak kell megfelelniük, mint eddig Ausztriának vagy Németországnak.

Szlovénia Schengen-érettsége problémamentes. Magyarország, Szlovákia és Lengyelország helyzete azonban kényesebb. Csehország nem érintett, mivel nem kell EU-külső határt ellenőriznie. Románia és Bulgária – ezeknek még csatlakozniuk kell az Unióhoz – egyelőre nem válik a Schengeni Egyezmény részesévé. Svájcot, amellyel kétoldalú tárgyalások folynak, az új tagállamokkal együtt a nyitott határok rendszerébe kívánják integrálni.

A Schengen-bővítés technikai feltételeit néhány hónapon belül kiépítik. Éppen az elmúlt héten egyeztek meg az EU belügyminiszterei, az osztrák Liese Prokop elnöksége alatt, a Schengeni Információs Rendszer (SIS II) jogi megvalósításáról. Ennek része egy kibővített számítógépes adatbank, amellyel minden gyanús személy már az EU külső határain felismerhető. Az SIS II megállapodás azonban még az Európai Parlament jóváhagyására vár.

Ezenkívül az új tagországoknak erősíteniük kell a rendőri együttműködést az eddigi Schengen-államokkal. „Ha mindez

megvalósul, jobb biztonsági helyzetre számíthatunk” – mondja Johannes Rauch, Prokop belügyminiszter asszony szóvivője. Ez nemcsak a szomszédos országok által végzett fokozott ellenőrzéssel, hanem a határvédelem új technikai lehetőségeivel is összefügg.

## Speciális csapatok határközelben

A maradék kockázat elkerülése érdekében Ausztria az eddigi ellenőrzés megszűnése után a határain beutazók videokamerás ellenőrzését tervezi. Amennyiben gyanús járműveket vagy személyeket észlelnek, akkor azokat a határ közelében speciális egységek igazoltatják. Ezeket egykori határőrök közül verbuválják majd. A Schengeni Egyezmény ugyan megszünteti a határon történő ellenőrzést, azonban minden tagállam korlátlanul végezhet ellenőrzéseket saját ország-határain belül.

Legkorábban 2007 végétől a hadsereg is visszavonhatja a zöld határok mentén szolgáló, jelenleg mintegy 2000 katonáját. A Védelmi Minisztérium közlése szerint számítanak a szolgálat befejezésére, de a pontos időpontot a Belügyminisztérium határozza meg.

[www.diepresse.at](http://www.diepresse.at)

---

## de Volkskrant

---

### A lakosság egynegyede ellenzi a bevándorlókat

*A fenti címmel jelent meg a holland napilapban tudósítás egy, a migránsokkal kapcsolatos fenntartásokkal kapcsolatos aktuális felmérésről.*

A Motivacion közvéleménykutatóiroda által 1020 holland állampolgár körében végzett felmérés szerint a holland lakosság 25 százaléka ellenzi a bevándorlókat, 10 százalék rasszistának mondja magát, 50 százalék pedig ellenszenvesnek tartja az iszlám vallást.

A „született” hollandok 41 százaléka nem tartja toleránsnak a bevándorlókat, 24 százalékuk lustának tartja őket, 36 százalék pedig megkérdőjelezi őszinteségüket. A megkérdezettek 42 százaléka „született” holland tanárt akar gyermekének, 57 százalék szerint pedig a kormányfőnek is „született” hollandnak kell lennie.

Szintén ugyanebben a lapban megjelent egy másik, azonos témakörű cikk szerint az Európai Unióban még a Hollandiában tapasztaltnál is hevesebb rasszizmus észlelhető. A cikk az European Social Survey 2002–2003-as adataira hivatkozva megállapítja, hogy Hollandia még az uniós átlag alatti értékeket mutat. A közzétett táblázat szerint a legrosszabb a helyzet Görögországban és Magyarországon. Görögországban mintegy 70 százalékos mértéket ér el a lakosság ellenállása a bevándorlókkal, és kb. 47 százalékos a menedéjogot kérőkkel szemben. Magyarországon a lakosság 65 százaléka viseltetik ellenérzéssel a bevándorlókkal, s kb. 55 százalék a menedéjogot kérőkkel szemben – állítja a lap, hozzátéve, hogy az EU-átlag 50 százalék a bevándorlók és 47 százalék a menedéjogot kérők esetében.

[www.volkskrant.nl](http://www.volkskrant.nl)

---

## Kurier

---

### Sok kérdés, kevés válasz

*A magyar parlament elfogadta a paksi atomerőmű üzemidejének 2032-ig tör-*

*tendő meghosszabbítását. Ezt a határ osztrák oldalán fenntartásokkal fogadták. A közelmúltban a két oldal képviselői közmeghallgatáson találkoztak, amelyről Erdélyi Viktória tudósította a nagypéldányszámú napilapot.*

Nem lehet őket nem észrevenni. Követelésük a rikító sárga ruhán olvasható: „atommentes jövőt”. A tettekész nyugdíjasok számára nem létezik túl hosszú út, ha negatív véleményüket akarják kifejezni a „megsejthetetlen hatású időzített bombával” kapcsolatban, ahogyan a határ másik oldalán található atomerőművet nevezik. Katharina Hartmann (70) és Maria Urban (71) Bécsből és Alsó-Ausztriából érkeztek, hogy a „Bécsi Atommentes Jövő Platform” aktivistáiként részt vegyenek a mattersburgi közmeghallgatáson. A téma a paksi atomerőmű működésének további húsz évvel történő meghosszabbítása volt.

Szakértőkből nem volt hiány a kulturális központban, ahol Burgenland, Bécs, Alsó-Ausztria és Felső-Ausztria kezdeményezésére tartottak meghallgatást, az Osztrák Környezeti Hivatal koordinálásával. A nézőtérén viszont számos hely üresen maradt. A résztvevők nem palástolták a tervezett meghosszabbítással kapcsolatos dühüket.

„Az, hogy az atomenergia kockázatos technológia, vitathatatlan. Miért nem dolgoztak ki alternatívákat?” – kérdezte a magyaroktól Silvia Hermann. „Ausztria áramellátásának nagyjából hatvan százalékát újrafelhasználható energiaforrásokból nyeri – ennek 99 százalékát a víz-erőművek szolgáltatják. Nekünk nincs ilyen lehetőségünk. Az atomenergia számunkra jelenleg nélkülözhetetlen” – magyarázta Aszódi Attila a Budapesti Műszaki Egyetemről.

## Biztonság

„Mi lesz, ha katasztrófa történik? Az az érzésem, hogy nem veszik komolyan aggodalmainkat” – mondta egy úr a közönség soraiból. „Mindig is gondoltunk a biztonságra, és folyamatosan növeltük annak mértékét” – hangsúlyozta Hamvas István a magyar atomerőművet üzemeltető vállalat részéről. „Pakson állítjuk elő a legolcsóbban az energiát, és ezt a lakosság közel 70 százalékos támogatottságával tesszük” – idézett egy magyar felmérésből. Ezen túlmenően a magyar parlament már 2005-ben 96,6 százalékos többséggel megszavazta a további üzemelést.

Magyarország előzőleg átnyújtotta Ausztriának a környezeti hatásvilágosítást és az engedélyezési kérelmet. Osztrák szakértők azonban hiányosságokat fedeztek fel. „Nincsenek információink a reaktornyomás-tárolók ridegedési tulajdonságaival kapcsolatban. Amíg az adatállomány nem kielégítő, addig komolytalan dolog a hosszabbításról beszélnünk” – fogalmazta meg bírálatát Felső-Ausztria képviselőjében Ratko Pavlovec. Tisztázatlanok az olyan külső behatások, mint a földrengés, az árvíz vagy a terroristámadás következményei is, vélte Helmut Hirsch fizikus.

A magyar atomerőmű, a nukleáris hatóság és a Környezetvédelmi Minisztérium közel 30 szakértője volt jelen, mégis sok kérdés megválaszolatlan maradt. „Világos volt, hogy nem kapunk sok választ. A vita elején állunk” – hangzott el osztrák oldalról.

## Münchner Merkur

### „A biológiai megoldás elfogadhatatlan”

*Az elüldözöttek jóvátételt követelnek Csehországtól, és magyar példára hivatkoznak – írja a bajor főváros népszerű konzervatív napilapja. A cikket Erdő Péter bíboros fotója illusztrálja, amint a főpap megáldja az elüldözött németek új emlékművét Budaörsön.*

Miután Magyarországon újabb olyan emlékművet avattak fel, amely a második világháború után elüldözött több ezer németre emlékeztet, az elüldözöttek egyre határozottabban támadják a volt Csehszlovákiát, amelynek – szerintük – példát kellene vennie (a magyaroktól), és „a múlt sebeit végre el kellene látnia”. 1948-ig Magyarországról mintegy 200 ezer német származású embert utasítottak ki, az akkori Csehszlovákiából viszont több mint hárommilliót. „Itt még mindig a biológiai megoldást várják” – vélekedik kritikusan Hans Slezak, a Münchener Szudétanémetek elnöke. Arra várni, hogy a „közvetlenül érintettek” kihalnak, elfogadhatatlan.

Az egykori Csehszlovákiával ellentétben Magyarország a rendszerváltást követően mindenfajta diszkriminatív tiltást megszüntetett. A második világháború után vagyonuktól megfosztott, elüldözött németek visszakapták az államtól egykori tulajdonuk egy részét. A magyar kormány ezenkívül olyan településeken, ahol legalább három százalék a német származásúak aránya, kétnyelvű táblákat helyeztetett el.

„Úgy vélem, hogy – legalábbis hosszú távon – Magyarország előnye Csehországgal szemben idővel elhalványul majd” – jósolja Slezak. A (cseh) állam

azonban a jóvátételi eljárásokat halasztgatni fogja. „Egyszerűen túl sok tulajdon áll a háttérben” – magyarázza Slezak.

A Budapesttől nyugatra fekvő Budaörsön található emlékmű leleplezésekor Sólyom László köztársasági elnök így fogalmazott: „Mai megemlékezésünk az emberiséget állítja helyre. Mindazokra emlékezünk, akik ok nélkül, ártatlanul szenvedtek.”

[www.merkur-online.de](http://www.merkur-online.de)

---

## Új Magyar Szó

---

### Kettőből semmi

*A Határon Túli Magyarok Hivatalának megszűnése körüli vitát a vészharangot megkondítók azzal helyezik tágabb kontextusba, hogy a magyar politikumnak az anyaország határain kívül élő magyarokkal szembeni viszonyulása koncepciótlanságának újabb bizonyítékát vélik felfedezni – írja Salamon Márton László, a romániai magyarok közéleti napilapjának felelős szerkesztője.*

A „HTMH-ügyet” márpedig valóban kontextusában kell vizsgálni. Ez a kontextus azonban jóval tágabb az előbbieken említetté, jóval messzebb kell vissza-, illetve előremenni időben, mint az elmúlt tizenhat év, vagy az elkövetkezendő tizenhat. Itt arról van szó ugyanis, hogy egy olyan próbálkozás kudarcát nem tudjuk, nem akarjuk elfogadni, amely az európai nemzetállamokkal egyidős.

Azét a próbálkozását, amely az anyaországok és az azok határain kívül re-

kedt nemzeti közösségek közötti jogi kapcsolat létrehozását célozza. Ez a jogi kapcsolat azonban egyrészt csupán annak az államnak (és többségi nemzetének) az illető kisebbséggel szembeni empátiája révén jöhet létre, amelyben a kisebbség él, másrészt pedig csak akkor válhat tartóssá, ha a kapcsolat létesítését kezdeményező anyaország kormánya széles választói támogatással bír ebben a tekintetben. Ennek a két feltételnek pedig egy időben és maradéktalanul teljesülnie kellene.

Vannak olyan régiók, országok Európában, ahol rövidebb vagy huzamosabb ideig a jogi kapcsolat létrehozásának szándéka érvényesülni tudott. A klasszikus példa Dél-Tirol, amelynek esetében a „kin-state” Ausztria nemzetközi fórumokon gyakorolt nyomást Olaszországra, anélkül azonban, hogy valaha is állampolgárságot, különleges státust, „osztrák igazolványt” stb. ajánlott volna fel a déltiroli németeknek.

A Magyarország határain kívüli magyar közösségek esetében a fenti két feltétel közül egyik sem adott. A szlovéniai és talán a horvátországi magyarok kivételével ezeknek a kisebbségi csoportoknak a törekvéseit nem nézték jó szemmel azok az államok, amelyeknek e népcsoportok tagjai polgárai. A jogi kapcsolat létesítését kezdeményező magyarországi politikai erőkről pedig rendre kiderült, nem rendelkeznek olyan széles támogatással, hogy ezt az ügyet konzekvenciáival együtt, következetesen képviselhesék.

Ebben a kontextusban a HTMH megszűnése természetesnek tekinthető.

[www.maszol.ro](http://www.maszol.ro)

## CONTENTS

IVÁN T. BEREND: From Xenophobia to Ethnic Cleansing: from the History of Eastern-European Nationalism .....	3
ANDREA GELEI–ERZSÉBET SIPOS HALÁSZNÉ: Fundamental Conditions and Questions Regarding Hungary's Becoming a Regional Logistic Centre .....	12
ÁDÁM SZÁSZI: Categories of Persons Enjoying Refugee Status in Hungary with Respect To the Law of the European Union .....	35
TAMÁS ROMHÁNYI: In the Middle of the Road - Borsod-Abaúj-Zemplén County in the European Union .....	52
PÉTER OLAJOS: Our Daily Air .....	58
<b>Review</b>	
GYÖRGY RÉTHÁZI: Community Criminal Law? – Or Activity of the Courts of European Communities in the Field of Criminal Justice Cooperation .....	62
<b>Development planning</b>	
SÁNDOR CSENGŐDI–ANDRÁS CSITE–ZOLTÁN FELFÖLDI–MIKLÓS JUHÁSZ: Distribution mechanisms of the I. National Development Plan. Experiences in 7 microregions .....	74
The New Hungary Development Plan Employment and growth – 2007–2013 .....	93
BALÁZS SZEPESI–PÉTER SZÚRSZABÓ: The role of indicator system in monitoring and evaluation of The New Hungary Development Plan .....	101
<b>Current affairs in the EU</b>	
<i>Foreign Affairs Office of the National Assembly</i>	
MARIANNA GYÖRKÖS–KRISZTIÁN KOVÁCS: Prospects and Sectoral Reforms of the Agricultural Market of the European Union .....	113
<i>Hungarian Central Statistical Office</i>	
MÓNIKA FREID: Energy survey in the European Union .....	124
<b>Book review</b>	
Florian Wettner: Die Amtshilfe im Europäischen Verwaltungsrecht (Administrative legal assistance in the European Public Administration law) .....	132
<b>Monitor</b> .....	137
<b>English summaries</b> .....	144

## SUMMARIES

### **IVÁN BEREND T. FROM XENOPHOBIA TO ETHNIC CLEANSING: FROM THE HISTORY OF EASTERN-EUROPEAN NATIONALISM**

In his essay Professor Berend looks for an answer on how is it possible that national development has always been interwoven with different types of ethnic cleansing. In this big region of mixed population every kind of nationalism – even the Czech one which pretended to be democratic for a while – was exclusive and aggressive from the beginning - states the academic. Assimilation embodies the peaceful, while genocides the aggressive form of ethnic cleansing. One and a half century until our days has been indulged with efforts of homogenisation. Accession to the European of the countries in the region may evoke a hope that tolerance and peace replace the previous practice.

### **ANDREA GELEI-ERZSÉBET SIPOS HALÁSZNÉ FUNDAMENTAL CONDITIONS AND QUESTIONS REGARDING HUNGARY'S BECOMING A REGIONAL LOGISTIC CENTRE**

In their paper the authors investigate how Hungary may become the logistic centre of Central-Eastern Europe. A complex approach is needed to answer this question. The successful answer – what is presented in the paper – requires a co-ordinated development of economic policy. According to the study becoming a logistic centre means that the country must be developed to a cluster of logistic services.

### **ÁDÁM SZÁSZI CATEGORIES OF PERSONS ENJOYING REFUGEE STATUS IN HUNGARY WITH RESPECT TO THE LAW OF THE EUROPEAN UNION**

Member states cooperation in the field refugee affairs may be characterised by a long way, that started in the middle of the seventies with the intergovernmental co-operation in the TREVI group, led through the Maastricht Treaty laying the basis of the uniform refugee system to the communautization of the matter in the Amsterdam Treaty. First the paper gives a definition of the refugee then examines the categories of persons that enjoy protection and refugee status according to the international law, primarily according to the Geneva Treaty in the territory of the European Union. The definition of the person enjoying temporary protection in the Union is defined by Council Resolution 1995 on burden-sharing with regard to the admission and residence of displaced persons on a temporary basis and Council Directive 2001/55/EC on mini-

mum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons, the provisions of which are adopted by the Hungarian law on refugees as well. The provisions of the community law on unaccompanied minors are adopted by the Hungarian law as well, what is defined in Council Resolution of 26 June 1997 on unaccompanied minors who are nationals of third countries.

## **TAMÁS ROMHÁNYI IN THE MIDDLE OF THE ROAD – BORSOD-ABAÚJ-ZEMPLÉN COUNTY IN THE EUROPEAN UNION**

Borsod County has not been doing anything else but getting out of the crisis for over a decade. The period of finding the right way started in the threatening shadow of the collapse of heavy industry prior to the changing of the political regime. Nevertheless favourable changes may be seen at places majority of the county's inhabitants do not believe in future of the region regarded as a crisis zone. This is witnessed by the renewed migration from the once second biggest city of the country Miskolc, where people equal to the number of an entire constituency moved away since the election of 2002. Though a new period started what is signified by the opera arias that replace the factory bells „culture constructs a city” is the slogan. The city once famous for its foundry now is famous for its international festivals. Political participations represents stability: instead of the old heavy industry opera festival is supported by state aid.

## **PÉTER OLAJOS OUR DAILY AIR**

Last year was the year of water in the European environment protection since the Union newly quodified a number of provisions regulating water, consequently this year will be remembered as the year of air. Some say it's high time, since air is a basic element of life. Its quality can only be improved jointly there is no individual solution. At places of high pollution rich and poor, old and young suffer equally. Such areas may be avoided but there is no way to breathe the polluted air once we are there. The trend does not suggest it.

## **GYÖRGY RÉTHÁZI COMMUNITY CRIMINAL LAW? – OR ACTIVITY OF THE COURTS OF EUROPEAN COMMUNITIES IN THE FIELD OF CRIMINAL JUSTICE COOPERATION**

Recently the European Court of Justice recurrently proved by the cooperation conducted in police and justice affairs under Pillar III of the European Union that it is possible to make the integration efforts get out of a dead-end. An avalanche may be star-

ted by the ruling concerning the cancellation of the Pupino and the 2003/80/IB frame-agreement, that may result in the transformation of the so far frame agreements into community legal provisions, i.e.: directives and the horizontal aspects of the criminal procedure as well as the material criminal law will be regulated in the form of frame agreement.

### **SÁNDOR CSENGŐDI-ANDRÁS CSITE-ZOLTÁN FELFÖLDI-MIKLÓS JUHÁSZ** **DISTRIBUTION MECHANISMS OF THE I. NATIONAL DEVELOPMENT PLAN EXPERIENCES IN 7 MICROREGIONS**

The study investigates the mechanisms behind the financial aid allocation of the I. National Development Plan in Hungary. By analyzing project level information the authors study causalities between state of development of settlements and micro-regions, tendering institutions and the amount of financial aid transferred to certain areas. They evaluate absorption capacity of micro regions, economic and social embeddedness of subsidized development projects and the harmony between centrally determined development aims and locally realistic development needs. They find that the public sector is the largest beneficiary and that larger cities and larger organizations have more power in terms of raising financial support. Money flows rather into regions with higher state of development and better tendering institutions while political lobbying might even play a role in acquiring financial resources.

### **BALÁZS SZEPESI-PÉTER SZÚRSZABÓ** **THE ROLE OF INDICATOR SYSTEM IN MONITORING AND EVALUATION OF THE NEW HUNGARY DEVELOPMENT PLAN**

The paper presents the basic concepts applied during the setup of the indicator system of II. National Development Plan in Hungary. It raises issues concerning the necessary methodological approach, and emphasises that the indicator system should provide real feedback during programme cycle and real support to decision making. The article briefly discusses how the indicator system can play its role in a cost-effective way and presents the suggested outlines of this system.

**CONTRIBUTORS TO THIS VOLUMENE**

IVÁN BEREND T.	historian; between 1985–1990 president of the Hungarian Academy of Sciences; since 1990 has been living and lecturing in the United States of America, since 1993 UCLA (University of California at Los Angeles) Centre of European and Russian Studies, director
ANDREA GELEI	lecturer, temporary head of department, Budapest Corvinus University, Microeconomy Institute, Department of Logistics and Supply Chain Management
ERZSÉBET SIPOS HALÁSZNÉ	assistant professor; Budapest Corvinus University, Microeconomy Institute, Department of Logistics and Supply Chain Management
ÁDÁM SZÁSZI	university lecturer Nyíregyháza College Department of International Relations, graduated from Miskolc University Deák Ferenc Public Administration and Law Doctorate School
TAMÁS ROMHÁNYI	journalist, Miskolc correspondent of Népszabadság
PÉTER OLAJOS	member of the European Parliament (EPP-ED/MDF)
GYÖRGY RÉTHÁZI	staff member of COREPER
SÁNDOR CSENGŐDI	economic analyst, PROMEI Kht.
ANDRÁS CSITE	social researcher, PhD, research team leader, HBF Hungarikum Ltd.
ZOLTÁN FELFÖLDI	economist, managing director, HBF Hungarikum Ltd.
MIKLÓS JUHÁSZ	geographer, project manager, HBF Hungarikum Ltd.
BALÁZS SZEPESI	Head of Department of Analysis, Evaluation and Modelling, National Development Agency
PÉTER SZŰRSZABÓ	economic analyst, PROMEI Kht.
MARIANNA GYÖRKÖS	staff of Foreign Affairs Office EU Department of the Hungarian Assembly EU Department
KRISZTIÁN KOVÁCS	staff of Foreign Affairs Office EU Department of the Hungarian Assembly
MÓNIKA FREID	Central Statistical Office Information Coordination and Analyst Office staff member
ANITA SZABÓ	lecturer Debrecen University Public Administration and Law Faculty Public Administration Law Department

## E számunk szerzői

BEREND T. IVÁN	történész; 1985–1990 között a Magyar Tudományos Akadémia elnöke; 1990-től az Egyesült Államokban él és tanít, 1993-tól az UCLA (University of California at Los Angeles) Európai és Orosz Tanulmányok Központjának igazgatója
GELEI ANDREA	adjunktus, megbízott tanszékvezető, Budapesti Corvinus Egyetem, Vállalatgazdaságtan Intézet, Logisztika és Ellátási Lánc Menedzsment Tanszék
HALÁSZNÉ SIPOS ERZSÉBET	docens; Budapesti Corvinus Egyetem, Vállalatgazdaságtan Intézet, Logisztika és Ellátási Lánc Menedzsment Tanszék
SZÁSZI ÁDÁM	jogász, a Nyíregyházi Főiskola Nemzetközi Kapcsolatok Tanszékén főiskolai adjunktus, a Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájában 2004-ben szerzett abszolutóriumot
ROMHÁNYI TAMÁS	újságíró, a Népszabadság miskolci tudósítója
OLAJOS PÉTER	az Európai Parlament képviselője (EPP-ED/MDF)
RÉTHÁZI GYÖRGY	a Magyar Köztársaság Európai Unió mellett működő Állandó Képviseletének munkatársa
CSENGÓDI SÁNDOR	közgazdász, a PROMEI Kht. munkatársa
CSITE ANDRÁS	társadalomkutató, PhD, a HBF Hungarikum Kft. vezető kutatója
FELFÖLDI ZOLTÁN	közgazdász, a HBF Hungarikum Kft. ügyvezetője
JUHÁSZ MIKLÓS	geográfus, a HBF Hungarikum Kft. munkatársa
SZEPESI BALÁZS	közgazdász, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség Elemző, Modellező Főosztályának vezetője
SZÚRSZABÓ PÉTER	közgazdász, elemző, a PROMEI Kht. munkatársa.
GYÖRKÖS MARIANNA	az Országgyűlés Külügyi Hivatala EU Főosztályának munkatársa
KOVÁCS KRISZTIÁN	az Országgyűlés Külügyi Hivatala EU Főosztályának munkatársa
FREID MÓNIKA	a Központi Statisztikai Hivatal Tájékoztatói koordinációs és elemző osztályának munkatársa
SZABÓ ANITA	tanársegéd a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Közigazgatási jogi tanszékén, a Jogtudományi Intézet munkatársa