

EURÓPAI TÜKÖR

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA



A TARTALOMBÓL ■ Inzelt Annamária–Csonka László–Nyiri Lajos–Varga György: Mindenki másképp, de csinálja! ■ Ludvig Zsuzsa: Gazdasági kapcsolatok az Európai Unió és Azerbajdzsán között ■ Fóris György: Kommunikációs kihívások a magyar EU-elnökség előtt ■ Nagy Károly: Államépítés a XXI. században ■ Beke Jenő: A számvitel harmonizációja az Európai Unióban

XV. ÉVFOLYAM 1. SZÁM | 2010. JANUÁR

EURÓPAI TÜKÖR

Kiadja a Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma,
a HM Zrínyi Kommunikációs Szolgáltató Kft. támogatásával.

Felelős kiadó: Tóth Tamás

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, Iván Gábor, Kádár Béla, Kassai Róbert, Kazatsay Zoltán, Levendel Ádám, Lőrincz Lajos, Magyar Ferenc, Nyers Rezső, 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
Műszaki szerkesztő: Lányi György

A szerkesztőség címe: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma
1027 Budapest, Nagy Imre tér 4.
Telefon: 458-1475, 458-1577, 458-1361

Terjesztés: Horváthné Stramszky Márta, stramszky Marta@kum.hu

Az Európai Integrációs Iroda kiadványai hozzáférhetők az Országgyűlési Könyvtárban, valamint a Külügyminisztérium honlapján (www.kulugyminiszterium.hu; Kiadványaink menüpont).

A kiadványcsalád borítón látható emblémája Szutor Zsolt alkotása.

Nyomdai előkészítés: Omigraf Kft.

Nyomdai kivitelezés: Pharma Press Kft.

ISSN 1416-6151



EURÓPAI TÜKÖR

2010/1.

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA

Tartalom

Szerkesztőségi levél az Olvasókhöz	3
INZELT ANNAMÁRIA–CSONKA LÁSZLÓ–NYIRI LAJOS–VARGA GYÖRGY: Mindenki másképp, de csinálja! A tudomány-, technológia- és az innovációpolitika statisztikai-elemzési bázisa	5
GÖRÖG KATALIN: A belső piaci szolgáltatásokról szóló irányelv és a Ket.-novella közigazgatás egyszerűsítési eszközeinek hatása a katasztrófavédelmi igazgatási területre	34
LUDVIG ZSUZSA: Gazdasági kapcsolatok az Európai Unió és Azerbajdzsán között	52
Magyar EU-elnökség, 2011	
FÓRIS GYÖRGY: Kommunikációs kihívások a magyar EU-elnökség előtt	64
Európai biztonság- és védelmi politika	
NAGY KÁROLY: Államépítés a XXI. században	74
Szemle	
BEKE JENŐ: A számvitel harmonizációja az Európai Unióban.	86
Unió aktualitások	
<i>Központi Statisztikai Hivatal</i>	
KEZÁN ANDRÁS: Nagyvárosok, nagyvárosi problémák az Európai Unióban	101
English summaries.	112

Kedves Olvasóink!

Most, hogy belelapoznak az Európai Tükör 2010. évi januári számába, bizonyára feltűnik Önöknek, hogy a lassan hat éve megszokott forma megváltozott. Az uniós csatlakozásunk óta havonta megjelenő szakmai folyóirat némileg „karcsúbb” lett, egyes rovatok már nem szerepelnek a tartalomjegyzékben, s a belső oldalak is veszítettek színükből.

A kényszerű változások okát talán nem nehéz kitalálni. Ha távolabbra tekintünk, a 2008-tól hazánkat is elérő pénzügyi-gazdasági válság, ha pedig közelebről vizsgálódunk, akkor a krízisnek a 2010. évi központi költségvetésre gyakorolt hatását fedezhetjük fel. Hasonlóan más közpénzből finanszírozott szolgáltatásokhoz, az Európai Tükörnek is kevesebb állami támogatásból kell megpróbálnia megvalósítani a kiadó és a lap készítői által kitűzött legfontosabb célt. Nevezetesen, hogy a kevésbé mutató külső ellenére, változatlanul színes tartalommal adjunk hírt az Európai Unió gazdasági, jogi, kulturális eseményeiről. Hogy igyekezzünk színvonalas tanulmányokkal, elemzésekkel segíteni a kutatók, diákok, államigazgatási szakemberek, a Tükör valamennyi olvasója tájékozódását. Hogy továbbra is eljuthassunk mindazokhoz, akik alaposabban érdeklődnek a közösség „szakmai” ügyei iránt.

Az idei évben már csak azért sem tehetünk másként, mert tudjuk: Magyarország 2011-ben első ízben látja el az Európai Unió soros elnöki tisztét. A szerkesztőség valamennyi tagja bízik abban, hogy a maga szerény eszközeivel lapunk is hozzájárulhat a nagy feladatra való sikeres felkészüléshez.

Kérjük – a megváltozott forma ellenére –, továbbra is fogadják szívesen folyóiratunkat. Az Európai Tükör nevében minden kedves Olvasónknak személyes sikerekben gazdag, boldog új évet kívánunk!

A szerkesztőség

Mindenki másképp, de csinálja!

A tudomány-, technológia- és az innovációpolitika statisztikai-elemzési bázisa

A versenyképes tudásgazdasági képességek erősítése érdekében a döntéshozók számára nélkülözhetetlenné vált az az információs bázis, amely kielégítő ismereteket nyújt a kutatás-fejlesztés és az innováció folyamatainak megértéséhez. Az e tevékenységeket előmozdítani hivatott tudomány-, technológia- és innovációpolitika formálásának folyamatában nem nélkülözhető a monitorozás, az értékelés, az előrettekintés, a hatáselemzés, amelyekhez megfelelő statisztikai mutatószámokra, elemzésekre van szükség. A jelen kor követelményeinek megfelelő kutatás-, fejlesztési és innovációs (a továbbiakban: KFI) statisztikai információs tudásbázis a nemzetközi tapasztalatok szerint többféleképpen is létrehozható és működtethető. A cikk néhány ország jelenleg működő KFI statisztikai tudásbázisainak és intézményeinek tapasztalatait összegzi abból a célból, hogy az ott működőképes megoldások milyen mértékben adaptálhatók a hazai körülmények között. A nemzetközi példák tanulása, hogy mindhárom modell közös jellemzőinek meg kell jelenniük a kialakítandó magyar modellben, miközben illeszkedniük kell a hazai KFI statisztikai információs rendszer többi szereplőjéhez is. Erős jogi garanciákkal és a finanszírozás módjának kellő megválasztásával kell biztosítani a KFI statisztikai információs szervezetek függetlenségét, stabil működését.

Az egyes nemzeti modellek – a nemzeti innovációs rendszerek, a statisztikai törvények és az eltérő kooperációs kultúrák szerint – különbözők. Három fő típust lehet azonosítani:

- az obszervatórium modellt;
- a tudományos tanácshoz kötődő modellt;
- a platform modellt.

Az obszervatórium modellt Franciaország, a tudományos tanácshoz kötődő modellt Norvégia, és a sok intézet bevonásával működő, leginkább platform modellnek nevezhető Németország példáján keresztül mutatjuk be.

Mindhárom országban konzultációsorozatra került sor, azzal a céllal, hogy megvizsgáljuk az egyes modellek működését. A konzultációs partnerek kiválasztásakor arra törekedtünk, hogy az adott rendszer erősségeiről és gyengeségeiről a mutatószámok előállítóinak és elemzőinek, valamint a jelentések felhasználóinak szemszögéből is tájékozódni tudjunk. A konzultációk során figyelmet fordítottunk az adott országra és a vizsgált modellre jellemző jogi, intézményi szabályozás, az adatokhoz való hozzáférés, a finanszírozás stb. megismerésére.

1. Az obszervatórium modell

K+F-statisztikával foglalkozó obszervatóriumok a világ több országában léteznek. Az obszervatórium gyűjtőfogalmába tartozó szervezetek a nemzeti információs rendszerben és a nemzetközi életben betöltött szerepük szerint különböző jelentőségűek. Eltérő a feladatkörük, a finanszírozásuk módja, az intézményi státusuk stb. szerint. A tevékenységi körük, jogi státusuk, finanszírozásuk nagymértékben attól függ, hogy a nemzeti innovációs rendszer KFI információs rendszerében milyen szerepet töltenek be a statisztikai hivatalok, mennyire fejlett az innovációs rendszer és annak információs bázisa.

Az obszervatóriumok három típusát lehet megkülönböztetni: 1. szakosodott, 2. vegyes funkciójú, és 3. általános obszervatóriumokat.

- *Szakosodott obszervatóriumok:* Azokban az országokban, amelyekben az információs rendszernek kulcsszereplői a statisztikai hivatalok, az obszervatóriumok rendszerint néhány témára szakosodnak (például az University of Québec, INRS a bibliometriai és szabadalmi elemzésre, a brit Observatory on borderless higher education a felsőoktatási kutatásra) és rendszerint egy-egy nagy egyetem keretében működnek. Nem végeznek adatgyűjtéseket, a másutt gyűjtött, illetve gyűlő adatállományokat dolgozzák fel, elemzik és adják közre felhasználóbarát formában.
- *Vegyes funkciójú obszervatóriumok:* A feltörekvő országok csoportjában az obszervatóriumok a szakosodott és az általános típusának köztes csoportját képezik. Jelentős a szerepük a KFI információs rendszer modernizálásában, az OECD-normáknak megfelelő adatbázisok előállításának adaptálásában. A feltörekvő országok csoportjában az obszervatóriumok, legalábbis a kísérleti adatgyűjtések lebonyolításában, fontos szerepet játszanak, de az is előfordul, hogy bizonyos KFI-témakörökben egy ideig az obszervatóriumok készítik a rendszeres felvételeket is. Jó példa erre Dél-Afrika vagy Brazília.
- *Általános obszervatóriumok:* Azokban az országokban, amelyekben a statisztikai hivatalok csak mellékszereplői a KFI információs rendszernek, az obszervatóriumok információ-előállító, -összefoglaló, -elemző szerepe jóval fontosabb. Ennek a típusnak a legsikeresebb és leghíresebb példája a legszélesebb spektrumú szolgáltatásokat nyújtó francia Observatoire des Sciences et Techniques (a továbbiakban: OST), amelyik szerves része a francia TTI-politika rendszerének.

A cikk a továbbiakban a francia OST intézményének példáján keresztül mutatja be az obszervatóriumok szerepét.

1.1. Általános obszervatóriumok: az OST példája

A francia állam K+F-rendszere duális szerkezetű: az egyik az egyetemekhez, a másik az ún. tudományos ernyőszervezetekhez (például ilyen ernyőszervezet a CNRS) tartozó intézmények, laboratóriumok hálózata. Az innovációpolitika a gazdaságpo-

litikával van szimbiózisban. A francia kormány tudománypolitikája az egyetemi K+F-rendszer megerősítésére irányul.

A tudománypolitika két fontos dokumentuma: a kormány által 2005-ben kidolgozott és elfogadott *Paktum a kutatásért* és a parlament által 2006-ban elfogadott *Törvény a kutatásért* címet viselő intézkedéscsomag. A két dokumentum a K+F-rendszernek az új kihívásokkal összhangban történő átalakítását szolgálja. Ennek megfelelően három stratégiai feladat megoldását tűzik ki célul: a tudományos diszciplínák közötti kölcsönhatás és együttműködés erősítése; a tudomány, illetve a tudományos műhelyek és a társadalom közötti kapcsolatok megerősítése; valamint a K+F állami és magánszektora közötti kapcsolati rendszer elmélyítése. E stratégiai célokkal összhangban módosították a K+F állami szervezeti és finanszírozási rendszerét is.

A kutatás-fejlesztés világában végbemenő folyamatok megjelenítése sajátos ráfordítási és teljesítményadatok generálását és elemzését feltételezi. A világ legfejlettebb országai közé tartozó Franciaország a hagyományos statisztikai adatgyűjtés mellett a múlt század utolsó évtizedében önálló intézményrendszert – ún. *obszervatóriumot* – hozott létre. Az obszervatórium létesítésére vonatkozó elképzelés már a nyolcvanas évek közepén megszületett, ám a realizálásra csak 1990-ben került sor. Kormányhatározattal alapították az *OST* intézményét.

Az OST nem „adatgyár”, adatforrás, hanem a kutatás-fejlesztési tevékenységre és annak eredményeire vonatkozó adatoknak az adat-előállítóktól való összegyűjtését, csoportosítását, összehasonlíthatóvá tételét, elemzését végző szervezet, amely az új elemzési igényekhez új mutatószámokat fejleszt ki. S ami a tevékenységük lényege: az adatállományokból vagy/és a statisztikai felmérések adataiból a folyamatok dinamikáját bemutató és a komparatív elemzést lehetővé tévő *indikátorokat* képeznek.

1.2. Autonóm szervezet

Az OST *küldetését* az alapításról szóló 1990. március 28-ai kormánydirektíva a következőkben határozta meg:

- a tudományos, technológiai és innovációs tevékenységgel összefüggő, azokhoz kapcsolódó kvantitatív indikátorok kifejlesztése, előállítása és olyképpen történő prezentálása, hogy ennek alapján Franciaország európai és globális helyzete, helyzete megállapítható legyen;
- az adatbázis fejlesztése és fenntartása;
- az előállított indikátorok értékelése, az eredmények publikálása és terjesztése. Ennek a nagyobb közönség számára elérhető, évente/kétévente kiadott munkában kell megtestesülnie;
- tanulmányok készítése;
- az indikátorok előállítására és alkalmazására vonatkozó módszertani ismeretek fejlesztése;
- a képzésben és a továbbképzésben való részvétel;
- az e területen kibontakozó európai és más nemzetközi kezdeményezésekhez történő csatlakozás és az ilyen programokban való részvétel.

Az OST küldetése, tevékenységének fő célja tehát a tudományos-technológiai és innovációs tevékenység, illetve folyamat leírására és elemzésére alkalmas indikátorrendszer koncepcionális fejlesztése, előállítás, tárolása és terjesztése, nemzetközi összehasonlítása és elemző tanulmányok készítése.

Az OST autonóm és hosszú időtávon stabil feltételekkel működő intézmény, de nem kormányzati szerv. Jogi státusa: közhasznú társaság. Alapítói: a *stakeholderek*.¹

Stakeholder lehet maga az állam, illetve az állam bizonyos intézményei is. Ez új államfelfogást feltételez. Nevezetesen azt, hogy az *állam* a maga sajátos érdekeivel, céljaival és motivációjával a *gazdasági szereplők egyike*. Az állam szerepéről való új felfogás abból a felismerésből táplálkozik, hogy a tudásalapú gazdaságban az akciók egyre inkább kollektív jelleget öltenek, amely a különböző – állami és magán – aktorok *együttműködését* feltételezi. Az állami szerepvállalásban előtérbe kerül a *koordináló* funkció (ti. a korábbi államfelfogással szemben, amely szerint az állam egyoldalú célokat határozott meg, és a piaci játéktérben az előkelő bírói szerepet töltötte be).

Ennek az államfelfogásnak a jegyében alakították ki az OST működését. Az intézménynek 13 stakeholdere van: 5 minisztérium, 7 állami kutatóintézmény és 1 nonprofit szervezet.

Az OST nyitott intézmény, amelyhez további stakeholderek csatlakozhatnak, akár az állami, akár a privát szférából.

Az OST és a tagszervezetek között *szereződéses viszony* van. Az együttműködés határozott időtartamú: 1990-ben, tehát az alapítás évében 6 évre, 1996-ban újabb 6 éves időtartamra szereződtek az érdekelt felek. 2002-ben azonban már 12 évre szóló megállapodás született, amely hosszú távú garanciát jelent az OST intézményi *stabilitása* és *autonómiája* szempontjából. Az adatok kezelésében, tárolásában, s az indikátorok képzésében az intézményi és személyi stabilitásnak és autonómiának nagy szerepe van.

1.3. Az OST kapacitása

Az OST éves munkatervét és költségvetését az *adminisztratív bizottság* határozza meg. Ez döntést hozó testület, tagjait a tagok közgyűlésén választják meg 3 éves időtartamra. Az adminisztratív bizottság évente 3–4 alkalommal ülésezik; határozatai az OST igazgatója számára kötelező érvényűek. A 36 tagú adminisztratív bizottság tagjainak többsége a tagszervezetek, tehát a minisztériumok és az állami kutatóintézmények képviselőiből áll. A bizottság ugyan a *primus inter pares* elv alapján működik, de az informális vezető szerepet a kutatási minisztérium képviselője tölti be.

1 A „stakeholder” (a pénzügyi források felett rendelkező) olyan személy, szervezet vagy intézmény, akinek/amelynek érdeke fűződik egy projekt megvalósulásához vagy intézmény létesítéséhez. Stakeholder lehet bármely csoportosulás, amely érdekelt bizonyos intézmény vagy szervezet sikeres működésében, mert annak tevékenysége kedvezően befolyásolja a stakeholder működését is. Végző soron a stakeholder az érdekeltségi körébe tartozó intézmény sikeres működésének hasznélvezője.

Az OST tudományos programjának és stratégiájának kialakításában egy 10–14 tagú *tudományos tanácsnak* van jelentős szerepe. Tagjainak kiválasztását az OST igazgatója kezdeményezi (ez az intézmény autonómiájának ismételt jele), de a tudományos tanács tagjainak *de facto* felkérése az adminisztratív bizottság hatáskörébe tartozik. A tudományos tanács nem döntést hozó szerv, hanem az adminisztratív bizottság és az OST menedzsmentje mellett tölt be tanácsadói szerepet. A tanács tagjai a tudományos közélet neves francia és külföldi képviselői. Megbízatusuk ugyancsak három évre szól.

Az OST munkatársi gárdája 20 fő. (A megalakulásakor és az első években 5–6 fő volt. Fokozatosan sikerült bővíteni a humán erőforrást.) Az intézmény magas szintű felkészültséget követel a számítástechnikában, az adatkezelésben, az indikátortervezésben és az elemzésben. A munkatársak egy része az OST alkalmazásában áll, másik része a tagintézményekben foglalkoztatott szakértői gárdából rekrutálódik. Az OST a tagintézményekkel együttműködésben lehetőséget teremt szakemberek továbbképzésére és a posztdoktori kutatói programokban való részvételre.

Az OST programjainak megvalósításához – a tagszervezetek kapcsolati rendszerében – kvalifikált szakértői gárda közreműködésére számíthat. Az intézmény bizonyos projektek megvalósítása céljából munkacsoportokat szervez, mégpedig nemcsak a tagintézmények, hanem az országos kutatási hálózat szereplőinek részvételével is.

Az OST jelenlegi *évi költségvetése 2 millió euró* (490 millió forint), amelynek nagyobbik részét a tagszervezetek befizetéseiből, közel a felét szerződéses munkából finanszírozza. Az intézmény pénzgazdálkodását a pénzügyminisztérium ellenőrzi.

Az OST elsősorban a tagintézményeket szolgálja ki, de külső megbízásokat is vállal, pl. az egyetemektől, az iparkamaráktól, az Európai Bizottságtól stb.

Az adatokat mindenekelőtt a tagintézmények szolgáltatják az OST számára. Ezek sorában a kutatási és felsőoktatási minisztérium statisztikai részlege (DEP) a legfontosabb. Ez a K+F-terület humán erőforrás-, továbbá ráfordítás-adatainak legfontosabb forrása Franciaországban. A DEP évente teljes körű felmérést végez az állami szektor előző évi K+F-ráfordításairól. Ugyancsak teljes körű felmérés készül a K+F-tevékenységet végző nagyvállalatokról és két évente a kkv-szektor K+F-tevékenységéről. A vállalati adatok azonban kizárólag aggregált formában publikálhatók. Ugyancsak ez a minisztérium a felsőoktatásra vonatkozó adatok forrása.

Az ipari, gazdasági és pénzügyminisztérium iparstatisztikai részlege (SESSI) elsősorban a vállalati K+F- és innovációs tevékenységre vonatkozó felméréseket végzi, és ezek adatait adja át az OST-nek. A SESSI évente frissíti globális adatállományát és ennél nagyobb gyakorisággal készít az innovációval kapcsolatos tematikus felméréseket és/vagy beszámolókat. Az OST további adatforrásai magukban foglalják a nemzeti szabadalmi hivatal, az Európai Szabadalmi Hivatal (évi 140 000 találmányi bejelentés), az Eurostat, az Európai Bizottság, az OECD és a Web of Science – ISI-Thomson Scientific –, a világ legrégebbi tudományos publikációs adattárát (mintegy 750 000 tudományos publikációval).

Az indikátorok kialakításának feltételrendszerében fontos tényező az, hogy a francia költségvetés K+F-ráfordításainak különböző dimenziójú hosszú távú adatai 1992 óta úgyszólván teljes körűek.

Az OST nemcsak kap, hanem *vásárol* is adatokat, adott esetben magánintézményektől is. Az OST elvégzi az állami intézményektől kapott és a vásárolt adatok minőségellenőrzését. Az indikátorok képzése ezt követően történhet. Az OST annak érdekében, hogy az indikátorok korszerűek és gyakorlati szempontból is megfelelőek, relevánsak legyenek, kutatókkal és mérnök szakemberekkel tesztelteti azokat.

1.4. Az indikátorok

Az OST a következő szolgáltatásokat végzi:

- Kétévente mintegy 500 oldalas terjedelemben (több mint 200 táblázattal) megjelenteti a „*Tudomány és Technológiai Indikátorok*” című kiadványt. Ez a legjelentősebb szolgáltatás, amely elsősorban a K+F-tevékenység ráfordítási és teljesítményindikátorait és ezek különböző aspektusait (dinamikáját, nemzeti, regionális és globális jellemzőit) húsz ún. indikátor korpuszba csoportosítva mutatja be. A nemzetközi standardnak megfelelően, az OST indikátorai dinamikájában mutatják be Franciaország, Európa és a világ K+F-tevékenységét. Az indikátorok alkalmasak a K+F-be befektetett humán- és pénzügyi ráfordítások elemzésére; továbbá a felsőoktatásban részt vevők, a tudományos publikációk és a találmányi bejelentések, valamint az EU K+F-programjaiban való részvételre vonatkozó indikátorok komparatív elemzésére. (Az első kötet két évvel az OST megalakulását követően, 1992-ben jelent meg.) Az OST által képzett indikátorok lehetővé teszik az egyes országok, régiók vagy gazdasági szektorok erősségeinek és gyengeségeinek bemutatását és elemzését. A kilencedik indikátor kötet kiadására 2008-ban került sor. A korszerű információszolgáltatásnak megfelelően, ez a kötet webes kiadványként jelenik meg, ami a felhasználók számára lehetővé teszi saját elemzési céljaiknak megfelelő táblázat elkészítését.
- Az OST a politikai döntéshozók, valamint a témával nem hivatásszerűen foglalkozó érdeklődő közönség számára a legfontosabb indikátorok szintetizált és magyarázatokkal is ellátott gyűjteményét is megjelenteti „*A tudomány és a technológia kulcsadatai*” címmel, mintegy 100 oldal terjedelemben, két formátumban.
- Az OST előfizetéses szolgáltatásokat is végez. Például ilyen az előfizető intézmény bibliometrikus teljesítményelemzése, vagy a Curie+Kiadvány, amely a Külügyminisztérium megrendelésére készül (2007-ben 15 ország K+F-helyzetéről készült elemzés.) Az OST tagintézményeinek speciális indikátorigényét térítés ellenében elégíti ki.
- Az OST a kutatási és felsőoktatási minisztérium és a kutatási és innovációs hivatal keretében tanulmányok készítésében is részt vesz. Például a tudományos kutatás 2020-ig terjedő foglalkoztatási igényének előrejelzésében, vagy Franciaország nemzetközi részvételi stratégiájának kidolgozásában a tudomány- és a technológiafejlesztés területén.

Az OST tevékenységének előterében új, az innovációs folyamat komplexitását a nemzetközi standardoknak megfelelően tükröző indikátorok kialakítása áll. Az innovációs folyamatban egyre nagyobb szerepet játszanak a láthatatlan javak (intangibles), valamint a szervezeti és marketing innovációk. A *nem technológiai innovációt* tükröző mutatószámok kialakítása igazi kihívás a nemzetközi szervezetek – az OECD, az Eurostat –, és így az OST számára is.

A tudomány megállapítása szerint nem igazolható az a feltételezés, amely szerint a K+F-ráfordítások és az innovációs aktivitás között lineáris összefüggés lenne. Ezért újszerű feladat olyan indikátorok kialakítása, amelyek ezt a bonyolult viszonyt az eddigieknél hívebben tükrözik; amelyek érthetőbbé és mérhetővé teszik a K+F hozzájárulását az innovációs folyamat dinamikájához. Önmagában ez a feladat elkerülhetlenné teszi azt, hogy egy olyan intézmény, mint az OST, a makroadatokat mellett fokozott mértékben hasznosítsa a *mikroadatokban* rejlő információs tartalmat. Ez azonban az eddigiektől (legalábbis részben) eltérő szakismeretet és új munkamódszerek alkalmazását feltételezi. Az alapadatok megszerzése is körülményesebb és költségesebb.

Franciaország nyolcvan egyeteme 2007-ben *autonóm* intézménnyé vált. (A felsőoktatási intézmények száma meghaladja a 160-at.) Az autonómiáról rendelkező törvény kimondja, hogy az egyetemeknek öt éven belül ki kell alakítaniuk saját adatbázisaikat. Az OST részt vesz ebben a munkában, annál is inkább, mert valamennyi egyetem K+F-tevékenységére vonatkozó indikátorrendszert kell kidolgoznia.

Újszerű megközelítést feltételez a *szabadalmak sorsának* követése. A szabadalom megadása önmagában ugyanis nem garanciája a kutatási eredmény hasznosulásának.

1.5. Felhasználói igények

A *szakpolitikai döntéshozók* elsősorban a technológiapolitikai döntések megalapozásához, illetve a technológiai előrejelzésekhez használják az indikátorokat. Az *üzleti szféra*, amelyik a jól működő felsőoktatás és K+F-intézményrendszerben érdekelt, elsősorban az e területekre vonatkozó indikátorokat figyeli. Franciaország 22 régiója saját viszonylagos helyzete szempontjából figyeli a *regionális indikátorok* alakulását. A *felsőoktatási intézmények* az autonómiával járó új lehetőségek és kötelezettségek következtében az OST-indikátorok felhasználóivá válnak. Már csak azért is, mert versenyhelyzetbe kerülésük nélkülözhetlenné teszi az indikátorokban rejlő információk ismeretét. A *sajtó* felismerte az indikátorokban rejlő kommunikatív lehetőséget, ezért részükről élénk érdeklődés kíséri az OST munkáját. Különösen a szakújságírók szerepe fontos az indikátorok közvetítésében és értelmezésében. A *kutatótársadalomban* most érelődik a felismerés, hogy az indikátorrendszer a tudományos megalapozott előrelátás eszköztárának fontos része.

A legjelentősebb állami kutatóintézmény Franciaországban a *Tudományos Kutatás Országos Központja (CNRS)*. Az intézmény átfogja valamennyi tudományágat, és az állami K+F-ráfordítás mintegy 18 százalékát osztja el laboratóriumai között. A szervezet pénzforrása a 2005-ben létrehozott, és a felsőoktatási és kutatási minisztérium égisze alatt működő *Nemzeti Kutatási Ügynökség*. A CNRS elsősorban az

akadémiai jellegű alap kutatás területén működik. A finanszírozás címzettjei nem a kutatóintézmények, hanem a *K+F-projektek*. A CNRS hatáskörébe tartozó kutatóhelyek (laboratóriumok) 90 százaléka az egyetemekkel közös intézményként működik.

A CNRS az OST-indikátorok egyik fontos hasznosítója. Az intézmény jellegének megfelelően elsősorban a K+F humán erőforrás, a publikációs, valamint a kooperatív K+F-tevékenységre vonatkozó indikátorokat hasznosítja, részben az érdekeltségi körében lévő kutatóhálózat pozicionálása, részben előrejelzések készítése céljából. Az OST működéséhez való pénzügyi hozzájárulást ez a szervezet sem tartja megterhelőnek; sőt ez a költség bőségesen megtérül az indikátorok hasznosítása, illetve a rendelkezésre álló források megalapozott tényeken alapuló allokációja révén.

Egy 2006-ban kibocsátott törvény (LOLF) értelmében statisztikailag alátámasztott indikátorok alapján *évente értékelni kell* az állami K+F-akciók (ráfordítások, adókedvezmények stb.) hatékonyságát és/vagy hatásosságát.

A *kutatási minisztérium* az ún. célszerződéses rendszerén keresztül négyéves időtartamra meghatározza minden egyes állami kutatóintézmény küldetését, tevékenységének fő céljait és projektjeit, valamint a megvalósításhoz szükséges forrásokat. A kutatóintézmények (laboratóriumok) *komplex értékelése* a finanszírozási és teljesítményadatokon alapul. Elégtelen teljesítés esetén – végletes esetben – megszüntethetik a finanszírozást. Az intézményi indikátorokat egyébként maguk az intézmények a finanszírozó intézménnyel (adott esetben a CNRS-sel) közösen alakítják ki.

2. A tudományos tanácshoz kötődő modell

A tudományos tanácshoz kötődő modell sajátossága, hogy olyan szervezet a KFI statisztikai információs rendszer működtetője, amelyik szoros kormányzati kapcsolatokkal rendelkezik, de a kormánytól független, és van bizonyos függetlensége a választási ciklusoktól. A KFI-stratégiáért felelős tudományos tanács a tevékenységéhez rendszeresen igényli a KFI statisztikai információkat, a mutatószámokat és az elemzéseket. Az időbeli változások nyomon követése, a kompetenciára épülő megbízható információk elérése érdekében stabil kapcsolatokra törekszik, de az új kompetenciák bevonása mellett a régiek képességeinek felülvizsgálata is része a rendszernek. A többszereplős rendszer működőképességének kulcskérdése a szereplők közötti együttműködési hajlandóság. A KFI statisztikai információk előállítóinak a kormánytól és az üzleti szférától való, a közfinanszírozás módja által is garantált függetlensége a jó információk szolgáltatásának garanciája.

2.1. A norvég tudomány- és technológiapolitika statisztikai információs rendszere

A norvég tudomány- és technológiapolitika alapvető irányelvei politikai szinten a parlamentben és a különféle szakminisztériumokban dőlnek el. A parlament a stratégiát az ún. fehér könyvek (4–6 évre előre a kormányzati stratégiai célokat rögzítő ki-

adványok) kapcsán vitatja meg, és évente megtárgyalja az egyes támogatási programokat. A kutatási politika kialakításának fő eszközeként szolgáló „Fehér könyv a kutatásról” összefoglalja a következő évekre (rövid és középtávra) vonatkozó kormányzati célokat és elképzeléseket, az elkövetkező időszak prioritásait. A könyv kidolgozásakor konzultálnak szakemberekkel, írásos szakértői anyagok készülnek, felhasználják a K+F-statisztikákat, valamint a nemzetközi információkat. A tartalom tehát megalapozott adatokon és mutatószámokon nyugszik, de a végeredmény politikai döntésként születik.

A KFI statisztikai információs rendszer tartalmának meghatározásáért a K+F-politika formálásában kulcsszereplő kutatási tanács (KT) felel. A szervezet a K+F-tevékenységért és a tevékenységről gyűjtendő adatokért felelős oktatási és kutatási minisztérium (OKM) megbízásában jár el. A KT fő feladata a kutatás-fejlesztés finanszírozása (alapkutatástól a fejlesztésig), adminisztratív feladatok ellátása (pl. szerződések gondozása), emellett a politikaformálás támogatása, K+F-politikai tanácsadás a kormány részére, valamint egy (virtuális és reális) szellemi találkozóhely létrehozása, amely megkönnyíti a különféle háttérű szakemberek találkozását, együttműködését, új ötletek születését.² A KT a KFI-politika formálásában időről időre igénybe veszi külső szakértők segítségét a stratégiaalkotáshoz, valamint a K+F-statisztika fejlesztéséhez. Emellett a KT-nak fontos feladata a minőségellenőrzés, a szakmai relevancia ellenőrzése.

Az adatgyűjtésben és a mutatószámok képzésében két szervezet játszik meghatározó szerepet:

- a Norvég Statisztikai Hivatal (NSH), és
- a NIFU STEP. A *NIFU STEP* független kutatóintézet, de több szalon, közvetlenül és közvetetten is kötődik a finanszírozó szervezetekhez (KT, OKM). Az előbbi a gazdasági szféra, az utóbbi a felsőoktatás, intézeti szektor adataiért felel.

Az információs rendszer legfontosabb szereplői a felhasználói oldalon a minisztériumok, amelyek a rendszeres statisztikán kívül időnként eseti kérdőíves felméréseket igényelnek. A minisztériumok csak nagyon kevés adminisztratív adatot gyűjtenek, és ez többnyire nem is kerül felhasználásra a K+F-statisztikák összeállításában, a tárcák inkább az adatok közigazgatási célú felhasználói. A minisztériumok közül az OKM és a kereskedelmi és ipari minisztérium (KIM) a két legnagyobb, közel egyforma súlyú finanszírozó és (adat-)megrendelő. A rendszerben a KT egy személyben finanszírozó és a K+F-statisztika felhasználója, az (adat-, statisztika-, mutatószám-)jelölőállítók között pedig a NIFU STEP és az NSH játszik meghatározó szerepet. Fontos adatforrás még a Norvég Szabadalmi Hivatal adatbázisa, valamint a norvég adóössztönzési rendszerhez (SkatteFunn) kapcsolódó adatbázis.

Az *oktatási és kutatási minisztérium* a felelős a kutatási politika kialakításáért és koordinálásáért, így a költségvetés összeállításáért, a KT felügyeletéért, valamint az alapkutatási ügyeken túl a nemzetközi (kutatási) kapcsolatokért.

² A kutatási tanács rendszerét 1993–94-ben megreformálták, és az addig tudományterületenkénti kutatási tanácsokat egy szervezetbe összevonták, amelyet a költségvetésből (azaz az egyes minisztériumokból, legnagyobb mértékben az oktatási és kutatási tárcából) finanszíroznak.

Az OKM, illetve a KT 1996 óta rendszeresen végezteti a programok értékelését, évente más-más területre koncentrálva. Az értékelésben akár külföldi, akár hazai intézet, vagy konzorcium nyeri el a megbízást, fontos szerepe van a NIFU STEP indikátorainak. A felsőoktatásról a minisztériumnak – mint az irányításáért felelős intézménynek – saját adatbázisa is van.

A *kereskedelmi és ipari minisztérium* kutatási és innovációpolitikával foglalkozó osztályát három éve hozták létre, és fő feladata az innovációpolitika irányítása, koordinálása elsődlegesen a gazdasági szereplők érdekeinek szem előtt tartásával, valamint adatgyűjtés és programfinanszírozás a KT-n keresztül.

A KIM számára a mutatószámok felhasználásának egyik fontos területe a támogatási programok hatékonyságáról közvetített üzenetük. A támogatások terén folyamatos az elmozdulás a célzott, dedikált támogatásoktól az általános programok felé, ám fontos figyelni arra, hogy a megszüntetett dedikált programok helyén valóban induljanak új általános programok (pl. biotechnológiai start-up cégek támogatása). Ehhez elengedhetetlen a támogatási programok eredményeiről készülő statisztika. A döntésekhez fontos ismerni, hogy kik a támogatások kedvezményezettjei: ezzel kapcsolatban a KT adatokat gyűjt minden projektre és támogatásra vonatkozóan (kik, mennyit, melyik évben kaptak támogatást).

2.2. Felhasználói igények szerepe

A KFI-statisztikák igényeknek való megfeleléségét, naprakészségét segíti elő, hogy minden új adatfelvételt megelőzően – az egyeztetések egyik fontos színtereként – közös megbeszélésre, ún. *kutatási testületi ülésekre* kerül sor a felhasználókkal, megbízókkal. Az itt felmerülő javaslatokat, igényeket, véleményeket *már az adott évi, jelentősebb változtatás esetén a következő évi adatfelvételnél* veszik figyelembe. (A részvétel ritkán teljes és rendszeres.) A kérdőívnek van egy állandó része, és a másik részében van némi rugalmasság, hogy milyen további kérdéseket tartalmazzon, melyek maradjanak ki – ezek esetében elsősorban a nemzeti érdekeket veszik figyelembe. A kisebb jelentőségű változtatások így *néhány hét alatt* eldőlhetnek. Nagyobb, alapvető változtatások átfutási ideje kb. két év. Előfordul, hogy két lépcsőben történik a változtatás, az első évben egy tesztelő kérdést tesznek fel, majd a következő évben jelennek meg a részletes kérdések. Több esetben ideiglenesen kerülnek be kérdések a kérdőívbe, hogy lemérhető legyen életképességük, a végső döntés minden esetben az NSH-é, amelyről értesíti az adatok felhasználóit.

A közelmúltbeli változtatásra volt példa a regionális tervezésért felelős minisztérium azon igénye, hogy az adatok legyenek elérhetőek regionális bontásban. A megvalósíthatósággal kapcsolatos egyeztetések 2005 őszén kezdődtek, és 2006-ban megszületett a döntés. A regionális bontáshoz meg kellett növelni a mintát, ennek pluszköltségeit a minisztérium viselte. 2007-ben, a környezetvédelmi, energiakérdések pontosabb ismerete érdekében, a K+F gazdasági területek szerinti részletesebb bontás volt az igény (KT és OKM).

Általánosságban, a felhasználó minisztériumokban kevés az olyan szakember, aki megfelelően tudná kezelni, alkalmazni és értelmezni a statisztikákat, s hiányzik a po-

litikaformálók befogadókészsége is. Ezért a statisztikák felhasználása sokszor egyoldalú, bekerülnek ugyan a belső vagy stratégiai feljegyzésekbe, de gyakran több hasznuk van, ha az elemzések a sajtóban jelennek meg, vagy egyszerűbb módon magyarázzák el a politikusoknak, hogy mit is jelentenek a számok. A politikaformálásban leginkább a költségvetés körüli viták, döntések során jutnak szerephez a statisztikák.

Az egyeztetések másik színtere az adatgyűjtő szervezetek által rendszeresen megszervezett *felhasználói tanácskozások*, illet az NSH évente kétszer szervez, a NIFU STEP pedig egy-két évente. Ezek az egyeztető fórumok jó lehetőséget adnak arra, hogy az aktuálisan rendelkezésre álló adatokkal kapcsolatban a minisztériumok jelezhessék a véleményüket, tapasztalataikat, továbbá azt, hogy milyen adatokra lesz szükségük a következő évben, vagy éppen egyeztethetnek az adatok minőségéről. Az NSH által szervezett egyeztetések állandó meghívottjai a KT, a NIFU STEP, az OKM, a KIM, a regionális politikáért felelős tárca és időnként a pénzügyminisztérium képviselői. A kulcsszereplők mellett a témától függően meghívást kapnak az Innovation Norway, más üzleti, szakmai szövetségek, kutatóintézetek képviselői is. A témát az NSH határozza meg a KT-vel egyetértésben, s e témák között állandó a KFI-statisztikák minőségének, naprakészségének javítása.

A hatékony munkához hozzátartozik, hogy a fórum résztvevői részletesen ismerik a K+F-statisztikákat, a kérdőíveket, így érdemiek az egyeztetések.

Fontos a jó regiszterek kialakítása is. A teljeskörűsége törekvés érdekében a K+F-területen is az üzleti regisztert veszik alapul, amelyből minden 50-nél több alkalmazottal rendelkező cég megkapja a kérdőívet, a 10–50 fős vállalkozásokból pedig véletlen mintavétellel választják ki a felvételbe bevonandókat. Valamennyi nagy K+F-ráfordítást realizáló vállalat is megkapja a kérdőívet. A kisvállalkozásokra vonatkozóan az adóössztönzési rendszer adatait is felhasználják a minta összeállításához. A megfelelő regiszterek esetében pedig fontos a bizalmas adatok megfelelő kezelése.

2.3. A K+F-statisztikák előállítói

A K+F-statisztika előállítása Norvégiában megosztott: a *NIFU STEP* hatásköre a felsőoktatási és az intézeti szektor K+F-adatainak gyűjtése, gondozása (elemzése), míg a *statisztikai hivatal* a gazdasági szféra K+F-adataiért felelős. Mindkét intézménynél vezetnek regisztert azokról a szervezetekről, amelyekre a K+F-felmérés vonatkozik. A többszereplős norvég statisztikai rendszer valamennyi aktora az OECD-kézikönyvek szerinti módszertant alkalmazza. A szervezetek hozzáférnek az OECD és az Eurostat adataihoz, s a közös módszertani alapok miatt könnyen hasznosítani tudják azokat Norvégia szempontjából releváns nemzetközi összehasonlítások készítéséhez is.

Az elemzések elsősorban a NIFU STEP által gyűjtött adatbázisra épülnek, amelyet kiegészít az NSH által a vállalkozási szektorról gyűjtött adatbázis, esetleg az OKM saját adatai. Amennyiben ez szükséges, *lehetőség van a NIFU STEP adatainak kombinálására a statisztikai hivatalnál gyűjtött gazdasági szervezetekre vonatkozó*

adatokkal. Ennek érdekében biztosított a mikro-aggregált adatok elérése az elemzési táblázatok kiegészítése céljából. A teljes adatbázis mikroszintű adatai ingyenesen elérhetők. Más adatbázisokhoz való hozzáférés, pl. a munkaerő-felmérés (labour force survey) fizetés ellenében lehetséges. Ugyanakkor a hozzáférést biztosító szerződés szabályozza az adatok felhasználásának és más adatbázisokkal való kombinálásának módját, így például rendelkezik arról, hogy az adatokat egy éven túl nem lehet megőrizni.

Az NSH-nál és a NIFU STEP-nél rendelkezésre álló K+F-statisztikáknak a K+F-finanszírozásról rendelkezésre álló adminisztratív adatokkal való kombinálása lehetséges ugyan, de ez nehéz feladat. Elérhetők még a részletesebb elemzésekhez a szabadalmi hivatalnál rendelkezésre álló adatok, illetve a K+F-adótámogatások igénybevétele kapcsán gyűlt adminisztratív adatállomány is.

Időnként tendereket írnak ki, elsősorban olyan esetekben, amikor valamilyen áttekintésre, kiegészítő adatokra van szükség pl. a felsőoktatásban születő eredmények hasznosításának módjairól. E tendereken egyetemi kutatócsoportok, szakértők, tanácsadó cégek is indulnak. A K+F-adatbázis (NIFU és NSH) mellett a *Norwegian Social Science Foundation* is gyűjt adatokat a kutatás társadalmi vetületével kapcsolatban, jelentését a kutatóintézeteknek küldi meg.

2.3.1. A NIFU STEP feladatai, finanszírozása

A NIFU STEP két elődintézmény, a NIFU és a STEP összeolvasztásából született 2004-ben, a K+F-információk készítésében erős NIFU, és az indikátorokra, azok fejlesztésére épülő innovációs kutatásokban erős STEP *összevonásával*.³ A létrejött intézmény Norvégia vezető kutatóintézete az innovációval, kutatás-fejlesztéssel és oktatással foglalkozó elemzésben, kutatásban. Független társadalomtudományi kutatóintézetként az a fő célja, hogy elméleti és gyakorlati ismereteket szolgáltatson a kutatási célterületén, a KFI-tevékenységben végbemenő folyamatokról, s hozzájáruljon a releváns politikaformáláshoz. A NIFU STEP-nél jelenleg 90 alkalmazott dolgozik, közülük 80-an kutatók. A NIFU STEP nemcsak előállítója, fejlesztője, hanem felhasználója is az adatoknak.

A KFI-statisztika a NIFU STEP szervezetén belül közvetlenül az igazgatótanácshoz tartozik. A statisztikával és mutatószámok előállításával foglalkozó csoport az, amely konkrétan felelős a K+F-statisztikával és mutatószámokkal kapcsolatos feladatokért. Mellettük – felhasználói oldalról – a *kutatás- és innovációpolitikai csoport*

3 A NIFU a kutatási tanács háttérintézményeként működött, 1994-ig állami tulajdonban, majd 1996 után alapítványi formában (alaptőkéjét az állam biztosította). A NIFU a hatvanas évek eleje óta végzi a K+F-statisztika összegyűjtésének, publikálásának, elemzésének feladatát.

A STEP-et a korábbi Tudományos és Ipari Kutatások Tudományos Tanácsa (Norwegian Council for Scientific and Industrial Research) alapította 1991-ben a Nemzeti Számítástechnikai Központban (National Computing Centre). Az intézet élenjárta a rendszerszemléletű és evolucionista innovációs kutatásokban. Az intézet 1994-ben – változatlan tevékenységgel – alapítvánnyá alakult. A STEP elsősorban fejlesztéspolitikával, innovációpolitikai kutatásokkal és mutatószámok elemzésével és fejlesztésével, próbafelvételék készítésével, valamint regionális kutatásokkal foglalkozott.



igényli a K+F-adatokat, ők munkájukhoz megkaphatják a statisztikai hivatal K+F- és innovációs adatait is. A szervezet foglalkozik a *GBAORD-adatok előállításával* is, amelyet a költségvetési dokumentumok értékelése alapján végeznek.

A NIFU STEP nonprofit alapítvány, amely alapfinanszírozásban részesül a KT-től, ezenfelül szerződéses kutatások vállalásából fedezi kiadásait. A KT alapfinanszírozása kompetenciaépítést és az alkalmazottak képzését fedezi, ezen források elköltésére belső pályázatot hirdetnek. A NIFU STEP évi költségvetése kb. 65 millió norvég korona (2 milliárd forint), amiből kb. 7 millió korona az alapfinanszírozás, ebből pedig kb. 4 millió az intézet fenntartásának finanszírozása, és kb. 3 millió az úgynevezett intézeti stratégiai program finanszírozása. A KT a *hároméves K+F-statisztikai megállapodás keretében* további 9 millió koronát biztosít az ezzel kapcsolatos feladatok ellátására (az összeg az oktatási és kutatási minisztérium költségvetését terheli). A költségvetésen belül kb. 50 millió korona (1,5 milliárd forint) a különféle pályázatokból, megbízásokból (norvég és nemzetközi forrásokból) származik.

A minisztériumok (elsősorban az OKM) számára a NIFU STEP különféle K+F-szolgáltatásokat nyújt. Ün. *money for month*, rövid távú szerződések keretében gyakran készítenek a minisztérium igényeinek megfelelő adat-összeállítást, mutatószám-elemzéseket. Amennyiben teljesen új mutatószámokra van szüksége a minisztériumnak (pl. a fehér könyv készítése során), akkor annak költségeit külön fedezik. A rövid távú szerződések esetlegesen, évi egy-két alkalommal kötnek ilyen megállapodást. Ezen túl az OKM időnként jelentkezik kisebb-nagyobb kérésekkel. Amennyiben ezek csak néhány (1–3) napi munkát jelentenek, úgy azt ingyen szolgáltatás-ként nyújtják, ha ennél hosszabb időt igényel, akkor azt külön díjazásért készítik el.

Természetesen – mivel a NIFU STEP által készített és karbantartott adatállomány közpénzből készül – az adatok mindenki számára elérhetők, nyilvánosak, az intézet által készített elemzések pedig a publikációikon keresztül megismerhetők. A K+F-statisztikára vonatkozó megállapodás alapján a NIFU STEP létrehozott és működtet egy K+F-adatbankot, amely online elérhetővé teszi a publikációban is megjelenő adatokat, táblázatokat. Ennek kivitelezéséhez külső IT-szakértelmet is igénybe vettek.

2.3.2. A Norvég Statisztikai Hivatal feladatai

A Norvég Statisztikai Hivatalban (NSH) az ipargazdasági statisztikával foglalkozó igazgatóságon belül működik a feldolgozóipari statisztikával foglalkozó osztály, és ennek része a KFI-statisztikáért felelős csoport, a csoportvezetővel együtt jelenleg 5 fő (emlékeztetőül: csak az üzleti szféra KFI-statisztikája készül a hivatalban). A KFI-statisztikából kinőtt, ahhoz kapcsolódó információs és kommunikációs statisztika pedig részben a közlekedés és turizmus, részben az IT iparstatisztikai osztályán készül. A szervezeten belül a KFI-statisztikáért felelős csoport fontos partnere a statisztika fejlesztésében a kutatási főigazgatóság, amely kutatási feladatokkal, makroökonómiai modellezéssel is foglalkozik, szakterületi bontásban. A KFI-statisztikához szorosabban kapcsolódó terület a kutatási főigazgatóságon belül a munkaerőpiac és vállalati magatartással foglalkozó terület, ahol különféle vállalkozási KFI-statisztikákkal, adóössztönzési rendszerrel kapcsolatos vizsgálatokat végeznek. A fő-

osztály a saját kutatási projektjei mellett az egyes minisztériumok, a kormány és a parlament megbízásából is végeznek kutatásokat.

Munkájuk során rendszeresen felhasználják a statisztikai hivatal más egységei által készített, az adatterületre vonatkozó statisztikákat. A fejlesztőmunka részeként összekapcsolják a mikroszintű vállalati magatartási és vállalati K+F-adatokat, hogy a különböző K+F-tevékenységet végző cégek magatartási jellemzői megismerhetőek legyenek.

A Norvég Statisztikai Hivatal újítása, hogy a vállalkozásoktól a K+F- és innovációs tevékenységre vonatkozó adatokat együtt, egy kérdőív keretében gyűjtik. A kapott KFI-adatokat össze lehet kapcsolni az üzleti statisztika mikroadataival, pénzügyi mutatókkal. Így lehetővé válik pl. az adóösztonzési rendszer és az ezzel összefüggő vállalati magatartás értékelése, elemzése. Ezen túl ennek vizsgálatához a KT további makroadatokat biztosít a részletesebb elemzéshez. Noha a kedvezményrendszer igen népszerű a vállalkozások körében, nem járt a K+F-ráfordítások ugrásszerű növekedésével, sőt az elmúlt 1–2 évben némi visszaesés is tapasztalható volt. A rendelkezésre álló adatbázisban lehetőség van adatokat gyűjteni a tervezett és a ténylegesen kivitelezett K+F-projektokról is. Az adóösztonzési rendszer jelenleg a korábbiaknál kedvezőbb a kkv-k számára, így azok aktívabbak is a kedvezmény igénybevételében. A mikrovállalkozások teljesen hiányoznak az adatbázisból. (Ez általános nehézség, hogy az adatbázisok kombinálása esetén nem minden vállalkozástípus lesz megtalálható valamennyi adatbázisban.)

A KFI közfinanszírozású intézetekben dolgozó *kutatók (is) szabadon hozzáférhetnek* az NSH által kezelt KFI-statisztikákhoz, így – anonimizálás után – mikroadatokat is megkaphatnak nagyon csekély díj ellenében, amely csak az adatátadáshoz szükséges pluszmunka (1–2 munkaóra) költségét fedezi. Nagyobb projektek esetén szerződés is készül. A hozzáférés érdekében *listán tartják nyilván a közfinanszírozású kutatóintézeteket, de más szervezetek kutatói is jelentkezhetnek a listára* (az NSH dönt a felvételtől). Mindemellett még a listán nem szereplők számára is – a konkrét felhasználási célok ismeretében – adott a hozzáférés lehetősége.

2.4. A KFI statisztikai adatok felhasználása, jelentések

A K+F-adatok forrásai az éves K+F- és kétévenkénti innovációs felmérések. Ezek felelőse, megrendelője és fő felhasználója a KT. A szükséges adatokat, elemzéseket pedig a NIFU STEP állítja össze, felhasználva az NSH által összegyűjtött adatokat. Az adatforrásokkal kapcsolatos gyakori probléma a felmérések hibái, valamint a naprakészség. A KFI-mutatószámok egy része már publikálásuk idején a 2–3 évvel korábbi állapotot tükrözi, ami mérsékli hasznosságukat a politikaformálásban. Ez a problémája a részletes statisztikák két évente történő megjelentetésének is, hiszen a kutatás szempontjából csökken az adatok relevanciája. Ezért tértek át a K+F-statisztikákban az évente történő publikálásra, de az innovációs statisztikák még mindig csak két évente jelennek meg (mivel csak két évente mérik fel). Norvégiában, ha nem is akarnak teljesen Kanada mintájára negyedévente adatokat gyűjteni, de a mostaninál mindenképpen gyakoribb adatgyűjtést tartanának kívánatosnak.

A *Jelentés a norvég tudományos és technológiai mutatószámokról* (Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – statistikk of indikatorer) kiadvány minden második (páratlan) évben részletes adatokat, helyzetértékelést tartalmaz egy hosszabb norvég nyelvű kiadásban, aminek egy rövidített angol nyelvű változata is elkészül mutatószámokkal, kommentárokkal és elemzésekkel.

A köztes években rövidebb, az alapvető mutatószámokat tartalmazó norvég és angol nyelvű kiadvány jelenik meg, a *Norvég tudományos és technológiai mutatószámok* (FoU-statistikk of indikatorer) zsebkönyv. A KFI-statisztikák előállításában, elemzésében és az új mutatószámok fejlesztésében a kooperáció rendszeres, és az adatátadás zökkenőmentes mindkét esetben.

A NIFU STEP által előállított adatok, információk terjesztését publikáció is segíti, amelyet minden, a regiszterben szereplő szervezetnek, a felsőoktatási szektor szereplőinek, a KT-nak, a minisztériumoknak, valamint minden más, feltehetően érdeklődő, érintett szervezetnek megküldenek (évi kb. 2000 példány). A vállalászati szféra tájékoztatása a statisztikai hivatal felelőssége. Hírlevelek és más, időszakonként megjelenő kiadványok és elemzések segítik az információ minél szélesebb körű terjesztését.

3. Platform modell Németországban

A platform modellek a KFI statisztikai információs rendszer XXI. századi fejleményei közé tartoznak. Ebben a modellben a feladatokat több szervezet tartós közreműködésével, egy autonóm, a kormányzati és politikai pártok befolyásolásától távoli szakmai koordináló szervezet irányításával oldják meg. Néhány országban ez a modell váltja fel a korábbi erős államigazgatási koordinációval működő modellt. Ez a helyzet az általunk vizsgált Németországban is.

3.1. A TTI-politika formálása információs rendszerének főbb elemei

Németország a kutatás-fejlesztésben és az innovációban a világ egyik vezető állama. Kutatóbázisa mind létszámában, mind teljesítményében számottevő, gazdasága erős pozíciókkal rendelkezik a globális piacokon.

A német TTI-politika formálása során rendszerszerűen alkalmazzák azokat az eszközöket, amelyek a fejlett országok igazgatási és politika rendszerében az elmúlt évtizedekben elterjedtek. Így rendszeresen készülnek technológiai előretekintések, technológiai hatásvizsgálatok, statisztikai adatfelvételek és ezekre alapozott elemzések, a szakpolitikai intézkedések monitorozása is folyamatos, és ezek értékelése is korszerű eszközökkel történik. Az információs rendszer lényegében e komplex intézkedéssorozat és politikaformálás eszközeként funkcionál.

Technológiai hatásvizsgálatokat mind a parlament (Bundestag), mind a szövetségi és tartományi kormányok végeztetnek. A parlamentnek saját TA (technology assessment, magyarul technológiai hatáselemző) szervezete is van.

A témakörben érintett két fő német minisztérium, a BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung – Szövetségi Oktatási és Kutatási Minisztérium) és a

BMWA (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit – Szövetségi Gazdasági és Munkaügyi Minisztérium) gyakorlatában az értékelés és monitorozás a politikaformálás napi eszköze.⁴

Az 1960-as évek vége óta a „Szövetségi jelentés a kutatás és innováció helyzetéről” (*Bundesbericht Forschung und Innovation*, röviden *BuFI*), lényegében az amerikai National Science Foundation (NSF) által évtizedekkel ezelőtt meghonosított felépítésben, éves rendszerességgel adja közre a K+F-re és az innovációra irányuló szövetségi és tartományi adatokat, valamint EU-összehasonlító adatokat. Abban is hasonlít az NSF-jelentésre, hogy a változó világ kihívásainak megfelelően időről időre megújul, fókuszába az új kihívásokkal kapcsolatos mutatószámok kerülnek. (Így alakult át a BUFO a kutatás-fejlesztésre koncentrált jelentésből az innováció témaköré is magában foglalóvá, amit a BuFI elnevezés is kifejez.)

Az 1980-as évek közepén vált szükségessé egy új jelentési forma bevezetése. Az innováció és a technikai tudás szerepének jelentős növekedése a versenyképesség javításában, valamint a német gazdaság erős világszintű pozíciója sürgetően vetette fel egy technológia-fókuszú információs rendszer létrehozásának szükségességét. Sem a BuFI, sem a klasszikus éves szövetségi gazdasági jelentés nem kezelte ezt a területet megfelelő súllyal. A hivatalba lépő Kohl-kormány indította el az 1980-as évek második felében a „Technológiai teljesítmény” (*Technologische Leistungsfähigkeit*) jelentések elkészítésére irányuló szakmai tevékenységet. A jelentés összeállítását a BMBF végezte, hasonlóan a BuFI-hoz, kiadva az adatgyűjtés és az elsődleges feldolgozás feladatait tendereken kiválasztott német kutatóintézeteknek.

Az ezredfordulót követően a „Technológiai teljesítmény” jelentési rendszer gyengeségei egyre nyilvánvalóbbá váltak, amelyek elsősorban abból fakadtak, hogy a végrehajtó hatalom készítette a jelentést. Így az intézkedések, de már a felvetett problémák sem független szakmai testület állásfoglalásain alapultak. Hiába voltak be nagy számban kutatóintézeteket és jeles személyeket, a végső anyag szövegét a miniszter hagyta jóvá, ami erősen csökkentette a megállapítások elfogulatlanosságát. További gondként jelentkezett, hogy a két jelentés (BuFO és a „Technológiai teljesítmény”) összhangja sem volt megfelelő, azok túlságosan önálló életet éltek.

Az ország innovációs/technológiai helyzetének vizsgálata, az ebből adódó következtetések, elemzések elvégzése, valamint ajánlások megfogalmazása 2008-tól nem a kormányzat feladata, hanem ezt a tevékenységet – a parlament 2006-os felkérése alapján – a kormány által létrehozott, hattagú független szakértői bizottság, az EFI (*Expertenkommission Forschung und Innovation; Kutatás és Innováció Szakértői Bizottsága*) végzi.

A jelenlegi rendszerben a független szakértői bizottság minden második évben előterjeszti átfogó jelentését, amelyet három hónapon belül a szövetségi kormány véleményez, illetve elfogad, majd ez kerül a parlament plenáris ülésére, érintett bizottságainak asztalára, és végül döntési javaslatokkal ismét a plenáris ülésre.

4 Forrás: OECD Science, Technology and Industry Outlook 2004, Country response to policy questionnaire: Germany; <http://www.oecd.org/dataoecd/30/42/34242808.pdf>

A jelen megoldás előnyei:

- a szövetségi kormány független szakértők véleményére alapozza szakpolitikai döntéseit, a végrehajtó hatalom mind a helyzetfelmérés, mind a következtetések levonása tekintetében kevésbé vádolható politikai indíttatású elfogultsággal;
- a kormány az aktuális helyzetet bemutató, azt mérő indikátorok alkalmazását illetően is ráhagyatkozik a független szakmai alapon működő testület munkájára.

A jelen rendszer nem érintette azt, hogy a kormányzat az általa szükségesnek ítélt területeken, témákban saját elemző tevékenységet végezzen vagy rendeljen meg külső szakértői körből.

A TTI-politikai döntéshozatal információs ellátásának más intézményi keretei változatlanok maradtak. A minisztérium hosszú lejáratú (négyéves és további négy évre meghosszabbítható klauzulával ellátott) szerződések keretében állapodik meg kutatóintézetekkel egyes szakmai célfeladatok ellátásáról (innovációs felmérés – K+F statisztikai adatgyűjtés és elsődleges elemzés stb.). A minisztérium fontos célja ezen a téren a stabilitás biztosítása és erős kompetenciák tartós fejlesztése.

A BMBF éves költségvetése számos ponton tartalmaz elemzésekre, tanulmányokra fordítható kereteket. Egyik ebből a szempontból kiemelt költségvetési cím a „tervezés és statisztika” nevet viseli. De van külön „K+F és innovációs felmérés”, „technológiai hatáselemzés” célra fordítható megcímzett keret is.

A szakmai tanácsadási tevékenység számos ponton megjelenik a német TTI-politika formálásában. A kancellárnak és az illetékes minisztereknek is van ilyen, kutatókból és az üzleti élet illetékes kiválóságaiból álló testülete. Ezek a testületek azonban nem foglalkoznak mutatókkal, indikátorokkal, felmérésekkel, alapvetően az EFI és a BuFI adataival operálnak, illetve speciális, a minisztériumok által elvégzett célvizsgálatok eredményeit hasznosítják tanácsadási tevékenységük során.

3.2. A TTI-politika információs rendszerének főbb intézményei

3.2.1. BuFI (Bundesbericht Forschung und Innovation)

A BuFI nagy hagyományokkal rendelkező éves jelentés (elődje a BUFO volt), amely a K+F hagyományos indikátorai alapján készül és foglalja össze a németországi aktuális helyzetre vonatkozó mutatókat és azok elsődleges elemzését.

A jelentést a BMBF állítja össze, az államigazgatási és tartományi adminisztratív államháztartási adatok alapján. Az adatállományok KFI-statisztikai célú elsődleges feldolgozását, az állományok tisztítását nyílt tenderrel kiválasztott német kutatóintézetek végzik, további adatokat az Eurostat és az OECD biztosítja.⁵ A BuFI-jelentés főként adatokat – beleértve a különböző államigazgatási szervek által elindított programokra vonatkozókat is – tartalmaz.

⁵ 2008. évi jelentés elérhető: http://www.bmbf.de/_search/searchresult.php?URL=http%3A%2F%2Fwww.bmbf.de%2Fde%2F12210.php&QUERY=bufi

A német statisztikai rendszernek megfelelően, ez az alapjelentés nem a statisztikai hivatalban készül, hanem a BMBF-ben. A kutatásért felelős minisztériumban a statisztika készítőinek a kutatási programok kidolgozásáért és finanszírozásáért felelősökkel azonos presztízsű helyük van. A minisztérium költségvetésébe építve külön címként jelenik meg a BuFI céljaira felhasználható forrás.

3.2.2. A Kutatás és Innováció Szakértői Bizottsága: EFI (Expertkommission Forschung und Innovation)

Az EFI a szövetségi kormány tanácsadó szerveként működik a kutatás-fejlesztés és az innováció területén. A német TTI-politika intézményrendszerén belül a kormánytól és a politikai pártoktól független szervezetként jelenik meg. Munkája során együttműködik más kutatóhelyekkel, tanácsadó testületekkel mind Németországban, mind nemzetközileg.

Az EFI feladatköre:

- interdiszciplináris párbeszéd;
- tudománypolitikai tanácsadás;
- a német innovációs rendszer struktúrájának, trendjeinek és teljesítőképességének indikátorokra épülő bemutatása és elemzése, időszakos nemzetközi összehasonlítással;
- szakvélemény a rendszer súlypontjairól, legfontosabb kérdéseiről;
- ajánlások, cselekvési tervek kidolgozása;
- a mutatók rendszerének fejlesztése és javítása.

A jelenlegi helyzetben (2007-ben) jött létre az EFI, így néhány évig mindenképpen átmenetinek tekintik tevékenységét (helykeresés, műfaj-meghatározás, szakmai tevékenység súlypontjainak beállítása stb.), elsősorban az éves jelentések új műfajának megteremtésén, a jelenleg alkalmazott indikátorrendszer szakszerűségének fejlesztésén és egyszerűsítésén van a hangsúly; a mutatórendszer érdemi fejlesztésére irányuló tevékenység inkább középtávon tűnik megvalósíthatónak.

Az EFI tevékenységét megalapozó jogi környezet⁶

A kormány döntése hozta létre a szervezetet, amelynek működését miniszteri határozat szabályozza. Státusa: autonóm tanácsadó szervezet. A tagok bizottsági munkájával összeférhetetlen, hogy bármilyen szerepet vállaljanak tartományi vagy szövetségi végrehajtó és törvényhozói szervezetben.

A korábbi időszakhoz képest a jelentés készítésének koordinálásában, valamint a szakértői és államigazgatási vélemények artikulálásában történt lényegi változás.

A német technológiai teljesítményről szóló statisztikai mutatószámokra épülő jelentésrendszer megalapozása 1985-ben kezdődött. Épített a kutatóintézetekben már folyó KFI kutatási célú adatbázisok összeállítási (innovációs felvétel, szabadalmi és bibliometriai adatállományok feldolgozása) tapasztalataira, továbbfejlesztve azokat.

⁶ Az EFI működését meghatározó jogszabály főbb részletei a <http://www.e-fi.de> weboldalon találhatóak meg.

Az elemzések témakörét – megbízási szerződésekkel – kibővítette a döntéshozók számára fontos kérdésekkel. A korabeli német információs rendszerre az volt a jellemző, hogy a már rendelkezésre álló adatoknak és mutatószámoknak szegényes volt az elemzése. Így kevésbé támogatták a döntéshozók munkáját. Az 1985-től – kormányzati megbízásra – készített jelentéseket 1990 óta két évente jelentették meg. Az első jelentések két-három kutatóintézet munkájára épültek. Ahogy a vizsgált KFI-kérdések gyarapodtak, úgy nőtt a résztvevők köre. Az EFI megalakulása előtt a BMBF rendszeresen 6–8 azonos intézettel kötött szerződést a jelentés megírásáról, és 2–3 évente változott az, hogy közülük melyik intézet a felelős a szakmai-technikai koordinálásért. Az intézetek a mutatószámok előállításában és elemzésében egymást kiegészítő kompetenciákkal rendelkeztek. Ritkán fordult elő, hogy egy intézet kikerült a résztvevői körből.

Ez a külső szakértői intézetek által készített jelentés a kutatás-fejlesztési alapadatok, a szabadalmi statisztikák és a csúcstechnikai ágazatok adatainak bemutatására és elemzésére épült. A minisztérium – egészen az EFI megalakulásáig – a publikálás előtt kiegészítette, módosította a szakértői jelentést, amelyet a miniszter aláírásával nyújtottak be a parlamentnek és publikáltak. Hivatalosan a miniszter feladata volt a jelentés állításainak megvédése.

A kormányzat 1994-ben úgy ítélte meg, hogy ezek a jelentések jól segítik a munkáját, és az információk szélesebb körére van szüksége a döntéseihez. Ennek megfelelően a jelentések kiegészültek a vállalkozásokra vonatkozó strukturális adatokkal, és a KFI-adatokat azokkal összefüggésben elemezték.

A jelentések új témakörei új felvételeket, illetve a régiék revideálását, új szempontok szerinti feldolgozását kívánták meg. Ilyen, azóta is folyamatosan végzett új felvétel a *csúcstechnikát képviselő induló vállalkozásokra* vonatkozik. Másik példaként szolgálhat a régi felvétel kiegészítésével és újszerű feldolgozásával előállított adatállomány a *tudásintenzív ágazatokról*. Meglévő adatállományok közötti hídképzéssel és a jövőre vonatkozóan a felvételek harmonizálásával sikerült fontos adatokhoz és mutatószámokhoz jutni *az innovációkhoz szükséges humán erőforrásokról*. Ezt segítette a felsőfokú végzettségű vállalati alkalmazottakra és a felsőoktatási diplomát szerzetekre vonatkozó adatállomány összehangolása.

A Szövetségi Parlament 1995-ben úgy döntött, hogy évente kéri a jelentést. Ezt követően került 1999-ben a jelentésbe az innovációs tevékenységről szóló innováció politikai fejezet. Ekkor változott meg a jelentésnek az a jellege, hogy főként adatokat és mutatószámokat, valamint azok tartalmának magyarázatát tartalmazza.

Az innovációpolitikáról szóló fejezet erősen kritizálta a német innovációs politikát. Az államigazgatás egy része nagyon pozitívan, míg más része negatívan fogadta, és nehéz volt a publikálása miniszteri jelentésként. Végül is az innovációpolitikáról szóló fejezethez kapcsolódó többéves vita vezetett el az EFI megalakulásához. Mivel a jelentés hasznosságát senki sem vitatta, azonnal felmerült az igény egy olyan független szakértői jelentésre, amelynek tartalmáért nem a miniszter a felelős, de a megoldás több évet váratott magára.

A 2001-es és a 2003-as jelentés minden korábbinál több adatot és mutatószámot tartalmazott, és kevés elemzést. Az adatok nehezen voltak áttekinthetők a dön-

téshozók számára, a fő problémákat nem lehetett kiolvasni a jelentésből. A parlament nem igazán tudott mit kezdeni a túlságosan sok mutatószámmal.

A BMBF közben tartotta a jelentés készítését, bizonyos koordinátori feladatokat ellátott. A dokumentumokat a miniszter jelentéseként küldték meg a parlamentnek. Mivel a jelentésért a parlament előtt a miniszter vállalta a felelőssége, a szakértői jelentést, ahol az nem egyezett a BMBF álláspontjával, módosították.

Így a parlament előtt nem volt világos, hogy mennyiben független szakértői véleményeket, és mennyiben államigazgatási jelentést kap kézhez. Márpedig a politikaformálásban mindkét álláspont ismerete fontos, de a keveredésük megnehezíti a tájékozódást.

Az EFI megalakulásához és a jelenlegi német jelentési rendszerhez vezető út jól példázza a KFI-statisztikai kapacitások kiépülését és az adat-előállítók és -felhasználók kölcsönös tanulási folyamatát.

Alapvető változás az EFI létrehozásával keletkezett a rendszerben. A független szakértői jelentés eljut a legmagasabb döntéshozó szintre. Az EFI a saját önálló jelentését megküldi a BMBF-nek, amelyet a BMBF változatlan formában köteles továbbítani a kancellárnak és a parlamentnek, és ezzel egyidejűleg kell megküldenie egy külön jelentésben a véleményét az EFI-jelentéssel kapcsolatban.

A bizottság tagjainak kiválasztása

Az első bizottság tagjait 2006-ban választották ki, mégpedig a következő szempontok figyelembevételével:

- a KFI-terület elismert tudományos szakemberei legyenek;
- egy fő külföldről jöjjön, a többi öt Németországból;
- a szakértők különböző szakmai területeket képviseljenek (vállalkozás-kutatás, TTI-indikátorok, műszaki tudomány, egészségügy, oktatás-képzés, környezetvédelem stb.);
- férfi és női tagjai egyaránt legyenek;
- regionális kiegyensúlyozottság.

A BMBF minisztere a hat személyt négy évre nevezte ki, akiknek a személyét előzetesen jóváhagyta a kormány. A hat fő közül egy mindenkor külföldi, mégpedig azon szakértők köréből, akik jól ismerik a németországi helyzetet, és tudnak németül.

Költségvetés

Az EFI költségeit teljes egészében a szövetségi kormány biztosítja az éves költségvetésen keresztül. Külön soron tartalmazza a BMBF költségvetése az EFI költségvetését, amely 2008-ban kb. 1,6 millió euró volt (392 millió forint). Ez fedezi az EFI hivatalának költségeit, és biztosítja a tanács által fontosnak ítélt rendszeres vagy eseti kutatási megbízási szerződések költségfedezetét. Az EFI éves költségvetésének kb. egyharmadát fordítják a hivatal közvetlen fenntartására, beleértve a tanács finanszírozását is, kétharmad részről külső megbízásokat finanszíroznak.

Az adatgyűjtés, a vásárolt adatállományok „megtisztítása”, elsődleges feldolgoása és az egyes indikátorok képzése érdekében folyó szakmai munkát változatlanul azok a német kutatóintézetek végzik, amelyek hosszabb ideje, esetenként akár húsz



éve ellátják ezeket a feladatokat (ennélfogva nagy szakmai hozzáértéssel és kompetenciával rendelkeznek). A szerződéseket változatlanul a BMBF köti meg, és ennek költségeit nem az EFI költségvetéséből fedezik, hanem a minisztérium más költségvetési címe alatt rendelkezésre álló keretből.

Az EFI „termékei”

Az EFI jelentései elsősorban a szövetségi kormány és a parlament részére készülnek, a KFI-politika formálásával kapcsolatos statisztikai információs igényüket elégítik ki. (Természetesen más felhasználó csoportok is hasznosítják a jelentéseket.)

A bizottság két évente jelentést készít a német innováció, a technológiai fejlődés/fejlesztések helyzetéről, állapotáról, valamint a nemzetközi versenyben elfoglalt helyéről. A jelentés a statisztikai adatokra és mutatószámokra alapozott elemzésre koncentrál, és elemzései alapján a szakpolitikai döntésekre irányuló ajánlásokat és javaslatokat, cselekvési irányokat fogalmaz meg.

Az első EFI-jelentés 2008 márciusában jelent meg. Számos vonásában követte a korábbi években publikált, hasonló címet viselő minisztériumi jelentés szerkezetét, és lényegében változatlan indikátorokkal operált, az átmeneti időszak sajátosságaként.

Az EFI-jelentést formális körülmények között adták át a szövetségi kancellárnak, nagy nyilvánosságot biztosítva ezzel a testület jelentésének. A kormánynak ezt megelőzően hat hét állt a rendelkezésre, hogy véleményezze az anyagot, majd azt, saját észrevételeivel együtt tárgyalásra átküldte a parlamentnek (Bundestag). A törvényhozás plenáris ülésen tárgyalta meg, majd a szaktanácsadói bizottságai elé került, végül a bizottsági ajánlásokkal, javaslatokkal, esetleges törvényalkotási feladatokkal együtt ismét a plenáris ülés elé kerül.

Az EFI hatása a szakpolitikai döntésekre

Indulól évről lévén szó, egyelőre nem lehet határozott tapasztalatokról beszámolni. Néhány jelzés értékű eredménye már van a változtatásoknak:

- A független szakértők nevével fémjelzett jelentés üzenetei lényegesen erőteljesebben „ütnek át” mind a kormányban, mind a parlamentben. De a közvélemény számára is megalapozottabbnak tűnnek. (A kormányzati jelentéseket bizonyos politikai, intézményi érdekek által vezérelt elfogultság mindig körülbegöngyölíti.)
- A parlamentben egy politikai kötődéssel nem vádolható szakértői munka jóval hamarabb tereli a pártokat a szakmai alapú viták és a szakmailag megalapozott döntéshozatal felé. Ezért a döntés-előkészítés hatékonyabb eszközként talán még konszenzusteremtőként is funkcionál az EFI-jelentés.
- Más minisztériumokban is a korábbinál nagyobb figyelmet kapott a márciusban publikált első EFI-jelentés, a szakpolitikák és az innováció horizontális kapcsolódásainak fontossága új dimenziókban is megjelent (pl. a pénzügyminisztériumban, a környezetvédelmi tárcánál stb.).
- Bizonyos negatív hatások is észlelhetők, elsősorban az eddigi hasonló munkát irányító minisztériumnál (hatalom- és feladatvesztés miatti kapcsolati problémák). Várható, hogy e problémán túl lehet jutni.

- Az EFI szélesebb társadalmi kisugárzása még nem erős. A jelentést nem könnyű a közvélemény tudomására hozni, mivel a média nem nagyon érdeklődik a téma iránt.
- A nemzetközi beágyazódás is csak nagyon kezdeti fázisban van, a jelentés angol fordításától várják, hogy ezen a téren némi javulás történik.

Az EFI szerepe az indikátorrendszerben

Az EFI-iroda első éves működése során összeállította az indikátorok következő 15–20 évre vonatkozó listáját, amely lista a KFI-adatok mellett a foglalkoztatottsági és gazdasági adatokat is tartalmazza. A javasolt stratégiai indikátorok egy része nem állítható elő a már elérhető adatok alkalmazásával, új felvételekre van szükség.

4. A francia, a norvég és a német modell összehasonlítása

A vizsgált országokban közös az, hogy a KFI statisztikai információk erős, jelentős nemzeti innovációs rendszerek szolgálatában állnak, és nem csak a KFI-területre korlátozódó statisztikai információs (és jelentési) kultúrára támaszkodnak. A KFI jelentési kultúrának, az információk által közvetített üzenetek megvitatásának és hasznosításának fontos szerepe van a statisztikai rendszer fejlesztésében.

Mindhárom modellt reprezentáló országban magas színvonalon kielégítik a KFI statisztikai rendszer három alapfunkcióját:

- az adatgyűjtést;
- az adatfelvételekkel összegyűjtött, a vásárolt adatállományokból és a közszféra adatállományából származó statisztikai adatok és mutatószámok előállítását, magyarázatát és közzétételét;
- a KFI-adatok és mutatószámok elemzését.

A vizsgált országok KFI statisztikai információs rendszere mélyen beágyazott az adott ország nemzeti innovációs rendszerébe, államigazgatásába és működési módjába, a statisztikai adatok hozzáférhetőségét szabályozó jogrendszerébe, a szakpolitikai döntési kultúrájába. A vizsgált országok közötti bizonyos eltérések nem annyira a modellek különbözőségéből, mint a KFI statisztikai információs rendszerük fejlődésének történelmi útjából (útfüggőségéből) származnak. Az egyes országok gyakorlata sok évtizedes evolúciós folyamat eredményeképpen alakult ki, és folyamatos fejlődésben, átalakulásban van. Nem annyira modellbeli, hanem államigazgatási rendszerbeli nemzeti sajátosság, hogy Európa két nagy gazdaságában, Németországban és Franciaországban a KFI statisztikai információs rendszerben a statisztikai hivatalok alig játszanak szerepet, helyettük a minisztériumok a KFI-alapstatisztikák előállítói. A skandináv országok között pedig norvég sajátosság, hogy az adatgyűjtési és az adat-előállítási funkció megosztott egy intézet és a statisztikai hivatal között.

Az egyes modellek közötti lényeges eltérés a funkciók ellátásának konfigurációjában, a megvalósításban közreműködők számában és a közöttük kialakult munkamegosztásban van. A három modell között az egyik fontos különbség, hogy a KFI-statisztika alapvető információit előállító hivatalok mellett létező speciális, az egyes

modelleknek nevet adó szervezetek közreműködnek-e a KFI adatgyűjtési funkciók ellátásában, vagy az adatfelvételek végzése és az adminisztratív adatállományokból elsődleges adatbázis előállítás a statisztikai hivatalok, illetve minisztériumok kizárólagos feladata.

Mindhárom modell közös funkciója a KFI hazai helyzetéről szóló mutatószámok előállítása és prezentálása. Valamennyi vizsgált modellben a jelentések lényeges eleme a nemzetközi kitekintés. Ennek köre inkább az országok méretével, versenyhelyzetével, nemzetköziesedésével összefüggő különbséget mutat. Valamennyi rendszer a szolgáltatott információval hozzájárul az ágazati stratégiaformáláshoz. A német és a norvég gyakorlatban erősebb az analízis szerepe, mint a franciában, de attól sem idegen. Az intézetek fő tevékenységét foglalja össze az 1. táblázat.

1. táblázat. A szerepmoellek fő tevékenységének jellemzői

Tevékenység	Obszervatórium (OST)	Platform (EFI)	Tudományos tanács (NIFU STEP)
Adatbázisok előállításának forrásai:			
– államigazgatási átadás	✓	✓	✓
– vásárlás	✓	✓	✓
– felvétel készítése	–	✓	✓
Adatbázisok	Az adatbázis fejlesztése és fenntartása adatállományokból		
Elemző tanulmányok készítése			
– kutatás-fejlesztésről	✓	– / ✓	✓
– innovációról	– / ✓	✓	✓
– technológiai fejlődésről és teljesítőképességről	–	✓	✓
Interdiszciplináris párbeszéd támogatása	–	✓	–
Nemzetközi összehasonlítás	✓	✓	✓
FI-adattárak	A K+F -indikátorok publikálása és terjesztése (honlapon megjelentetés)	A KFI -indikátorok dokumentálása és honlapon történő megjelentetés	A KFI -indikátorok publikálása és terjesztése (honlapon megjelentetés)
Módszertani kutatás	Az indikátorok előállítására és alkalmazására vonatkozó módszertani ismeretek fejlesztése, elméleti és empirikus kutatások végzése A tudományos, technológiai és innovációs tevékenységgel összefüggő, azokhoz kapcsolódó kvantitatív indikátorok kifejlesztése, előállítás és prezentálása		
Képzés	A képzésben és a továbbképzésben való részvétel	Közreműködő intézetekben képzés és továbbképzés, kutatási gyakorlat	–
Nemzetközi együttműködés	Az európai és más nemzetközi kezdeményezésekhez történő csatlakozás és az ilyen programokban való részvétel.		
– Eurostat	Szakértői	(a releváns intézetek)	Szakértői
– OECD NESTI	Szakértői	(a releváns intézetek)	Nemzeti képviselő

Mindhárom országban fontos a KFI statisztikai rendszer tevékenységéhez kapcsolódó kutatási munka és a KFI-módszerek, -mutatószámok, -adatbázisok fejlesztéséhez való hozzájárulás; valamint az összehasonlítás és a fejlesztés érdekében a nemzetközi együttműködésben való részvétel.

A modellek közös jellemzője az, hogy a KFI-statisztika előállítóinak intézményi beágyazottsága jó döntési pozíciót biztosít a szereplőknek ahhoz, hogy meg tudják valósítani céljait. A rendszerek gyakorlata a kompetenciák kiépítésére és az azokra alapozott tartós megbízásokra épül.

A modellek fontos jellemzője a *stabilitás és a rugalmasság*, továbbá a felhasználói igényekre való figyelés. Az adatok felhasználói, a döntéshozók ugyanis gyakran változó igényekkel jelentkeznek, miközben szükség van az adatok hosszú távú stabilitására is, ami az időbeli változást, összehasonlíthatóságot garantálja. A néha elmentéses érdekek közötti okos kompromisszumok kialakításához nagyfokú körültekintés, az adatokban és az elemzésben való jártasság szükséges. Az információk jó minőségének és relevanciájának alapja a felhasználókkal való intenzív kapcsolat.

Ezek után nézzük a három modell külső környezetének és belső felépítésének sajátosságait. (2. táblázat)

Mindhárom modell jellemzője az államigazgatással való intenzív együttműködés, ugyanakkor az attól való jogi és pénzügyi autonómia. Ez a szakmai hitelesség egyik garanciája.

Az *autonóm szakmai KFI statisztikai jelentésnek* számos előnye van. A független szakértők véleménye minden politikai szereplő számára elfogadhatóbb, és ajánlásaik mind a kormányon belül, mind a törvényhozásban jelentősen hozzájárulhatnak a politikai döntések megalapozásához és az innováció társadalmi-gazdasági jelentőségének jobb felismeréséhez, a stratégia formálásához.

2. táblázat. A modellek fő vonásai

Jellemzők	Obszervatórium (OST)	Platform (EFI)	Tudományos tanács (NIFU STEP)
Jogi környezet	Közhasznú társaság Független intézet	Nem önálló jogi személy Független tanácsadó szervezet	Nonprofit alapítvány Független kutatóintézet
Finanszírozó/alapító szervezetek	Stakeholderek (5 minisztérium, 7 állami kutatóintézmény, 1 NGO)	Szövetségi kormány (BMBF)	Kutatási tanács, minisztériumok
Finanszírozás módja	Stakeholderek, pályázati finanszírozás, megrendelés	Szerződéses (alap)- és pályázati finanszírozás	Alap- és pályázati finanszírozás, megrendelés
Irányítás	Adminisztratív bizottság (36 tag) (Közgyűlés választja) Igazgató Tudományos tanács (a tudományos közélet neves francia és külföldi képviselői)	6 fős Bizottság (a KFI-terület elismert tudományos szakemberei, ebből 1 külföldi) (Kormány nevében BMBF kinevezi) Igazgató (Decentralizált intézeti)	Intézeti irányítás Igazgató Tudományos tanács

Jellemzők	Obszervatórium (OST)	Platform (EFI)	Tudományos tanács (NIFU STEP)
Koordináció fórumai	Informális egyeztetések, fórum, az adminisztratív bizottság ülései	Informális egyeztetések, kerekasztal megbeszélések (még alakulóban)	Informális egyeztetések, kutatási testületi ülés (minisztériumokkal, 4–6/év)
Fő felhasználók	Szakminisztériumok, kutatási intézmények (CNRS, felsőoktatási intézmények)	Kormány és a parlament, szakminisztériumok	Kutatási tanács, szakminisztériumok
Működési feltételek	Hosszú időtávon stabil feltételekkel működik	Operatív feladatok: hivatal <ul style="list-style-type: none"> • szakmai és adminisztratív funkciók • külső szakértői intézményhálózat • külső megbízások új területek kutatására 	Hosszú időtávon stabil feltételekkel működik
Éves költségvetés	2M EUR (490M Ft)	1,6M EUR (392M Ft) +	9M NOK (280M Ft)
Funkciók <ul style="list-style-type: none"> – adatgyűjtés – adat-előállítás – elemzés – kutatás, fejlesztés 	– ✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓ ✓
Termékek	– K+F statisztikai adattár – Szintetizált és magyarázatokkal ellátott adatgyűjtemény – Előfizetéses elemzői szolgáltatás – Közreműködés tanulmányok, stratégiai programok készítésében	– KFI-statisztikákra épülő elemző jelentés – Részletes adatok és mutatószámok, elemző háttér tanulmányok – Új adatállományok és indikátorok kifejlesztése	– Felsőoktatási és kutatóintézeti szektor – Saját, a statisztikai hivatal és más adatbázisok elemzése
Internetes elérhetőség	A publikációk letölthetők	A publikációk és háttér tanulmányok szabadon letölthetők	A publikációk és adattárak szabadon letölthetők
Nemzetközi együttműködés <ul style="list-style-type: none"> – OECD-NESTI – Eurostat – Tudományos társaságok, hálózatok 	alkalmi alkalmi rendszeres	megbízott intézet megbízott intézet rendszeres	nemzeti képviselő rendszeres rendszeres

Megjegyzés: az adatok szóbeli közléseken alapulnak

A modellek hatékony működésének az is a feltétele, hogy az intézményi és a tevékenységre vonatkozó indikátorok felülvizsgálatában, tervezésében és kialakításában az érintett szereplők együttműködnek. Jó és rendszeres a kapcsolat az adat-előállítók és -felhasználók között, jól hozzáférhetők az államigazgatásban, a finanszírozó alapítványoknál keletkezett adatok, amelyek a KFI-statisztika forrásaiként használhatók.

A modellek közötti lényeges különbség az indikátor-előállításban részt vevő szereplők számában és kapcsolatukban figyelhető meg. Az obszervatórium és a tudományos tanácshoz kötődő modell centralizált, míg a platform modell decentralizált intézményi hálózatra épül. A centralizált modellben is igénybe vesznek külső szakértőket és intézeteket. A német modell viszont épít az elmúlt *évtizedekben* az országban kifejlődött igen *jelentős szakmai, kutatási intézményhálózatra*, amely szerves része a szakterület nemzetközi szakértői és tudományos rendszerének.

További különbség a modellek között az, hogy a tisztított, megfelelő minőségű adatállományok előállításán és az elemzésen túl közreműködnek-e adatgyűjtésben. A francia obszervatórium modellben nem történik adatgyűjtés, átvett és vásárolt adatokra épül a rendszer.

Fontos feladat az adatok tisztítása, a megfelelő minőség elérése. Az információs rendszer indikátor-előállítói oldalán a tudományos tanács modellben az intézet gyűjti és állítja elő a közsféra KFI statisztikai adatait. Ugyanakkor elemzői munkája sokoldalú, a KFI-szféra egészére kiterjed, korszerű adatfeldolgozási módszereket alkalmazva. A platform modell német rendszerében az adatok átvétele és tovább-feldolgozása mellett néhány intézet rendszeresen végez adatfelvételt. További intézetek *ad hoc* felvételeket készítenek az újonnan felmerülő kérdések megválaszolásához kifejlesztendő mutatószámok kidolgozása érdekében. (Ezek később alapul szolgálhatnak a rendszeres felvételekhez, ahogy ez közel két évtizede a kísérleti innovációs felvételekkel történt.) A tudományos tanács és a platform modellnek tehát szerves része a megvalósítási és próbafelvételek készítése, készítetése, továbbá az új felhasználói igények kielégíthetőségének vizsgálata.

Fontos különbség az is, hogy mi a felhasználók rendelkezésére bocsátott fő termék: statisztikai információkra épülő elemzés, vagy maguk a statisztikai indikátorok. (Mind a három modellben az adattárak és az elemzések elérhetők, de nem lényegtelen különbség az, hogy melyik az elsődleges termék.) A német információs rendszerben jól elkülönítve jelennek meg a tényekre alapozott politikai döntéshozatal szempontjából fontos adatgyűjtések és azok elsődleges elemzési eredményei. Az obszervatórium modell elsődleges terméke a KFI egész területét átfogó, magyarázatokkal ellátott adattár.

Lényeges tartalmi különbség figyelhető meg abban, hogy milyen kérdésekre koncentrálnak az egyes nemzeti jelentések. Az eltérések összefüggnek a nemzeti innovációs rendszer különbségével, a KFI-politika felfogásával. A német jelentés a technológiai teljesítmény vizsgálatára koncentrál, míg a francia jelentés a K+F-tevékenység vizsgálatának ad nagyobb hangsúlyt. Meg kell azonban jegyezni, hogy a modellek nem fedik le az adott ország teljes KFI statisztikai rendszerét, a klasszikus



statisztikákat gyakran az államigazgatás statisztikai szervei nyújtják. (Például Németországban a K+F-jelentést a BMBF BuFI-jelentése, Norvégiában a vállalkozási szektor KFI-statisztikáját a statisztikai hivatal.)

5. Tanulságok

A nemzetközi tapasztalatok első tanulsága, hogy mindhárom modell *közös jellemzőinek meg kell jelenniük a kialakítandó magyar modellben*. A három vizsgált országban működő háromféle modellt mint jó gyakorlatot érdemes figyelembe venni.

A nemzetközi tapasztalatok második tanulsága, hogy erős jogi garanciák biztosítják a KFI statisztikai információs szervezeteknek a politikától, az államigazgatási betagozódottságtól, valamint az akadémiai (kutatói) szervezetek és a vállalkozások érdekvérvényesítésétől való *szakmai függetlenségét*.

A harmadik tanulság az, hogy a szervezetek *finanszírozásának módja* is a befolyástól mentes szakmai függetlenség és a megbízható működés garanciája. A jó minőségű adatok és idősorok előállításának erőforrás-feltételei biztosítottak, mivel a finanszírozás stabil alapokon nyugszik.

Az alapítási költségeket (beruházás stb.) teljes egészében, a működési költségeket a kezdeti években intézményfinanszírozási formában fedezi az állami költségvetés, és lehetőséget teremt céltámogatások elnyerésére (állami vagy önkormányzati szervezetek által igényelt feladatok teljesítéséért).⁷ A finanszírozás megállapodás alapján, éven belül garantált átutalási határidőkkel történik.

A nemzetközi tapasztalatok negyedik tanulsága, hogy az egyes modellek működése megfelel a nemzeti KFI információs prioritásoknak, és illeszkedik a KFI statisztikai információs rendszer többi szereplőjéhez.

Az is a tanulságok közé tartozik, hogy a KFI-indikátorrendszer magyarországi intézményes feltételeire vonatkozó, és több variációt tartalmazó megvalósíthatósági tanulmányt e cikk szerzői a NKTH felkérésére 2008-ban elkészítették. A tanulmányt a NKTH szakmai fóruma megvitatta, és annak alapján került volna sor a konkrét magyar modell kidolgozására. Ez a munka máig nem indult el; s miközben az OECD 2009. június 24–25-én az innovációstratégia tárgykörében tartott miniszteri szintű tanácsa a KFI-indikátorrendszernek az új (világgazdasági, technológiai, üzleti modell stb.) feltételekkel harmonizáló fejlesztését és tökéletesítését javasolja a tagországoknak, Magyarországon az állami bürokrácia és partikuláris érdekcsatározások foglyává válik a kezdeményezés.

⁷ A kormányzati döntés-előkészítést szolgáló KFI információs rendszernek nem lehet az alapja üzleti finanszírozás, mivel az összeférhetetlen. Ez a feltétel azonban nem zárja ki azt, hogy piaci (vállalati stb.) megrendeléseket is teljesíthessen, szolgáltatásokat nyújtson.

Irodalom

Franciaország

Jean Theves–Laurence Esterle: Country Report – France. European Network of Indicators Producers. ERAWATCH: Research Inventory – 2008. Sophie Bussillet: cordis.europa.eu/erawatch

Indicateurs de sciences et des technologies (2006) – rapport de l'Observatoire des Sciences et des Techniques

Observatoire des Sciences et des Techniques.

Rumen Dobrinsky: The Paradigm of Knowledge-Oriented Industrial Policy. UN Economic Commission for Europe. April 2008. Micro-Dyn.

Internet:

<http://enip-europe.org>

<http://obs-ost.fr/en/a-public-interest-group/about-ost.html>

<http://obs-ost.fr/>

Németország

FuE-Datenreport 2007, Stifterverband für Deutsche Wissenschaft, Essen, 2007

Germany's Technological Performance 2000, BMBF, Berlin 2000

Gutachten 2008, Expertkommission Forschung und Innovation (EFI), Berlin, 2008.

Innovationsindikator Deutschland 2007, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin 2007

Wochenbericht Nr.49/2005; DIW Berlin

Belitz, H.; Gehrke, B.; Grenzmann, Ch.; Legler, H.; Leidmann, M. (Mitarbeit) (2008): Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten im internationalen Vergleich, Berlin.

Belitz, H.; Clemens, M.; Gornig, M. (2008): Wirtschaftsstrukturen und Produktivität im internationalen Vergleich, Berlin.

Döhrn, R.; Engel, D.; Stiebale, J. (2008): Außenhandel und ausländische Direktinvestitionen deutscher Unternehmen, Berlin.

Rammer, Ch.; Weißenfeld, B. (2008): Innovationsverhalten der Unternehmen in Deutschland – Aktuelle Entwicklungen und ein internationaler Vergleich, Berlin.

Rammer, Ch. (2008): Unternehmensdynamik in den forschungs- und wissensintensiven Wirtschaftszweigen in Deutschland. Zur Entwicklung von Gründungen und Schließungen im internationalen Vergleich 1995–2006, Berlin.

Gauch, S.; Hinze, S.; Tang, L. (2008): Leistungsfähigkeit und Strukturen der Wissenschaft im internationalen Vergleich 2007, Berlin.

Frietsch, R.; Blind, K. (2008): Patente im internationalen Vergleich – Strukturen und deren Veränderung, Berlin.

Ebcinoglu, F.; Frietsch, R.; Gehrke, B.; Heine, Ch.; Helmrich, R.; Kerst, Ch.; Leszczensky, M.; Schaeper, H.; Schoengen; K. (2008): Bildung und Qualifikation als Grundlage der technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands. Bericht des Konsortiums „Bildungsindikatoren und technologische Leistungsfähigkeit“, Berlin.

Gehrke, B.; Legler, H.; Leidmann, M. (Mitarbeit) (2008): Forschungs- und wissensintensive Wirtschaftszweige in Deutschland: Produktion, Wertschöpfung, Beschäftigung und Qualifikationserfordernisse, Berlin.

Hülkamp, N.; Koppel, O. (2005): Deutschlands Position im Innovationswettbewerb- Ergebnisse des IW-Innovationsbenchmarks, Roman Herzog Instituts

Internet:

www.e-fi.de (2008. 04. 01)

<http://www.bmbf.de/> (2008. 04. 01)

Norvégia

The EU Lisbon Strategy – Norwegian Perspective, Ministry of Trade and Industry, 2007

Kallerud, E. (2004): Science, Technology and Governance in Norway, STAGE Discussion Paper 19, August 2004.

Report on Science & Technology Indicators for Norway 2007, RCN, Oslo 2008

Research Expands Frontiers – Strategy for the Research Council of Norway, RCN, Oslo, 2004

Science and Technology Indicators 2008 Norway, NIFU STEP, Oslo, 2008

White Paper Report no. 20 to the Storting (2004–2005): Commitment to Research, Norwegian Ministry of Education and Research, Oslo

Internet:

www.nifustep.no

www.ssb.no/english

<http://www.regjeringen.no/en/dep/kd/Selected-topics/research.html?id=1427>

<http://www.regjeringen.no/en/dep/nhd.html?id=709>

<http://forskingsradet.no/en/Home+page/1177315753906>

További fontos forrást jelentettek az egyes országokban folytatott konzultációk, amelyért a szerzők interjúalanyaiknak köszönettel tartoznak.

GÖRÖG KATALIN

A belső piaci szolgáltatásokról szóló irányelv és a Ket.-novella közigazgatás-egyszerűsítési eszközeinek hatása a katasztrófavédelmi igazgatási területre

Magyarország a közigazgatás egyszerűsítésének jelentős állomásához ért 2009. október 1-jén, amikor is hatályba lépett a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetését szolgáló, többek között az egyablakos ügyintézés elvét bevezető és az elektronikus ügyintézés rendszerét átalakító 2008. évi CXI. törvény. Ezzel párhuzamosan ugyanakkor a szerző ismerteti a fenti közösségi és magyar jogszabály hatását a katasztrófavédelmi igazgatás területére is.

1. A közigazgatás-egyszerűsítés szerepe, jelentősége

A Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezet egyik rendszeres vizsgálódási témaköre a társadalmi és gazdasági élet fontos elemének tekinthető közigazgatás. Ezen vizsgálatok középpontjában a „jó kormányzás” megteremtése iránti igény áll, amelyhez a közigazgatás-egyszerűsítés területe is tartozik, amely nélkül nem igazán képzelhető el tartós növekedés és fejlődés. A közigazgatás-egyszerűsítés konkrét fogalmi meghatározása az OECD által meghatározottakon túl nem ismeretes. Eszerint a közigazgatás egyszerűsítése olyan kormánypolitikákra, programokra, tevékenységekre utal, amelyek célja a kormány által a vállalkozásokra, személyekre és magára a kormányra hatással bíró adminisztratív eljárásokból fakadó terhek csökkentése és egyszerűsítése. Ezek a terhek főként a bürokratikus eljárásokból, a túlzott, bonyolult, egymást átfedő, gyakori tájékoztatási és információs kötelezettségek teljesítéséből, a jogszabályok által előírtaknak való megfelelésből fakadnak. Az egyszerűsítési technikák e terhek csökkentését, kiküszöbölését hivatottak szolgálni. A közigazgatás-egyszerűsítés így lényegében nemcsak közigazgatási kérdés, hanem gazdasági is, mivel a költségtakarékosabb, terhercsökkentőbb intézkedéseket megalapozó közigazgatás hozzájárul a termelékenységhez, a versenyfokozáshoz, a gazdasági növekedéshez.

Magyarország 1996 óta OECD-tagként, és 2004 óta EU-tagállamként a közigazgatás-egyszerűsítés jelentős állomásához ért 2009. október 1-jén, ekkor számotvető változás következett be mind a hatóságok, mind az ügyfelek szempontjából a hatósági eljárások gyorsabbá, hatékonyabbá válásával, az ügyfelek terheinek csökkentésével, az egyablakos ügyintézés körének, továbbá az elektronikus kapcsolattartás eseteinek szélesítésével. A meglévő egyszerűsítési eszközök szélesebb körű alkalmazása, az új technikák megjelenése a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ket.-novella) hatálybalépésének, a belső



piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelvben¹ foglalt rendelkezések nemzeti jogrendbe való átültetésének, valamint a harmonizáció megteremtése érdekében a hatósági eljárásokat szabályozó ágazati joganyagok teljes felülvizsgálatának tulajdonítható.

2. A szolgáltatásnyújtás szabadsága és a belső piaci szolgáltatásokról szóló irányelv

Az Európai Unió belső piacán az áruk, a tőke, a szolgáltatások és a személyek szabad áramlásának biztosítása alapvető követelmény, központi elv. A szolgáltatások szabad áramlásának lényege, hogy valamennyi EU-beli szolgáltató magánszemély, illetve az Európai Unió valamelyik tagállamában székhellyel rendelkező cég a helyi szolgáltatókkal megegyező elbánásban kell hogy részesüljön, és nem szabad felesleges vagy aránytalan terhet kirovó követelményekkel akadályozniuk a külföldi szolgáltatók működését. Tekintettel arra, hogy főként a kis- és középvállalkozásoknak kell szembenézniük a bonyolult, hosszadalmas közigazgatási eljárásokkal egy másik tagállamban történő szolgáltatás igénybevétele vagy nyújtása során, valamint arra, hogy a tagállamok többségében a gazdaság motorját képező szolgáltatási szektor az a terület, ahol a nemzeti szabályozási eltérések következtében a legtöbb akadály merül fel, az Európai Parlament és a Tanács együttdöntési eljárás keretében elfogadta a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelvet (a továbbiakban: irányelv).

A szolgáltatások szabad áramlását célzó jogszabály többéves előkészítő munka eredményeként született meg. A belső piacot gátló tényezők lebontásával az Európai Tanács 2000. március 23–24-i lisszaboni ülésén célként tűzték ki, hogy az EU 2010-re a világ legversenyképesebb gazdaságává válik. Az Európai Bizottság 2000 decemberében közleményt adott ki a belső piaci szolgáltatások megvalósításának stratégiájáról, majd 2002 júliusában jelentést tett a belső piaci szolgáltatások helyzetéről. 2003 decemberében az Európai Bizottság újabb közleményt bocsátott ki az üzleti szolgáltatások versenyképességéről. A Bizottság 2004. január 13-án elfogadta a belső piaci szolgáltatásokról szóló javaslatát, amelyet 2004. február 6-án az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak hivatalosan eljuttattak. A Régiók Bizottsága 2004. szeptember 29-én, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2005. február 9-én adta ki ezzel kapcsolatos véleményét. Az Európai Parlament pedig 2006. február 16-án első olvasatban jogalkotási állásfoglalást fogadott el, és 2006. december 12-én módosításokat javasolt a Bizottságnak. A második olvasatos szavazásra 2006. november 15-én került sor. 2006. december 12-én az irányelvet elfogadták.

Az irányelv célkitűzése a szolgáltatási tevékenységek jogi és igazgatási akadályainak felszámolásával, a szolgáltatók belső piaci tevékenységét nehezítő és drágító adminisztratív terheket kiküszöbölésével, olcsóbb, jobb szolgáltatások biztosításával, a szolgáltatást igénybe vevő fogyasztók jogainak megerősítésével, a jogilag kötelező

¹ HL L 376., 2006.12.27., 67. o.

érvényű kötelezettségek felállításával a tagállamok hatékony igazgatási együttműködése érdekében a szolgáltatások valódi belső piacának megvalósítása.

Az EK-Szerződés (a továbbiakban: EKSz.) 50. cikke értelmében a szolgáltatás bármely önálló, üzletszerűen, rendszeresen, nyereség elérése érdekében, gazdasági kockázatvállalás mellett végzett gazdasági tevékenység. Az irányelv meghatározásában a Szerződés 50. cikkében említett, díjazás ellenében nyújtott bármely önálló gazdasági tevékenységet jelenti. Az irányelv hatálya a 2. cikk értelmében a fogyasztóknak és a vállalatoknak nyújtott különböző szolgáltatások széles körére vonatkozik, mint például a reklámtevékenységre, a kereskedelemre, az ingatlan- és építőipari szolgáltatásokra, a létesítmények üzemeltetésére, az utazási ügynökségekre, a turizmusra, a sportlétesítményekre, az autókölcsönzésre és bizonyos időspórolási, illetve háztartási szolgáltatásokra. Nem terjed ki viszont a nem gazdasági jellegűekre, mint a közigazgatás vagy a közoktatás, továbbá többek között a pénzügyi szolgáltatásokra, az elektronikus hírközlési szolgáltatásokra, a közlekedés terén nyújtott szolgáltatásokra, a munkaerő-kölcsönzők szolgáltatásaira, az egészségügyi szolgáltatásokra, a szerencsejátékokra. A hatálya alá nem tartozó szolgáltatásokra vonatkozó tagállami szabályoknak és rendelkezéseknek is meg kell azonban felelniük a Közösség más jogszabályainak, többek között biztosítva az EKSz. által előírt letelepedés és szolgáltatásnyújtás szabadságát.

A 2006/123 irányelv az EU lisszaboni stratégiájának és a szabályozási minőség fejlesztésének témaköre mellett az uniós közigazgatás-egyszerűsítés alapvető pillérének tekinthető. A szolgáltatási tevékenységek tekintetében a közigazgatási eljárást egyszerűsítő, gyorsító, egyablakos és elektronikus ügyintézészt elősegítő rendelkezéseket ír elő, az adminisztratív terhek lehető legkisebb szintre történő csökkentésének célzatával, valamint a tájékoztatáshoz, információhoz való jog elősegítésével.

Az irányelv egyik egyszerűsítési megoldást jelentő előírása az, hogy amennyiben a tagállamok a szolgáltatótól vagy a szolgáltatás igénybevevőjétől igazolást, tanúsítványt vagy bármely más olyan iratot kérnek, amely valamely követelménynek való megfelelést bizonyít, minden olyan, más tagállamból származó iratot el kell fogadniuk, amely ezzel egyenértékű célt szolgál, vagy amelyből egyértelműen kiderül a szóban forgó követelménynek való megfelelés. A tagállamok nem követelhetik meg, hogy valamely, más tagállamból származó irat esetében az eredeti példányt vagy annak hiteles másolatát vagy hiteles fordítását nyújtsák be, kivéve a más közösségi eszközök által előírt esetekben, vagy ha e követelményt közérdeken alapuló kényszerítő indok támasztja alá, beleértve a közrendet és a közbiztonságot.²

Egyablakos ügyintézési helyek megteremtésére vonatkozó előírásokat tartalmaz az irányelv 6. cikke. Ezen a rendszeren keresztül intézhető a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultsággal és a szolgáltatási tevékenység gyakorlásával kapcsolatosak engedélykérelmek, nyilvántartásba, adatbázisba való felvételi kérelmek, és alapvető információkat szerezhetnek azokról a közigazgatási követel-

2 Az irányelv 5. cikkének (3) bekezdése.



ményekről, amelyeket a tagállamok nemzeti jogszabályai még előírhatnak. Egyab-
lakos ügyintézési pontokon a hatóságok elérhetőségére, a közigazgatási eljárások-
ra, formaiságokra, a szolgáltatásokkal kapcsolatos nyilvántartásokhoz és adatbá-
zisokhoz való hozzáférésre, egyes vitarendezési módokra vonatkozó követelmé-
nyekről, azok értelmezéséről, magyarázatáról, tanácsadásról történő tájékoztatás-
hoz való jogot a szolgáltatón kívül a szolgáltatás igénybevevői számára is biztosí-
taniuk kell a tagállamoknak. Az egyszerűsítést szolgálja, hogy az irányelv előmoz-
dítja a szolgáltatás nyújtására való jogosultsággal, valamint a szolgáltatási tevékeny-
ség gyakorlásával kapcsolatos eljárások távolról, elektronikus úton történő elinté-
zését, lebonylítását.

A letelepedés szabadsága és a szolgáltatásnyújtás szabadsága az Európai Unió
két központi elve, amelyek fontos szerepet játszanak a szolgáltatások egységes pi-
acának szabályozásában. Az Európai Unió Alapjogi Chartája 15. és 45. cikkében is
rögzített, természetes és jogi személyeket megillető szabadságjog lényegében egy
adott országban való állandó vagy ideiglenes letelepedést, ott vállalat alapítását je-
lenti. A szolgáltatások szabad áramlása egy adott országban átmeneti alapon tör-
ténik, és nem feltétele, hogy a szolgáltatást nyújtó abban az országban leteleped-
jen. A szolgáltatás szabadságának kategóriájához a valamilyen típusú határon át-
nyúló jellegű tevékenységek tartoznak, vagyis ahol a szolgáltatást nyújtó és a szol-
gáltatást igénybe vevő nem azonos honos. A belső piaci szolgáltatásokról szóló irány-
elv megkönnyíti a más tagállamban letelepedő szolgáltatásnyújtók engedélyezési el-
járásait az engedély megadására vonatkozó egységes követelmények felállításával,
az engedélyek időtartamára, valamint az engedélyezési eljárásokra vonatkozó elő-
írások megteremtésével. Az engedélyezési rendszer fogalma magában foglalja több-
bek között az engedélyek, licenciák, jóváhagyások vagy koncessziók kibocsátásának
közigazgatási eljárásait, valamint a szolgáltató arra vonatkozó kötelezettségét, hogy
– a tevékenység gyakorlására való jogosultság céljából – jegyezzék be valamely szak-
ma képviselőjeként vagy vegyék nyilvántartásba, jegyzékbe vagy adatbázisba, vál-
jék valamely testület hivatalos tagjává, vagy rendelkezzen egy meghatározott szak-
mához való tartozást igazoló kártyával.³ Bármely eljárás ide tartozik, amely alap-
ján a szolgáltatónak vagy a szolgáltatás igénybevevőjének ténylegesen lépéseket kell
tennie azért, hogy az illetékes hatóságtól a szolgáltatási tevékenység nyújtására va-
ló jogosultságra vagy annak gyakorlására vonatkozóan formális vagy közvetett ha-
tározatot szerezzen.⁴ Követelmény ezen rendszerekkel szemben a diszkrimináció-
mentesség, az időben korlátlan, az arányosság, a világosság, az egyértelműség,
az átláthatóság, a hozzáférhetőség, az objektivitás. A szolgáltató az engedély bir-
tokában szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot szerez az állam
egész területén, kivéve, ha közérdeken alapuló kényszerítő indok ezt korlátozza.
Az engedély főszabály szerint korlátlan időtartamra szól, korlátozott időtartamú
csak a meghatározott esetekben adható ki. A 11. cikk kivételeket engedélyez a kor-
látlan időtartamú engedélyekre vonatkozó általános szabály alól, többek között, ha

³ Az irányelv (39) preambulumbekkezdése.

⁴ Az irányelv 4. cikkének 6. pontja.

az engedély korlátozott időtartamát közérdeken alapuló kényszerítő indok támasztja alá, vagy ha a rendelkezésre álló engedélyek száma közérdeken alapuló kényszerítő indok miatt korlátozott. A 10. cikk konkrét kötelezettségeket tartalmaz egy engedély megadásának vonatkozó feltételeivel kapcsolatban, a 10. cikk (2) bekezdése pedig azt is előírja, hogy az engedély megadására vonatkozó feltételek világosak és egyértelműek, objektívek, átláthatók és hozzáférhetőek legyenek, és azokat hozzák előzetesen nyilvánosságra. Az engedélykérelmeket a lehető leggyorsabban vissza kell igazolni és el kell bírálni (13. cikk (3) és (5) bekezdés). Hiányos kérelem esetén a kérelmezőt azonnal értesíteni kell a kiegészítő dokumentumok benyújtásának vagy információk megadásának szükségességéről. Az engedélyt rögtön ki kell adni, amint megállapításra került, hogy az engedélyezés feltételei teljesültek (10. cikk (5) bekezdés). Ha egy kérelmet a szükséges eljárások be nem tartása miatt, illetve formai okokból elutasítanak, a kérelmezőt erről a lehető leghamarabb tájékoztatni kell. Ezt követően a szolgáltatók gyorsan eldönthetik, hogy jogorvoslatához folyamodnak-e. Az irányelv szerint a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultság vagy annak gyakorlása nem köthető bizonyos, a 14. cikkben rögzített feltételekhez.

A határon átnyúló szolgáltatást letelepedés nélkül nyújtó vállalkozások esetében, vagyis ha a szolgáltató szolgáltatást kíván nyújtani a letelepedési helye szerinti tagállamtól eltérő tagállamban, az irányelv lehetővé teszi ennek biztosítását. Ennek értelmében a tagállamok nem írhatják elő követelményként, hogy a más tagállamban letelepedett vállalkozás területükön rendelkezzen telephellyel, vagy engedélyt szerezzen be, vagy illetékes hatóság által kiállított dokumentumok a birtokában legyenek. A tagállam csak a közrendi, közbiztonsági, közegészségügyi, környezetvédelmi szempontból és foglalkoztatási feltételek vonatkozásában tarthat fenn korlátozóásokat. A tagállami követelményeknek azonban meg kell felelniük a diszkriminációmentesség, az arányosság és a szükségesség elveinek. Az irányelv jelentős szabályokat tartalmaz a szolgáltatást igénybe vevők jogaira vonatkozóan, így a megkülönböztetés tilalmát, bizonyos információkhoz való hozzáférési jogot, jogorvoslati jogot és a segítségnyújtás biztosítását az érintett tagállam illetékes szervei által. A szolgáltatók szabad áramlásának biztosítása érdekében a tagállamok egyszerűsíteni kényszerülnek a túlzottan bürokratikus, hosszadalmas, nehézkes, terhes eljárásaikat, szabályozási előírásaikat, mivel az irányelv rögzíti a szolgáltatásnyújtás szabadságát akadályozó nemzeti alaki, eljárási szabályozások felülvizsgálatát.

3. A 2008. évi CXI. törvény

Az irányelv rendelkezéseinek figyelembevételével egyszerűbb, gyorsabb és hatékonyabb közigazgatási eljárás megteremtését tűzte ki célul az egyszerűsítés számos technikájának alkalmazását előírva a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény (Ket.-novella). A Ket. módosítását a 2005. évi hatálybalépéstől kezdődően szerzett jogalkalmazási tapasztalatok, valamint az irányelv indokolták.



3.1. Időkorlátok alkalmazása

Lényeges egyszerűsítési eszköz az időhatárok/idekorlatok alkalmazása, amelynek értelmében a közigazgatási szervek meghatározott időszakon belül kötelesek eljárni. Az időhatárok/-korlatok hasznosak az ügymenet szempontjából, növelik a hatékonyságot, és garantálják a jogbiztonság érvényesülését is. A jogrend közigazgatási szerveken keresztül, a társadalom hatékonysági és koordinációs követelményeire adott válaszként jelennek meg. A határidők betartása ugyanakkor közérdek is, mivel a gyors ügyintézés általában olcsó, ami csökkentheti a közigazgatás működési költségeit, illetve erőforrásokat szabadíthat fel más fontos közigazgatási feladatok ellátására. Az ügyfélnek jogot biztosít a meghatározott határidőben hozott döntéshez, ugyanakkor a közigazgatási hatóság kötelezettségévé teszi tevékenységének olyan módon történő megszervezését, hogy egy eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen. A Ket.-novella, áttérve a napokban elvégzett határidő-számításhoz, a Ket.-ben szereplő 30 helyett 22 munkanapon határozza meg az ügyintézési határidőt, amelyen belül a döntés közléséről is gondoskodni kell. Ennél rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig törvény vagy kormányrendelet állapíthat meg. 2014-től az ügyintézési határidő 15 munkanapra történő csökkenéséről rendelkezik. Napokban megállapított határidővel főként a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvénnyel való összhangjának megteremtése esetén számolhatunk. Az eljárásra vonatkozó szabályozási rendszerbe az eljárás leggyorsabb lezárhatósága, az ügyfelek eljárási alapjogának érvényre juttatása érdekében beépítettek részhatáridőket is. A hatóságnak törvényben meghatározott eljárási cselekményei elvégzéséről haladéktalanul, de legkésőbb 5 munkanapon belül gondoskodnia kell, ha valamely eljárási cselekmény teljesítésének határidejéről a Ket.-novella nem rendelkezik. A bürokráciacsökkentés eszközeinek tekinthető a „felelős ügyintézés” szabályának bevezetése, amely az ügyintézési határidő elmulasztásának esetére teszi alkalmazhatóvá a hatóság illeték- és díj-visszafizetési kötelezettségét, amelynek mértéke főszabályként az eljárás lefolytatásáért fizetett illeték vagy díj mértékéhez igazodik. A Ket. 33/A §-a szerint, ha a hatóság a rá irányadó ügyintézési határidőt az ügyfélnek és az eljárás más résztvevőjének fel nem róható okból túllépi, köteles az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget megfizetni. Ha az ügyintézés időtartama meghaladja az irányadó ügyintézési határidő kétszeresét, akkor a megfizetett illeték vagy díj kétszeresét kell visszafizetni. Ha az ügyfél részben vagy egészben mentesült az illeték- vagy díjfizetés alól, akkor az ügyfél által meg nem fizetett rész arányában a központi költségvetésnek kell a visszafizetést teljesíteni. Az illetékmentes eljárásokban az általános tételű eljárási illetéknek megfelelő összegre vonatkozik a visszatérítés, ugyancsak a központi költségvetés részére. A visszatérítést a hatóság a saját költségvetése terhére, hivatalból teljesíti a kérelmező ügyfél számára. A határozat indokolási részében fel kell tüntetni az ügyintézési határidő leteltének napját, túllépés esetén azt, hogy ezt az ügyfélnek felróható milyen okból nem tartotta be a hatóság, vagy hogy az eljárási illeték/díj visszatérítésének van helye. A visszafizetést a döntés jogerőre emelkedését követő 5 munkanapon belül kell teljesíteni.

Egyszerűsítést eredményező technika a „hallgatás beleegyezés” elvének alkalmazása, amely azt a jogi helyzetet jelenti, amikor az elintézési/ügyintézési határidő már eltelt, és az eljáró hatóság ennek ellenére nem hozott érdemi határozatot. Ha az ügyfél kérelme jogszerzésre irányul, és nincs az eljárásban ellenérdekű ügyfél, jogszabály előírhatja, hogy a szakhatóság hallgatása esetén a hozzájárulását megadottan kell tekinteni. Ez pozitív tartalmú döntést jelent az ügyfél számára, ilyenkor a kérelem teljesítettnek minősül. A hallgatás másik formája, amikor a hatóság mellőzi a határozathozatalt, abban az esetben, ha az eljárás pénzbeli ellátás jogszabályban meghatározott mértékre történő emelésére irányul, illetve ha jogszabályban biztosított jogosultság gyakorlásának kizárólag az a feltétele, hogy az ügyfél az erre irányuló kérelmét benyújtsa. A hatóság hatékony belső munkaszervezésével és a határidő annak letelte előtti, indokolt esetben, egy alkalommal történő meghosszabbításával a hallgatási helyzet kiküszöbölhető.

3.2. Az egyablakos ügyintézés bevezetése

A Ket.-novella bevezeti az egyablakos eljárást, rögzítve annak több megvalósulási technikáját. A „egyablakos ügyintézés” (*single window, one-stop shop*) megnevezés olyan (fizikai) hivatalra vagy (elektronikus) weboldalra utal, ahol az ügyfelek minden, az ügyintézésükhöz szükséges információt megszerezhetnek, nyomtatványokat tölthetnek le, különböző tranzakciókat bonyolíthatnak le. Egy helyen adható be a szükséges kérelem, egyetlen helyen indítható és fejezhető be az ügy. A *one-stop shop*-ok lényegében „integrált közigazgatási és közszolgáltató egységek”, amelyek az informatikai alkalmazások előnyeit kihasználva alkalmasak arra, hogy a lehető legtöbb ügy elintézhetővé váljon egy helyen. Az egykapas online ügyintézés során az állampolgárok és a vállalkozások egy csatlakozási (ügyintézési) ponton keresztül tudják intézni ügyeiket az államigazgatással, közigazgatással.⁵ Ilyen új egyablakos eszköznek tekinthető a Ket.-novella 29.§-ában szabályozott közreműködő hatóság intézményének kialakítása, azzal az ügyféli terhet csökkentő céllal, hogy az összes eljárás – pl. amely a gazdasági tevékenység folytatásához kell – a közreműködő hatóság megkeresésével megindítható, s annak feladat teljesítését követően a szükséges hatósági eljárások párhuzamosan, önállóan folynak. A Ket.-novella a jogintézmény szabályozásával lehetőséget teremt arra, hogy ha törvény vagy kormányrendelet úgy rendelkezik, akkor valamely jog megszerzéséhez szükséges több eljárást az ügyfél az ún. közreműködő hatóságnál indítsa meg. A közreműködő hatóság a kérelmeket a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságok felé továbbítja. Hatásköre kiterjedhet a kérelem teljes ellenőrzésére és hiánypótlás kibocsátására, meghatározott esetekben a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítására vagy az eljárás megszüntetésére. Törvény vagy kormányrendelet más feladatokat is előírhat számára. Ezen egyablakos technikának a Ket. csak a kereteit tartalmazza, teret engedve az ágazati jogszabályoknak a részletszabályok megalkotására.

Tipikus egyablakos technika a szakhatósági modell, amely több, különálló eljárás összevonását jelenti egy eljárás keretébe, anélkül, hogy az csorbítaná az érintett ha-

⁵ E-kormányzat 2005 stratégia és programterv.



tóságok önálló döntési jogkörét. Az ügyfél kizárólag a jogszabályban az adott ügyfajta intézésére, a saját hatáskörének gyakorlása mellett koordináló jogkörrel felruházott hatósággal áll eljárási kapcsolatban, míg a többi közigazgatási szerv szakhatóságként vesz részt az eljárásban, s a koordináló szerv erre irányuló megkeresése alapján jár el. A szakhatósági modell alkalmazására az esetek túlnyomó részében hatósági engedélyezési eljárásban kerül sor, de előfordulhat szakhatósági részvétel hatósági kötelezési eljárásban is. A szakhatósági modell bevezetésének egyértelműen az ügyfelek eljárási terheinek megkönnyítése és a hatósági eljárások időtartamának radikális rövidítése volt a célja. A szakhatóságokra vonatkozó rendelkezések is változtak az egyszerűsítési elvekre figyelemmel. Így a Ket.-novella kizárja az eljárások elhúzódásához vezető elemeket többek között azzal, hogy a szakhatósági eljárásra irányadó határidőt 10 munkanapban határozza meg. Ettől rövidebb ügyintézési időt bármely jogszabály előírhat, hosszabbat csak törvény vagy kormányrendelet határozhat meg. A Ket.-novella rögzíti, mely szabályok vonatkoznak a szakhatóságra, úgy is, mint hatóságra. Egyszerűsítő szabály, hogy amennyiben a szakhatósági eljárásért fizetendő illetéket, díjat az ügyfél nem rótta le az eljárás megindításakor, és több szakhatóságot kell bevonni az eljárásba, akkor a hatóság egy hiánypótlásról szóló végzés formájában hívja fel az ügyfelet az elmaradt költségek pótlására.

3.3. Állampolgári részvételi formák

A polgárok részvétele mint egyszerűsítési technika átfogja az egész közigazgatási rendszert, a közigazgatási eljárásban számos formája, területe létezik. Tárnya lehet bármi, ami hivatalos döntést kíván, amely hatással van a környezetre: a jogszabályalkotásban való részvétel, javaslattétel hagyományos vagy elektronikus eszközök (e-mail, honlap) segítségével, véleményezés, engedélyezési ügyek területe, konzultáció folytatása a hatósággal. A kizárólag tájékoztató jellegű részvételi forma esetén az állampolgárok csak információkhoz jutnak. Lehetőség van olyan formára is, amelyben a résztvevő állampolgárok kifejezhetik a véleményüket és panaszt is tehetnek. A legsikeresebbek azonban azok, ahol mindkét fél kifejezheti álláspontját, és párbeszéd, konzultáció alakul ki a kezdeményező felek és a résztvevő állampolgárok között. Az információhoz, tájékoztatáshoz való jog és a véleménynyilvánítás szabadsága az európai demokráciát működtető legfontosabb értékek. Ezek az alapelvek szerepelnek az EU-Szerződésben és az Európai Unió Alapjogi Chartájában. Az ügyféli részvétel mint egyszerűsítési eszköz a Ket.-novellában leginkább a közmeghallgatás intézményével biztosított. A Ket.-novella 63. §-a a közmeghallgatás tartása kötelező eseteinek felsorolását követően a felveendő jegyzőkönyv tartalmi elemeit rögzíti. Az állampolgári részvételt a Ket.-novella más módokon is biztosítja, így például a jogorvoslati jog formájában.

3.4. Az elektronikus eljárásra vonatkozó rendelkezések módosítása

Egyszerűsítési eszköz a távolról való ügyintézés elősegítése, amelynek haszna elsősorban készpénzben mérhető, ami a kisebb utazási költségekből, kisebb terjesztési

költségekből épül fel. Időmegtakarítást, állandó közszolgáltatás-elérést, pontosabb, naprakészebb, átláthatóbb, megbízhatóbb információt eredményez, nagyobb biztonságot ad, más, pénzben nem kifejezhető hasznot hozhat. Így jobb szolgáltatásnyújtást, a felhasználók nagyobb elégedettségét eredményezheti. Hozzájárul a döntéshozatali folyamat javulásához. Fejlődik az IKT-jártasság mind az ügyfél, mind a hatósági tisztviselő szempontjából. Nem utolsósorban jelentős a környezeti haszna a papírmentes működés megvalósításának köszönhetően. Mind az ügyfél, mind a hatóság szempontjából tehát felesleges teher a személyes megjelenés megkövetelése. Személyes ügyintézésre kötelezést csak törvény írhat elő, ha személyes megjelenés hiányában az ügy eldöntéséhez szükséges tény, információ vagy adat nem szerezhető meg. Az ügyféli terhet könnyítő rendelkezés, hogy az ügyfelek személyes megjelenéséhez kötött hatósági ügyek intézése elektronikus úton vagy telefonon történő előzetes időpontfoglalással is biztosítható. Az elektronikus közszolgáltatásról szóló törvény célja az, hogy az állampolgárok kényelmesebben és hatékonyabban, távolról intézhessék ügyeiket. Három kérdéskört szabályoz, így a központi elektronikus szolgáltató rendszeren át elérhető szolgáltatások nyújtásának és hozzáféréseinek eljárási és bizonyos mértékig technikai feltételeit; az elektronikus közszolgáltatást nyújtó vagy a szolgáltatás működéséhez, engedélyezéséhez kapcsolódó hatósági tevékenységet végző személyek jogait és kötelezettségeit; illetve a szolgáltatást igénybe vevők jogait és kötelezettségeit. Az elektronikus közszolgáltatások mindenki számára történő elérhetőségének biztosítása a cél, ezért a közszolgáltatások nyújtása és igénybevétele egy központi elektronikus szolgáltató rendszeren keresztül történik. Ennek részét képezi az elektronikus kormányzati gerinchálózat, a kormányzati portál, a kormányzati ügyfél-tájékoztató központ, és ez a rendszer módot ad az ügyfelek számára az elektronikus ügyfélkapu, a csatlakozott szervek számára pedig a hivatali kapu létesítésére. A közszolgáltatásban részt vevő szervezeteknek egyebek mellett biztosítaniuk kell az ügyintézési folyamatok átláthatóságát, a közérdeklő adatok megismerhetőségét és a személyes adatok védelmét is. A távolról való kapcsolattartás és ügyintézés mindenképp megkönnyíti az eljárást, de az elektronikus ügyintézés, kapcsolattartás szabályozása során két alapvető célt szem előtt kellett tartani: a szabályozás – az elektronikus út lehetővé tételével – a lehető legnagyobb mértékben egyszerűsítse az ügyfelek és az ügyintézők munkáját, ugyanakkor biztonságot is nyújtson a hamisításokkal szemben.

A Ket.-novella jelentősen módosítja a Ket.-nek az elektronikus eljárásra vonatkozó rendelkezéseit. Mindenképpen üdvözlendő és előremutató a Ket.-novella ügyfél és hatóság, valamint a hatóságok egymás közötti kapcsolattartási módozataira vonatkozó új II/A. fejezettel bővített rendelkezése. Elektronikus kapcsolattartás alatt azt az eljárási cselekményt értjük, amikor az ügyfél az iratot az ügyfélkapun keresztül nyújtja be a hatóságnak, és a hatóság a központi elektronikus szolgáltató rendszeren keresztül küldi meg az iratot az ügyfélnek. Az ügyfélnek joga van megválasztani a kapcsolattartás formáját (írásbeli vagy szóbeli), a hatóság pedig köteles az ügyféli választásnak megfelelő kapcsolattartásra. A hatóság elektronikus úton tartja a kapcsolatot az ügyféllel, ha az ügyfél azt igényli, továbbá ha az ügyfél a kérelmet elektronikus úton nyújtotta be, és az alkalmazandó kapcsolattartási formáról



másként nem rendelkezett. Az ügyfél az eljárás folyamán egy ízben megváltoztathatja az általa választott kapcsolattartási formát. 2011-től a hatóságok elektronikus úton való kapcsolattartásra kötelezettek egymással, azzal a kivétellel, ha az iratok nagy mennyisége miatt vagy az adathordozó jellegéből adódóan az elektronikus úton továbbítható irattá való átalakítás aránytalan nehézséggel vagy az eljárás elhúzódsával járna, vagy ha lehetetlen az elektronikus úton való kapcsolattartás. Az elektronikus kapcsolattartásra vonatkozó szabály továbbfejlesztése törvényi vagy kormányrendeleti szinten valósítható meg.

A Ket. szabályai teremtették meg a központi rendszer és az ügyfélkapu működésének alapjait, lényegében a közigazgatási hatósági ügyek elektronikus intézésére vonatkozó szabályozórendszer modernizációjának alapját fektették le, számos vonatkozó jogszabállyal kiegészítve. Ide sorolható többek között az elektronikus ügyintézés részletes szabályairól szóló 193/2005. (IX. 22.) korm. rendelet, az elektronikus ügyintézés lehetővé tevő informatikai rendszerek biztonságáról, együttműködési képességéről és egységes használatáról szóló 195/2005. (IX. 22.) korm. rendelet, a közigazgatási hatósági eljárásokban felhasznált elektronikus aláírásokra és az azokhoz tartozó tanúsítványokra, valamint a tanúsítványokat kibocsátó hitelesítés-szolgáltatókra vonatkozó követelményekről szóló 194/2005. (IX. 22.) korm. rendelet, a Központi Elektronikus Szolgáltató Rendszer és a kapcsolódó rendszerek biztonsági követelményeiről szóló 84/2007. (IV. 25.) korm. rendelet. A központi elektronikus szolgáltató rendszerről szóló 182/2007. (VII. 10.) korm. rendelet 37. §-ának (1) bekezdése lehetővé teszi, hogy ha az ügyfél rendelkezik elektronikus aláírással, úgy dokumentumát nevének és elektronikus levélcímének megadásával az ügyfélkapu használata nélkül is eljuttathatja a csatlakozott szervezethez a Biztonságos Elektronikus Dokumentumtovábbító Szolgáltatás igénybevételével. Ez azt jelenti, hogy a hatóságoknak csupán hivatali kapuval kell rendelkezniük ahhoz, hogy elektronikus úton tudjanak ügyet intézni, míg az ügyfelek megőrzik az ügyfélkapus és az elektronikus aláírással ellátott elektronikus dokumentum közötti választási lehetőségeket. Ha az ügyfél legalább fokozott biztonságú elektronikus aláírással (*advanced electronic signature*) rendelkezik, a kérelem az ügyfél elektronikus aláírásával ellátva tehát a központi elektronikus szolgáltató rendszeren keresztül, vagy közvetlenül a hatósághoz nyújtható be. Az elektronikus aláírás az elektronikus aláírt e-dokumentumhoz azonosítás céljából logikailag hozzárendelt digitális jelsorozat, amely a dokumentum tartalmából és az aláíró kizárólagos tulajdonában lévő, egyedi kulcsból állítható elő. Az elektronikus aláírás funkcionálisan ugyanúgy működik, mint a hagyományos, kézzel történő aláírás, mivel alkalmas az aláíró azonosítására, egyedülállóan hozzá köthető, olyan eszközzel hozták létre, amely kizárólag az aláíró befolyása alatt áll. Az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény alapján véve az uniós elektronikus aláírási irányelvhez igazodik, különbséget téve egyszerű elektronikus aláírás, fokozott biztonságú aláírás és minősített aláírás között. A papírmentes irodára még várni kell, ám az e-aláírás alkalmazása már most is csökkentheti mind az ügyfél, mind a hatóság által felhasznált papírmennyiséget.

Azoknak az ügyfeleknek, akik nem rendelkeznek ilyen elektronikus aláírással, az ügyfélkapun kell regisztrálniuk. Egy ügyfél több ilyen regisztrációval is rendelke-

het. Az ügyfélkapu az az eszköz, amely biztosítja, hogy az ügyfél egyedileg azonosított módon, biztonságosan léphessen kapcsolatba a központi rendszeren keresztül az elektronikus ügyintézés, illetve elektronikus szolgáltatást nyújtó szervekkel. Az ügyfélkapu a magyar kormányzat elektronikus ügyfélbeléptető és azonosító rendszere. Biztosítja, hogy az ügyfél egyedi azonosítás után a Központi Elektronikus Szolgáltató Rendszeren keresztül kapcsolatba léphessen az elektronikus ügyintézés, illetve elektronikus szolgáltatást nyújtó szervekkel. Az ügyfélkapu használatához előzetesen mindenkinek létre kell hoznia az úgynevezett személyes ügyfélkapuját. A személyes ügyfélkapu létesítése az okmányirodai, illetve az internetes regisztrációt jelenti. A regisztrációt bármely okmányirodában lehet kezdeményezni, amelynek feltétele a személyes megjelenés és a személyazonosság igazolása. Abban az esetben, ha az ügyfél fokozott biztonságú elektronikus aláírással (tanúsítvánnyal) rendelkezik, elektronikus úton – online módon – is regisztrálhat az ügyfélkapun. Az ügyfélkapu azoknak az aláírás-szolgáltatóknak a tanúsítványát fogadja el, amelyek a tanúsítvány kiadásakor garantálják a személyes megjelenést, azaz a személyazonosság igazolását. Ez esetben az ügyfélkapurendszer az elektronikus aláírás tanúsítványának érvényességét ellenőrzi. A Ket.-novella kiegészíti e definíciót azzal, hogy a központi rendszer elemének tekinti az ügyfélkaput, amely biztosítja az előzőekben megfogalmazottakat. A költséghatékonyabb, az erőforrásokkal való eredményes gazdálkodás támogatása céljából, az ügyfelek hatékonyabb és egységes alapokon nyugvó kiszolgálása érdekében a törvény tehát a Kormányzati Portálon összpontosítja az igénybe vehető szolgáltatásokat, a regisztrációt, illetve az elektronikus aláírással nem rendelkező ügyfelek kellő biztonságú kapcsolattartását. A Ket.-novella egyenrangúként kezeli a biztonsági követelményeknek megfelelő ügyfélkaput és a fokozott biztonságú elektronikus aláírással ellátott elektronikus dokumentumot, és az ügyfélnek is szabad választási jogot biztosít valamennyi azonosítási formát illetően.

A közigazgatási szervek saját honlapjai a sajtó, a média, a hirdetőtábla, a szóbeli tájékoztatók adta lehetőségeken túl az ügyfelek tájékozódását segítő eszköznek tekinthetők. A KB 19. számú ajánlásának megfelelő, a magyar és az uniós szabályozással összhangban keletkezett és időszakosan felülvizsgált, minimum tartalmi és formai követelményeket kielégítő honlapokon olvasható információk, közérdekű adatok hozzájárulnak a közigazgatási szervekkel kapcsolatba kerülő ügyfelek időmegtakarításához, az ügyek könnyebb, hatékonyabb ügyintézéséhez. A hatóságnak az elektronikus információszabadságról szóló törvény által elektronikus tájékoztatás keretében előírt adatok közlésén túl a Ket.-novella által meghatározott hiteles, pontos, naprakész, folyamatosan hozzáférhető kiegészítő információkat is fel kell tüntetnie. A Ket. az elektronikus tájékoztató szolgáltatásra vonatkozó szabályozásával harmonizációt teremt az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvényben foglaltakkal. Az elektronikus információ szabadságáról szóló törvény a közérdekű adatok nyilvánosságának biztosításával létrehozta az átlátható állam megteremtéséhez szükséges jogi feltételeket. A törvény előírja a tételesen meghatározott, közérdekű adatok interneten történő közzétételét, a jogszabálytervezetek, a jogszabályok és részben a bírósági ítéletek anonimizált változatának nyilvánosságra hozását, továbbá az adatok kereshetőségét, fellelhetőségét szolgáló egységes



közzététel-rendszer kialakítását. Arra is kötelezi a minisztériumokat és az önkormányzatokat, hogy a világhálóra feltett jogszabálytervezeteikhez véleményezési lehetőséget biztosítsanak honlapjukon, ami lehetővé teszi az állampolgárok közvetlen beleszólását a törvényalkotási folyamatba. Rendelkezik a jogszabályok elektronikus gyűjteménye felállításáról, amely az adott naptári napon hatályos valamennyi jogszabály hatályos szövegét egységes szerkezetben tartalmazza. Ügyforgalmi statisztikakészítési kötelezettséget ír elő, amely tartalmazza az összes ügy számát, ezen belül az első fokon jogerőre emelkedett határozatok számát, a jogorvoslat során megváltoztatott határozatok számát, a határidőn túl intézett ügyek számát, úgyszintén az ügyintézési határidő túllépésének mértékét, a hatósággal szemben benyújtott kártérítési igények számát, a felügyeleti intézkedések, valamint az ügyintézési határidő túllépése miatt a hatóság vezetőjével szemben kezdeményezett fegyelmi eljárások számát.

Az IKT-eszközök az ügy gyorsabb intézését lehetővé tevő megoldások közé sorolandók, amelyek alkalmazása során vagy annak következményeként a papírmunka csökkentése mindenképpen egyszerűsíti az eljárást. A papíralapú ügyintézés keretében számos probléma merülhet fel. Egyrészt alkalmazkodni kell az ügyfelfogadási időhöz, az ügyintézési rendhez. Az iratkezelés vonatkozásában is lehetnek gondok, pl. a nyilvántartásból fakadóan. Az irodai tevékenységek, folyamatok gyakran követhetetlenek, lassúak. A papíralapú dokumentumok biztonságos és rendszerezett elhelyezésével összefüggésben is mutatkozhatnak nehézségek. Az ügyintézői teljesítmények nehezen követhetők. A határidők figyelése és azok betartása nehézségekbe ütközhet. Felesleges költségek jelennek meg a papíralapú dokumentum másolásakor. Ezzel szemben az elektronikus irat bármikor előkereshető, egységesség, átláthatóság jellemzi. Az ügyek, a határidők követhetők, az ügyintézői teljesítmény mérhető. A döntéseket naprakész információbázis segíti. Összességében nagyfokú megbízhatóság jellemzi. A legfőbb előny azonban, hogy az elektronikus ügyintézés a töredékére csökkenti a költségeket, és az iratforgalom biztonsága is nagyobb lesz. A hagyományos és az elektronikus ügyintézés lényegében két különböző kommunikációs csatorna. Kapcsolatukat az biztosítja, hogy a papíralapú dokumentumról készíthető (hiteles) elektronikus másolat, és az elektronikus dokumentumról készíthető (hiteles) papíralapú másolat, továbbá az ügyfélnek lehetősége van arra, hogy az eljárás folyamán kérje az áttérést a hagyományos eljárásról az elektronikusra, illetve fordítva. A közigazgatás munkafolyamataiban jelenleg a feladatokat megvalósító kettős technológia jelenléte figyelhető meg: a hagyományos, papíralapú ügyvitel mellett párhuzamosan működik az elektronikus ügyintézés technológiája. Nyilvánvaló, hogy az elektronika nem egy csapásra, hanem csak fokozatosan szorítja háttérbe a papíralapú, hagyományos ügyintézését. Véleményem szerint ennek folyamán vezér-elvnek kell lennie, hogy ezen eszközökkel az emberi munka megkönnyítése a cél, nem pedig annak „kiküszöbölése”.

A hatóság által elkészített, az ügy sajátosságaihoz igazodó, aktualizált elektronikus nyomtatványok, adatlapok, űrlapok is az ügyfelek eljárását segítő eszközök. Az ügyintézés gyorsaságát, egyszerűségét, célszerűségét, gazdaságosságát nagymértékben előmozdítják a megfelelően megtervezett – papíralapú vagy online – nyomtat-

ványok. A közigazgatási hatóságok munkájuk megkönnyítése és meggyorsítása érdekében tehát olyan űrlapokat használnak, amelyeket nem valamely jogszabály rendszeresített, hanem „háziilagosan” állították össze. A nyomtatványok létrehozásakor alapvető követelmény a könnyen érthetőség és egyértelműség kritériuma, az értelmes, szabatos, félre nem érthető szövegezés. A Ket.-novella értelmében jogszabály előírhatja, hogy az ügyfél a kérelmét az e célra rendszeresített nyomtatványon, vagy elektronikus kapcsolattartás esetén elektronikus űrlapon nyújtsa be. Ha törvény az elektronikus kapcsolattartást kötelezővé teszi, és a kérelmet elektronikus formanyomtatványon vagy szoftver használatával kell benyújtani, akkor az elektronikus formanyomtatvány kitölthető és letölthető, valamint a szoftver letölthető változatát a hatóság az elektronikus tájékoztatás szabályai szerint közzéteszi. Az elektronikus tájékoztatás eleme, hogy az eljárás megindításához szükséges kérelem és más beadvány nyomtatvány, űrlap, informatikai alkalmazás elérhetőségét, kitöltésének módját, a továbbításáról szóló tájékoztatást meg kell adni.

3.5. Más egyszerűsítési eszközök

Ugyancsak az ügyfél terheinek csökkentésére irányul, hogy a hatályos szabály értelmében – az ügyfél-azonosításhoz szükséges adatok kivételével – az ügyféltől nem kérhető olyan adat igazolása, amelyet valamely hatóság jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásának tartalmaznia kell. Az ügyféltől nem kérhető olyan adat igazolása sem, amelyet bíróság vagy a Magyar Országos Közjegyzői Kamara jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásának tartalmaznia kell. A nyilvántartások az egyes eljárásokhoz szükséges adatigények kielégítését szolgálják, amelyek segítségével az adatok rövid idő alatt a hatóság rendelkezésére állnak. Számottevő mértékben csökkenti az ügyfelek terheit az a 2011-ben hatályba lépő rendelkezés is, amely kimondja, hogy mellékletként nem lehet az ügyféltől szakhatósági állásfoglalás vagy előzetes szakhatósági hozzájárulás csatolását és olyan adat vagy tény igazolását, döntés vagy irat csatolását kérni, amely valamely hatóságnál, bíróságnál vagy a Magyar Országos Közjegyzői Kamaránál megvan, vagy azoktól megszerezhető.

Egyszerűsítési eszköz mind a hatóság, mind az ügyfél számára az eljárások egyesítése és a döntések egybefoglalása. Azonos ügyfélnek ugyanannál a hatóságnál folytatott ügyeiben az eljárások egyesíthetők, erről a döntés is egy dokumentumba foglalható. A hatóság tehát együttes eldöntés céljából elrendelheti az előtte folyamatban lévő olyan eljárások egyesítését, amelyek tárgya egymással összefügg, és a döntéseit egybefoglalhatja. Ilyenkor a közigazgatási szerv az egyes eljárásokra irányadó, legkorábban lejáró ügyintézési határidőn belül jár el. Lehetőséget biztosít a Ket.-novella egyszerűsített döntés meghozatalára is: ha a hatóság a kérelemnek teljes egészében helyt ad, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, egyszerűsített döntés hozható, amely nem tartalmazza az indokolást és a jogorvoslatról szóló tájékoztatást. Az egyezséget jóváhagyó egyszerűsített döntésből, a kizárólag valamely eljárási cselekmény időpontját meghatározó végzésből mellőzhető az indokolás. Az indokolás mellőzhető akkor is, ha az késleltetné a döntés meghozatalát, és a késedelem életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet kialakulásához vezethet. Ilyen eset-



ben a döntés meghozatalától számított 5 munkanapon belül meg kell küldeni az indokolást az ügyfél részére.

A döntések közlési módjai is kiszélesedtek, gyorsítva az eljárás menetét. A Ket.-novella lehetőséget biztosít arra, hogy az ügyfelet a hatóság rövid szöveges üzenetben, telefonon, e-mailben tájékoztassa a döntéshozatal tényéről, és arról, hogy a döntés 3 munkanapon belül átvehető a hatóság hivatali helyiségében, ügyfélfogadási időben, amennyiben az ügyfél megadta az sms fogadására szolgáló elérhetőségét, telefonszámát vagy elektronikus levelezési címét. Személyes átvételkor a közlés tényét és időpontját az iratra fel kell jegyezni, és azt az átvéető személlyel alá kell írni. Életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben, vagy ha törvény úgy rendelkezik, a döntés bármilyen módon közölhető, de azt 5 munkanapon belül írásban is meg kell erősíteni, meg kell küldeni. Fax útján azonban nem közölhető a határozat és az önállóan megfellebbezhető végzés, kivéve, ha a döntés közlésére jogosult személy/szerv előzőleg kérte vagy hozzájárult.

4. A Ket.-novella hatása a katasztrófavédelmi igazgatásra

A Ket.-novellában és az irányelvben megfogalmazott reformértékű egyszerűsítési rendelkezések nyomán érdemben felülvizsgálták az ágazati jogszabályokat, és elvégezték a szükséges módosításokat.

A súlyos ipari balesetek elleni védekezés szabályozási területét a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével és a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi LVI. törvény 209–211.§-ai harmonizálták az irányelvvel. A Ket. rendelkezéseitől törvényi szinten eltérést biztosító, az eljárás irataiba történő betekintésre, a hiánypótlásra, a helyszíni ellenőrzésre és a szemlére vonatkozó rendelkezéseit az üzem biztonságos üzemeltetése, bizonyos adatok védelme és az igazgatási terület sajátosságaira tekintettel szövegezték meg. Egyebekben a Ket.-rendelkezések alkalmazásával nyílik lehetőség vagy kötelezettség az eljárás egyszerűsítésére és adminisztratív terheinek csökkentésére. A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: Kat.) 2009. október 1-jét követően alkalmazandó rendelkezéseinek megalkotását ennek megfelelően nem szakmai, hanem jogpolitikai indokok eredményezték.

Az egyik lényeges pontosítás, hogy nevesítve szerepel a veszélyes ipari üzemre, veszélyes létesítményre építési engedélyhez, használatbavételi engedélyhez, továbbá veszélyes tevékenység megkezdéséhez szükséges, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (OKF) által kiadott katasztrófavédelmi engedély. Az engedélyezési rendszer törvényi szintű szabályozásának indokoltsága az irányelvből fakad. Nem érinti a módosítás a szakhatósági modellre épülő katasztrófavédelmi engedélyezési eljárás alapvető menetét, függetlenül a Kat. 30.§-a szövegezésének változásától. A szakhatóság megnevezésének e szakaszból való törlése nem jelenti azt, hogy az ügyet

lezáró érdemi határozat a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával születne. A szakhatóságra vonatkozó szabályozások (kijelölés, hatáskör) jogforrási-lag alacsonyabb szintre, jelen esetben a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 18/2006. (I. 26.) korm. rendelet 4/A. §-ba kerültek át, amelynek értelmében a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek megelőzése és az ellenük való védekezés engedélyezési eljárásait illetően – a kormányrendelet 5. melléklet 1. pont 1.3. alpontjában meghatározott szakkérdésben – a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal jár el. Ágazati jogszabály előírásának hiányában a szakhatósági állásfoglalás határidőre való megadásának elmulasztására vonatkozóan nem alkalmazható a „hallgatás beleegyezés” szabálya.

A veszélyes létesítményekkel kapcsolatosan a hatóság általi hiánypótlás kiadására (Kat. 30/A. §) és az ellenőrzési jegyzőkönyv megküldésére (Kat. 38/A. §) számítható határidő hosszabb az általánostól. Az iratbetekintési jognak a Ket.-től eltérést engedő szabályozása nyomán a Kat. 34/A. § (1) bekezdése meghatározott személyekre korlátozza ezt a jogot. Eszerint védendő adatot tartalmazó biztonsági dokumentációba kizárólag az üzemeltető vagy írásban meghatalmazott képviselője, a hatóság és – szakhatóság közreműködése esetén – a szakhatóság eljárásban érintett képviselői, valamint a külön jogszabály alapján arra jogosultak tekinthetnek be. A másolatkészítésre jogosultak köre is szűkített, mivel a nyilvánosságra hozható biztonsági jelentésről, illetve biztonsági elemzésről a hatóság csak az eljárásban érintett feleknek, a veszélyeztetett települések polgármestereinek, e törvény végrehajtására kiadott kormányrendeletben megjelölt szervezeteknek és a külső védelmi terv készítésére kötelezetteknek adhat másolatot. A Ket.-novella szerinti védett adat fogalmi körtől különbözik a Kat. szerinti védendő adat definíciója. Utóbbi alatt az üzemeltető által meghatározott üzleti titkok, illetőleg az üzem külső támadás elleni biztonságára vonatkozó lényeges adatok értendők. A hatóság és a szakhatóság a védendő adatot tartalmazó iratokat az ezek megőrzését szolgáló külön ügyirat-kezelési szabályok szerint dolgozza fel és tárolja.

Az üzemeltető bejelentéstételi kötelezettsége 2009. október 1-je előtt az üzem bezárása, ideiglenes megszüntetése, a tevékenység újbóli megkezdés, jelentős bővítése esetén állt fenn, vagy akkor, ha a veszélyes létesítmény, tárolóberendezés, technológiai eljárás vagy az alkalmazott veszélyes anyagok jellege vagy fizikai tulajdonsága a biztonságra kiható módon, lényegesen változott. A bejelentés a Ket. 29.§ (1) bekezdése szerint a kérelem címszó alá tartozott. A hatályos szabályozás szerint a Ket. 29.§-a az engedélyezési eljárás kiindulópontjaként kérelemről beszél, amely nem egyenértékű a bejelentéssel. A bejelentés gyorsabb, az üzem működésére szinte azonnali hatást gyakorló eljárási cselekménynek tekinthető. Az engedélyezéshez képest kevésbé korlátozó intézkedésként a bejelentés eszköze használandó az üzem bezárása és ideiglenes megszüntetése esetén, amelynek eredménye az, hogy a tárgyban tett bejelentésben foglaltak azonnal gyakorolhatók. Ha az üzemeltető teljesíti a tevékenység gyakorlásához szükséges feltételeket, akkor folytathatja a tevékenységet, azonban köteles ezt bejelenteni az érintett hatóságnak. Ennek következtében a hatóság ellenőrzési szerepköre nő meg. A bejelentés alapján a hatóság nyomban ellenőrizni tudja, hogy az üzemeltető betartja-e a jogszabályi követelményeket, és ha a

megfelelés hiányát állapítja meg, szankcionálhatja a tevékenység jogszerűtlen folytatását, végső esetben megtilthatja a veszélyes tevékenység folytatását. Engedélyezés esetén – így jelenleg a veszélyes tevékenység ismételt folytatásánál, a működő veszélyes ipari üzem jelentős bővítésénél, vagy ha a veszélyes létesítmény, tárolóberendezés vagy a technológiai eljárás vagy az alkalmazott veszélyes anyagok jellegének vagy fizikai tulajdonságának a biztonságra kiható, lényeges megváltozásánál – a kérelemben foglaltak csak az arról szóló döntés közlését követően kezdhetők meg vagy folytathatók.

A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény módosításáról szóló 2006. évi VIII. törvény⁶ kizárja a biztonsági elemzés és a biztonsági jelentés elektronikus úton való benyújtását. A Ket.-novella 71. § (7) bekezdésében foglalt azon rendelkezés, amely kimondja, hogy törvényben, kormányrendeletben meghatározott esetben, illetve az ügyfél hozzájárulásával sor kerülhet informatikai eszközzel végzett, automatizált egyedi döntésre is, nem alkalmazható. A papírmentes hivatal – mint az olcsó és hatékony állam egyik alapeleme – megteremtéséhez ezen a területen is ki kell alakítani az elektronikus ügyintézés feltételeit.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével, valamint a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról és hatályon kívül helyezéséről szóló 182/2009. (IX. 10.) korm. rendelet 444.–446.§-ai rögzítik a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 18/2006. (I. 26.) korm. rendelet (a továbbiakban: korm.r.) változásait. A Ket.-novella alapján a határidőket főszabályként munkanapokban számítják, s ez kiszámíthatóbbá, áttekinthetőbbé teszi az ügyfél számára az eljárás menetét. A munkanapokban való határidő-számítás értelmében az ügyintézési határidő 90 napról 65 munkanapra változik. A Ket. 100. §-a (1) bekezdésének e) pontjában meghatározottak szerint a korm.r. kijelöli a fellebbezés lefolytatására jogosultsággal rendelkező személyt. Az OKF által meghozott elsőfokú határozat elleni jogorvoslati eljárás lefolytatása a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter feladata. Megszűnik a hatóság szakhatósággal közös felügyeleti ellenőrzési gyakorlata, így a felügyeleti tevékenység keretében történő ellenőrzés elkülönül. Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek megelőzése, valamint a jogszabályban, illetve hatósági határozatban foglalt kötelezettségek teljesülése érdekében meghatározott gyakorisággal hatósági ellenőrzést tart. A felső küszöbértékű veszélyes ipari üzemeket legalább évente, az alsó küszöbértékűeket legalább két évente egyszer a biztonsági irányítási rendszerre, illetve irányítási rendszerre is kiterjedően ellenőrzi, szakhatóság felügyeleti tevékenysége keretében pedig a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek megelőzése és az ellenük való védekezés engedélyezési és felügyeleti eljárásaiban a hatáskörébe utaltak teljesülését ellenőrzi. A Ket. szabályaival való összhang megteremtése miatt nyilvános meghallgatás he-

6 A 17.§ (3) bekezdése.

lyett közmeghallgatást tartanak új veszélyes ipari üzem engedélyének, vagy a már működő veszélyes ipari üzem tevékenységének jelentős változtatására, illetve módosítására vonatkozó engedély⁷ kiadása előtt, ez a telepítés helye szerinti illetékes polgármester és lakosság véleménynyilvánítási fóruma. A közmeghallgatásról a polgármester hirdetményt tesz közzé, amely tartalmazza a veszélyes ipari üzem telepítési vagy működési helyét, a veszélyes tevékenység rövid leírását; a biztonsági jelentés, illetve a biztonsági elemzés megtekintésének helyét, időpontját; továbbá az arról szóló felhívást, hogy a biztonsági jelentéssel, illetve a biztonsági elemzéssel kapcsolatosan a település jegyzőjénél írásbeli észrevételeket lehet tenni, megadva annak végső határidejét; ezenkívül megadja a közmeghallgatás helyét és idejét. A Kat. 36. § (1) bekezdése szerinti engedély iránti kérelem esetén a veszélyes ipari üzem telepítési helye szerint illetékes polgármester a biztonsági jelentés, illetve a biztonsági elemzés közzétételének lezárását követő 10 munkanapon belül tartja meg a közmeghallgatást, amelyre meghívja az érintett települések polgármestereit, az üzemeltetőt, a hatóságot, a szakhatóságot, a Honvédelmi Minisztérium, az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat, az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség, az illetékes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség, valamint a Nemzeti Közlekedési Hatóság illetékes regionális igazgatósága képviselőit, és a részvételi szándékukat előzetesen bejelentő érintett társadalmi szervezeteket, továbbá a veszélyeztetett településen lévő katonai létesítmény képviselőjét is. A közmeghallgatáson elhangzottokról a polgármester jegyzőkönyvet készít, amelyet a közmeghallgatást követő 8 munkanapon belül megküld a hatóságnak. A hatóság döntésének meghozatalakor mérlegeli a közmeghallgatási jegyzőkönyvben foglaltakat.

A 2006/123/EK irányelv által meghatározott keretek között került sor az érintett igazságügyi szakmák szabályozási harmonizációjára, figyelemmel a Ket.-novella terminológiájával való összhang megteremtésére is.⁸ Az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló 2005. évi XLVII. törvényt – amely az igazságügyi szakértővé válásra, a szakértők jogaira és kötelezettségeire, valamint az igazságügyi szakértői tevékenység folytatására vonatkozó alapvető szabályokat rendezi – a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló törvényben meghatározott „arányosság követelménye” elv figyelembevételével vizsgálták felül. Eszerint az engedélyezés intézménye csak akkor tartható fenn, ha azt közérdeken alapuló kényszerítő indok támasztja alá. A jogbiztonság, a jogérvényesítés indokaira mint közérdeken alapuló kényszerítő okra hivatkozás következtében az iparibaleset-megelőzési igazságügyi szakmára vonatkozóan fenntartható az engedélyezési rendszer, e szakma gyakorlásának megkezdése továbbra is hatósági névjegyzékbe vételhez köthető. Az iparibaleset-megelőzési igazságügyi szakértői tevékenység folytatásához szükséges szakmai gyakorlat szakirányú jellegének igazolására irányuló eljárás menetét szabályozó, az igazságügyi szakértői tevékenység folytatásához szükséges szakmai gyakorlat szakirányú jellege igazolásának rendjéről szóló 8/2006. (XI.23.) ÖTM rendeletet a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános

7 Kat. 36.§ (1) bekezdése.

8 Például a munkanapokban történő határidő-számítás.



szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével, valamint a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról és hatályon kívül helyezéséről szóló 182/2009. (IX. 10.) korm. rendelet 679.§ (2) 14 pontja hatályon kívül helyezte. Az igazságügyi szakértői szakterületekről, valamint az azokhoz kapcsolódó képesítési és egyéb szakmai feltételekről szóló 9/2006. (II. 27.) IM rendelet módosításáról szóló 50/2009. (IX. 28.) IRM rendelet értelmében önálló szakterületként bejegyezhető az iparibaleset-megelőzési terület. Az igazságügyi szakértői névjegyzékbe való felvételi eljárás során szükséges szakhatósági állásfoglalás kiadásának eljárási szabályairól szóló 208/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet jelöli ki szakhatóságként az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságot az igazságügyi szakértői tevékenység folytatásához szükséges szakmai gyakorlat szakirányú jellegének elbírálása kérdésében az iparibaleset-megelőzési területen.

A súlyos ipari balesetek elleni védekezéssel kapcsolatos, az előbbieken vázolt, a közigazgatás egyszerűsítését célzó törekvések előremutatók, de a jogszabályfejlesztések mindenképpen tovább folytatandók az egyszerűsítés további eszközeinek beépítésével. Mindenképpen előrelépés lenne az elektronikus kapcsolattartás rendszerének alkalmazása, az engedélyezési eljárásokhoz felhasználandó online űrlapok, nyomtatványok kidolgozása, hatástanulmányok készítése a jogszabályváltozások tervezetéről. Azt is érdemes lenne átgondolni, hogy az alsó küszöbértékű veszélyes ipari üzemek biztonsági elemzés-készítési kötelezettsége és az azt követő engedélyezési eljárás nem helyettesíthető-e – a biztonságos üzemeltetés feltételeinek csorbítása nélkül – az EU tagállamaiban is gyakrabban alkalmazott bejelentés eszközének bevezetésével. Célserű lenne kidolgozni egy kifejezetten a veszélyes ipari üzemek üzemeltetői által kitöltendő adminisztratív felmérő adatlapot, így általános és konkrét visszajelzést lehetne kapni a bürokratikus terhekkel járó jogszabályokról. Ezen fejlesztéspolitikai céloknak és azok megvalósításának a kormány, a közigazgatási szervek, a gazdaság szereplői, a társadalom közös akaratán kell alapulnia, annak érdekében, hogy a közigazgatás képes legyen betölteni funkcióját. Csak az a közigazgatás képes erre, amelyben megvan a megújulási készség, függetlenül attól, hogy annak gyökere külső, nemzetközi hatás, vagy belső igény. A megújulás pedig egy minőségi változást hozó folyamat, ahogy Mártonffy is hangsúlyozta: „A reformok a fáradságos munka, a lépcsőről lépésre haladás gyümölcsei.”⁹

9 Mártonffy Károly: A magyar közigazgatás megújulása. Királyi Magyar Egyetemi nyomda, Budapest, 1939., 67. o., in: Csuth Sándor–Gáspár Mátyás: A közigazgatás fejlesztése és szervezése Válogatás Magyar Zoltán professzor közigazgatástudományi iskolájának szellemi hagyatékából. Magyar Tudomány Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1988.

LUDVIG ZSUZSA

Gazdasági kapcsolatok az Európai Unió és Azerbajdzsán között

Az Európai Unió és az Oroszország nélkül vett posztszovjet térség közötti kapcsolatokon belül egyre jelentősebbé válnak az EU–azeri kapcsolatok. Ennek oka közismert: az energiaellátása diverzifikálását célul kitűző Európai Unió számára felértékelődtek a térség szénhidrogéneiben – és más nyersanyagokban is – gazdag országai, közöttük is az első helyek egyikén Azerbajdzsán. Jelen cikk az EU–azeri gazdasági kapcsolatok legfontosabb jellemzőivel, intézményes keretrendszerével, tendenciáival és perspektíváival foglalkozik, a témát tágan értelmezve, azaz az energetikai témakörön túllépve.

1. Az EU–azeri gazdasági kapcsolatok előzményei

A kilencvenes évek elején a Szovjetunió szétesésével újonnan keletkezett független államok számára az államépítéssel és az átalakulási folyamattal járó feladatok fontos részét képezte a külgazdasági kapcsolatrendszer kialakítása. Ez különösen annak fényében jelentett nehézséget, hogy a szovjet gazdasági rendszer e téren is meglehetősen centralizált volt. Bár a hatalmas ország különféle részeiről exportált árukat – elsősorban nyersanyagot – a világ különböző tájaira, a külkereskedelmi tevékenység javarészt a moszkvai központon keresztül történt. Természetes módon mindez az ekkor még Európai Gazdasági Közösség (a későbbi Európai Unió) és Azerbajdzsán közötti gazdasági kapcsolatok kialakulásában is jelentős szerepet játszott a kilencvenes évek elején.

A gazdasági kapcsolatok azonban korántsem a kilencvenes évek elején jöttek először létre Azerbajdzsán és az európai államok között. A korábbi kapcsot, hasonlóan a maihoz, szintén az energetika hozta létre. Közismert, hogy kezdetben a Szovjetunió legfontosabb olajtermelő vidéke Baku és környéke volt, s a szovjet kőolajipar innen indult útjára. Az Európához kötődő gazdasági kapcsolatok és maga az azeri területeken való olajkitermelés kezdete azonban még ennél is korábbra nyúlik vissza. A cári orosz birodalomhoz csatolt Baku fejlődése éppen az olajkitermelésnek köszönhetően indult el a XIX. században. 1823-ban már állt az első petróleumgyár, 1846-ban pedig a világon elsőként Bakuban fúrtak olajkutat. Az 1880-as években már külföldi olajmunkások is dolgoztak a kezdetben *Ludvig Nobel* nevéhez fűződő olajkitermelésben. 1873-tól ugrott meg számottevően a kitermelés. Ekkor épült fel a Fekete Város, a Baku melletti olajipari központ, amelyet a Nobel-fivérek hoznak létre.¹

A cikk a szerző 2009. november 3-án megrendezett „Magyarország–Azerbajdzsán: kultúrák párbeszéde”, IV. nemzetközi tudományos konferencián elhangzott előadásán alapul.

¹ Érdekesség, hogy mivel Alfred Nobel is részvényese volt testvérei vállalatainak, a Nobel-díj alapítványban is jelentős szerepet játszottak az olajipari, többek között a bakui olajjüvedelmek.



Az olajtermelésbe 1883-tól a Rotschild-család is beszállt. 1890-re a világ kőolajtermelésének fele, Oroszországnak pedig 95 százaléka került ki innen. Éppen az évente mintegy 7 millió tonnára rúgó olajtermelése miatt vált fontos katonai célponttá Baku városa és környéke az I. világháborúban.

Az azeri olaj Európával való kapcsolata tehát hosszú időnkig nyúlik vissza. Az utóbbi időben Azerbajdzsán energetikai jelentőségét tovább emeli a gázkitermelés perspektívája. Éppen ez utóbbi az, ami miatt Európa szemében az utóbbi években felértékelődött az ország. Mindez megnyilvánul az intézményes keretekben bekövetkezett fejlődésben is.

2. Intézményes keretek: a TACIS-tól a Keleti Partnerségig

Az Európai Unió a posztszovjet térség 12 országa közül kiemelt figyelemmel sokáig szinte csak Oroszország (s valamivel kisebb mértékben Ukrajna) felé fordult.² Ez a helyzet radikálisan megváltozott a kétezres évek elején. Mindaddig azonban alapvetően két nagyszabású uniós kezdeményezés volt megfigyelhető a térség országaiban az irányában az intézményes keretek tekintetében: a TACIS³ és a partnerségi és együttműködési megállapodások (PCA-k⁴) rendszere.

2.1. A kilencvenes évek két jelentős uniós kezdeményezése

Az Európai Unió a Szovjetunió szétesését követően meglehetősen gyorsasággal kialakította az új államokkal való kapcsolatainak első keretrendszerét, a TACIS-programot. Mivel ezekben az országokban a legnagyobb feladat a politikai és gazdasági rendszer teljes átalakítása volt, az uniós kezdeményezés is természetesen módon ehhez a célhoz kapcsolódott. A TACIS az európai integráció posztszovjet államoknak (valamint Mongóliának) felajánlott intézményesített segítségnyújtása volt 1991 végétől kezdve.

Témánk szempontjából sokkal nagyobb jelentőségűek a partnerségi és együttműködési megállapodások, amelyek az orosz és az ukrán megállapodás aláírásával és érvénybe lépésével indultak, s amelyeket nem sokkal később követtek az irányultságukban, tematikájukban hasonló, némiképp azonban természetesen egyedire rajzolt megállapodások a többi európai posztszovjet országgal, köztük a dél-kaukázusi államokkal, illetve a közép-ázsiaiakkal. Az Azerbajdzsánnal 1996-ban aláírt partnerségi és együttműködési megállapodás 1999-ben lépett érvénybe. Ez a többi megállapodáshoz hasonlóan, amellyel, hogy a politikai kapcsolattartásnak teremtett kereteket, a gazdasági élet számos területén irányozta elő az együttműkö-

2 Eltérő pályája, elsősorban uniós csatlakozása miatt a három balti országot jelen cikkben nem kezeljük a posztszovjet térségbe tartozónak.

3 Technical Assistance for Commonwealth of Independent States – Technikai támogatás a Független Államok Közössége számára.

4 PCA – Partnership and Cooperation Agreement.

dést, a gazdasági kapcsolatokban uralkodó alapelvvé a legnagyobb kedvezményes elbánást, közös célkitűzésként az azeri piacgazdaság megteremtésében való együttműködést téve.

2.2. Az Európai Unió posztszovjet térség felé fordulása a kétezres években: az EU–azeri gazdasági kapcsolatok növekvő intézményesíthetősége

A közeledő keleti irányú kibővülés hatásaira való felkészülés jegyében került sor az európai szomszédságpolitika (ENP)⁵ megformálására 2003-tól kezdődően. Az ENP-t 2004-ben terjesztették ki a dél-kaukázusi térségre, tehát Azerbajdzsánra is. Az új uniós politikává előlépő kezdeményezés átfogó célja a partnerországok – az új vagy leendő szomszédok – unióhoz közelebb hozása minden téren, politikai, gazdasági, jogi és társadalmi síkon egyaránt. Az Azerbajdzsán vonatkozásában 2006-ban készített akcióterv öt év távlatában jelöli ki az EU–azeri együttműködés területeit, a gazdasági átalakulás elősegítését, az energetikai és egyéb szektorális együttműködések előirányozva.

2007-tel újabb lépés következett be a kétoldalú kapcsolatok intézményesítésében: a TACIS-t ekkortól váltja fel az új pénzügyi eszköz, az európai szomszédságpolitika (ENPI⁶), bár a korábbi programhoz hasonlóak maradnak a célkitűzések: a demokratikus folyamat támogatása, a társadalmi-gazdasági reformok elősegítése és a közeledés az uniós joganyaghoz, együttműködés az energetika és a közlekedés területén. (2007 és 2010 közötti időszakra Azerbajdzsán számára eredetileg előirányzott összeg 92 millió euróra rúg.)

Az EU és Azerbajdzsán közötti kapcsolatrendszerben igazi minőségi előrelépés azonban 2009-ben következett be, a 2009 májusában elindított Keleti Partnerség programmal, amely hat európai posztszovjet ország, közöttük a dél-kaukázusi Azerbajdzsán számára nyújt további közeledési lehetőséget az Európai Unióhoz.⁷ Gazdasági téren ez jövőbeli szabadkereskedelmi lehetőséget jelent, amely az uniós elképzelések szerint több mint egyszerű szabadkereskedelem, mivel egyfajta jogharmonizációs folyamatot is magában foglal. A Keleti Partnerség program kiemelt együttműködési területe az energetika, amely az EU–azeri relációban természetesen különösen nagy hangsúlyt kap.

A kétoldalú kapcsolatokban folyamatosan jelen lévő mozgást, dinamizmust jelzi többek között az EU és Azerbajdzsán között 2009-ben megkötött léggügyi egyezmény. A jövőben azonban további jelentős közeledést Azerbajdzsán WTO-tagsága hozhatna. Az ország 1997-ben nyújtotta be a szervezethez való csatlakozási szándékát.

⁵ ENP – European Neighbourhood Policy.

⁶ ENPI – European Neighbourhood Policy Instrument.

⁷ A többi öt ország: Ukrajna, Moldova, Belorusszia, Grúzia és Örményország. Oroszországgal a korábbi keretrendszer, azaz a négy térség mentén folyik az együttműködés.



3. Az EU–azeri gazdasági kapcsolatok jellemzői

Az EU–azeri gazdasági kapcsolatok alapjait a már említett partnerségi és együttműködési megállapodás szabályozza. Jellemző a legnagyobb kedvezmény nyújtása a kétoldalú gazdasági kapcsolatokban, azonban ez alól korábban a textilágazat kivételt képezett, s a PCA rendelkezései ebben az ágazatban csak 2007 októberétől vannak érvényben.

Az igazi áttörést a kétoldalú kereskedelemben azonban nem ez az év, hanem 2005 hozta, amikortól kezdve dinamikus felfutás figyelhető meg. Ma már Azerbajdzsán egyértelműen az unió legjelentősebb és legdinamikusabb dél-kaukázusi partnere. Ugyanakkor a kereskedelmet az Európai Unió oldalán egyre növekvő kereskedelmi hiány jellemzi. Mindezek mögött kereskedelemszerkezeti sajátosságok húzódnak meg.

Azerbajdzsán a többi posztszovjet országhoz hasonlóan nehéz utat jár be gazdasági átalakulási folyamata során. A köztudatban leginkább ennek a folyamatnak a visszásságai, a korrupció magas fokával, bürokratizmussal, az állam túlzó szerepvállalásával összefüggő sztereotípiák élnek, s kevésbé ismertek az azeri gazdasági reformok legfrissebb eredményei. 2008-ban például, az üzleti környezet javítása érdekében hozott lépéseknek köszönhetően Azerbajdzsánt a Világbank a „*Top reformer*” megjelöléssel díjazta. Többek között egyszerűsödött az üzleti regisztráció (pl. az ún. *one-stop-shop* rendszer kialakítása révén), a vámügyek terén pedig bevezették az „egyablakos” (*single window*) rendszert. Mindez vélhetően elősegíti a külgazdasági kapcsolatok fejlesztését, nem utolsósorban az uniós vállalati szereplőkkel is.

Az EU-azeri külkereskedelem egyoldalú áruszerkezettel és aszimmetriával jellemezhető. Ami ez utóbbit illeti, az aszimmetria az EU javára billen el: Azerbajdzsán számára sokkal fontosabb gazdasági partner az Európai Unió, mint fordítva. Mindez természetesen nem meglepő. A korábban a szovjet gazdasági egységbe ágyazott

1. táblázat. Az azeri export legfontosabb célterületei, százalékos részarány

	2004	2005	2006	2007	2008
EU	54,6	51,7	57,2	27,6	56,5
<i>Olaszország</i>	44,7	30,3	44,7	15,5	40,2
Franciaország	1,9	9,4	5,5	4,3	4,9
Hollandia	0,4	0,1	0,2	0,1	2,8
FÁK	17,0	20,8	14,6	18,2	3,4
<i>Oroszország</i>	5,8	6,6	5,4	8,7	1,2
Grúzia	5,2	4,8	4,6	5,7	1,0
USA	0,7	1,0	1,4	3,8	12,6
Izrael	9,0	4,5	10,7	6,1	7,6
Törökország	5,1	5,1	6,3	6,1	17,4
India	0,1	0,0	0,0	2,4	5,1
Irán	4,2	3,8	4,6	7,2	0,7
Fentiek együtt	90,7	86,9	94,8	71,4	87,2

Forrás: Azerbajdzsán Statisztikai Bizottsága

2. táblázat. Az azeri import legfontosabb forrásterületei, százalékos részarány

	2004	2005	2006	2007	2008
EU	34,3	29,9	30,8	29,3	28,4
<i>Németország</i>	5,6	6,1	7,7	8,3	8,4
<i>Nagy-Britannia</i>	12,0	9,1	8,6	7,2	5,4
<i>Finnország</i>	0,2	0,6	3,2	2,7	3,4
<i>Olaszország</i>	3,0	2,2	2,4	2,5	2,6
FÁK	34,1	34,4	39,8	33,3	32,7
<i>Oroszország</i>	16,2	17,0	22,4	17,6	18,8
<i>Ukrajna</i>	4,8	5,4	6,0	8,2	7,9
<i>Kazahsztán</i>	6,7	2,3	2,4	3,9	2,8
<i>Törökország</i>	6,4	7,4	7,3	10,9	11,3
<i>Kína</i>	4,1	4,1	4,2	4,9	6,7
<i>USA</i>	3,8	3,4	3,8	4,7	3,7
<i>Japán</i>	3,6	1,7	3,6	5,2	3,4
<i>Koreai Közt.</i>	0,7	1,0	0,9	1,6	2,3
Fentiek együtt	86,8	81,9	90,4	89,9	88,5

Forrás: Azerbajdzsán Statisztikai Bizottsága

azeri gazdaság számára nyersanyagkincsei lehetőséget teremtettek a nyugati irányú nyitáshoz, s ebben a folyamatban földrajzi fekvésénél fogva fontos szerep jutott Európa országainak. Ma az azeri kivitel tekintetében egyértelműen a legszámottevőbb partner az Európai Unió, ezen belül is annak néhány nagy tagállama. Egyre növekvő jelentőségű az Amerikai Egyesült Államokkal, Törökországgal és Indiával bonyolódó áruforgalom is. Ezzel a nyitási folyamattal párhuzamosan exportoldalon egyre veszt jelentőségéből a FÁK-térség.

Az 1. táblázatban jelzett számottevő aránymódosulások mögött áruszerkezeti sajátosság húzódik meg. Az azeri kivitel 97 százalékát adó kőolaj (2008-as adat) mobil energiahordozó, amely a világ különböző tájai felé eljuttatható. A kőolaj dominanciája figyelhető meg az EU-t célzó azeri kivitelben is, annak 98 százalékát adja.

Az ország posztszovjet gazdasági beágyazottságát azonban jól tükrözik az importadatok. Továbbra is Oroszország a legjelentősebb forrásország, közel 20 százalékos részarányal, igaz, a térségben regionális nagyhatalomként jelen lévő Törökország súlya is egyre nő. Egyelőre azonban az uniós részarány kisebb, mint a FÁK-országoké együttesen. Meglepő azonban, hogy az uniós súly a kétezres években, tehát az azeri gazdaság virágzásának idején sem mutat növekedést, jelezve, hogy az uniós vállalatok számára még kihasználatlan lehetőségek kínálkoznak az azeri piacon, és rámutatva egyúttal az azeri üzleti környezet minden fejlődés ellenére fennmaradt „posztszovjet” sajátosságaira. Érdekesség, hogy az uniós szinten kicsinek számító, azonban az orosz piacon is otthonosan mozgó Finnország mégis ott van a legfontosabb kereskedelmi partnerek között. Az uniós export szerkezete mindazonáltal meglehetősen diverzifikált, magas (40 százalék fölötti) a gépek, közlekedési eszközök aránya, továbbá jelentős a feldolgozott termékek (vegyi áruk, fémek és fémtermékek, élelmiszerek) kivitele is.



3. táblázat. Azerbajdzsán súlya az EU27-ek importjában

	1999	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Milliárd ECU/euró	0,5	1,3	1,3	2,5	5,4	7,4	10,5
%-os részarány	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4	0,5	...

Forrás: Eurostat

Azerbajdzsán súlya az EU külkereskedelmében meglehetősen alacsony, különösen az uniós kivitelben. Importoldalón a kőolajszállítások dinamizmusával magyarázhatóan Azerbajdzsán súlya azonban látványosan emelkedik. Az azeri kivitel az elmúlt egy évtized alatt több mint hússzorosára nőtt! Ezzel Azerbajdzsán 2007-ben az uniós 34. legjelentősebb importpartnerévé vált.

A többi olaj- és gáztermelő országhoz képest Azerbajdzsán az egyik legbarátosabb, legnyitottabb politikát folytatta az elmúlt egy-két évtizedben a külföldi befektetők irányában. Vélhetően nagyrészt ennek köszönhető, hogy az országban eddig eszközölt külföldi tőkebefektetések összege tekintélyes, s e tekintetben az uniós vállalatok élenjárók. A legjelentősebb befektetők között találjuk a BP-t és a Total Fina Elfet. Az ágazati irányultság tehát egyértelműen az energetikára mutat.

4. Az Európai Unió és Azerbajdzsán közötti energetikai kapcsolatok

A már említett szomszédságpolitikán kívül egy másik születőben lévő uniós politika fontos partnerországa is Azerbajdzsán: az uniós energiapolitikáé. A kétezres évek legelején készült uniós energiaprognózisok ugyanis felhívták a figyelmet a növekvő fogyasztásból eredő számottevő mértékben erősödő uniós energiafüggőség problémáikájára. A posztszovjet térség nemzetközi szinten is jelentős energiatermelői egyre inkább az érdeklődés középpontjába kerültek, különösen az után, hogy az EU és Oroszország közötti kapcsolatok megromlottak, és az uniós diverzifikációs törekvések erősödtek. Ez utóbbiakat csak tovább izmosították az évről évre beköszöntő posztszovjet tranzitkonfliktusok, a 2005–2006. téli orosz–ukrán gázvita vagy az egy évvel későbbi orosz–belorusz olajkonfliktus. Így került sor az EU részéről kis „energiadialógusok” indítására a posztszovjet térség több államával, többek között Azerbajdzsánnal is.⁸

Az energetika minden kétséget kizáróan uralja az Európai Unió és Azerbajdzsán közötti gazdasági kapcsolatokat. Amint láttuk, ez szemléletesen kirajzolódik a kétoldalú külkereskedelem szerkezetében, de az uniós vállalatoktól az azeri gazdaságba érkező tőkebefektetések célterületeit nézve is. Nem véletlen, hogy az intézményes keretrendszer is az energetika vonatkozásában a legkiforrottabb mind multinacionális, mind pedig bilaterális módon.

⁸ Az elnevezést az EU–orosz energetikai kapcsolatrendszerben használatos „EU–orosz energiadialógustól” kölcsönöztük.

4.1. Energetikai témájú regionális szintű uniós kezdeményezések

A bilaterális keretek kiépítése mellett az energetika területén számos multilaterális kezdeményezésben találkozott partnerként egymással az Európai Unió és Azerbajdzsán. Elsőként az európai Energia Charta kapcsán. 1997-ben került sor az Energia Charta Megállapodás ratifikálására. A charta elsődleges célja a szovjet gazdaság szétesése utáni európai energetikai kapcsolatok rendezett keretek közé terelése volt, hiszen a Szovjetunió a két világrendszer szembenállása idején az európai kontinens fontos energetikai szállítójává vált. Az EU–azeri energetikai kapcsolatok fontos momentumra, hogy Azerbajdzsán is csatlakozott az Energia Chartához.

Bár az ekkor még Európai Gazdasági Közösség néven futó integrációnak egyértelműen első számú posztszovjet energetikai partnere mindvégig Oroszország volt, a közösségben már ekkor körvonalazódtak a ma a diverzifikáció jelszavában testet öltő, Oroszország megkerülését célzó elképzelések is, elsőként 1993-ban a TRACECA⁹ kezdeményezésben, amely a TACIS-program részeként a kaukázusi és közép-ázsiai területek Európával való jobb közlekedési-kereskedelmi kapcsolatait kívánta elősegíteni. Az eredeti tágabb célokkal ellentétben, a program középpontjába – nem meglepő módon – éppen a szénhidrogének kitermelésének és szállításának kérdései kerültek.¹⁰

1995-ben egy újabb, immár kifejezetten az energetikára irányuló kezdeményezés látott napvilágot INOGATE¹¹ néven a posztszovjet térséget és a Balkánt célozva. Az INOGATE lényegében az ellátásbiztonság növelését tűzte ki célul a meglévő szállító rendszerek biztonságos működtetésében, a szűk keresztmetszetek feloldásában való segítségnyújtáson, új kapacitások kiépítésén, a befektetések szervezésén, külföldi tőke bevonásán, s általában a befektetői légkör segítésén keresztül. A határokon átmenő energiatránzit hatékony és biztonságos működtetésére irányuló, 1999-ben aláírt és 2001-ben érvénybe lépett INOGATE „ernyőmegállapodás” már egyfajta jogi keretet is igyekezett teremteni a résztvevő országok számára. Érdekesség, hogy az aláírók sorában, Oroszország kivételével, az összes posztszovjet országot megtaláljuk. Oroszország megfigyelőként természetesen ebben a szervezetben is jelen van. Ami a program azeri vonatkozásait illeti, Azerbajdzsán 25 millió dollár értékű támogatást kapott a Baku közelében fekvő olajkikötője kapacitásának növelésére¹², az INOGATE finanszírozta többek között a Shah Deniz-i gáz exportjának lehetséges útvonalait tanulmányozó munkákat, illetve közvetlenül is részt vett a Baku-Supsa olajvezeték megépítésében.

Az uniós „bakui kezdeményezése” már a kétezres évekhez kötődik. A 2004-ben elindított folyamat már hangsúlyozottabban a posztszovjet térséget, a Fekete- és a Kaszpi-tenger menti államokat és kifejezetten az energetikai együttműködést célozta. A bakui kezdeményezés lényegében egy újabb kísérlet a termelő, szállító és fo-

9 Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia.

10 Lásd Ludvig (2008).

11 Interstate Oil and Gas Transport to Europe.

12 Fisher (2002).



gyasztó országok közötti energetikai együttműködés kialakítására, s a közös érdekeltségek megtalálására. Hogy ezek mennyire nehézkesek, azt jelzi az újabb orosz tartózkodás, de Azerbajdzsán is kifejezte fenntartásait pl. az együttműködésben szintén részt vevő Örményországgal szemben. Úgy tűnik, a kétoldalú uniós energetikai együttműködési kísérletek egyelőre hatékonyabbak.

4.2. Az EU–azeri „energiadialógus”

Az energetika a kezdetektől az egyik legfontosabb együttműködési terület a két fél között. Azonban az e téren való együttműködés igazán látványosan a kétezres évek elején futott fel, természetesen nem függetlenül az időközben jelentkezett poszt-szovjet energiakonfliktusoktól, s az ezek következtében beálló csapelzárásoktól. Így nem véletlen, hogy a 2004–2005-ös ukrán–orosz gázkonfliktust követő évben, 2006 novemberében írták alá a felek az energetikai együttműködést célzó kétoldalú dokumentumot, a *Memorandum of Understanding*-et, amely mind a mai napig az EU–azeri energetikai együttműködés legkimunkáltabb dokumentuma. Ebben a felek megfogalmazzák közös érdekeiket, amelyek leginkább a diverzifikációs törekvésekben, a szállítások biztonságának növelésében, az energetikai infrastruktúra modernizálásában és fejlesztésében, valamint az energiapiaci reformokban, a hatékonysági és energiatakarékossági kérdésekben ragadhatók meg.¹³ Érdemes felfigyelni arra, hogy az együttműködésre használt elnevezés: stratégiai partnerség. A legfontosabb célok között szerepel az uniós energiapiacokhoz való fokozatos szabályozói konvergencia, végső célként teljes energiapiaci integrációt megelőve. Bár a dokumentum csak szándéknyilatkozat, már itt megfogalmazódik annak lehetősége, hogy a későbbiekben jogilag is kényszerítő erejű megállapodást kössenek. Ennek lehetőségét azóta konkrétan is megteremtették: a Keleti Partnerség keretei között Azerbajdzsánnak lehetősége van társulási megállapodást kötni az Európai Unióval. Ez a kérdés annál is aktuálisabb, mivel az Azerbajdzsánnal aláírt partnerségi és együttműködési megállapodás 2009-ben lejárt, azaz felmerül az új szerződéses alapok megteremtésének lehetősége.¹⁴

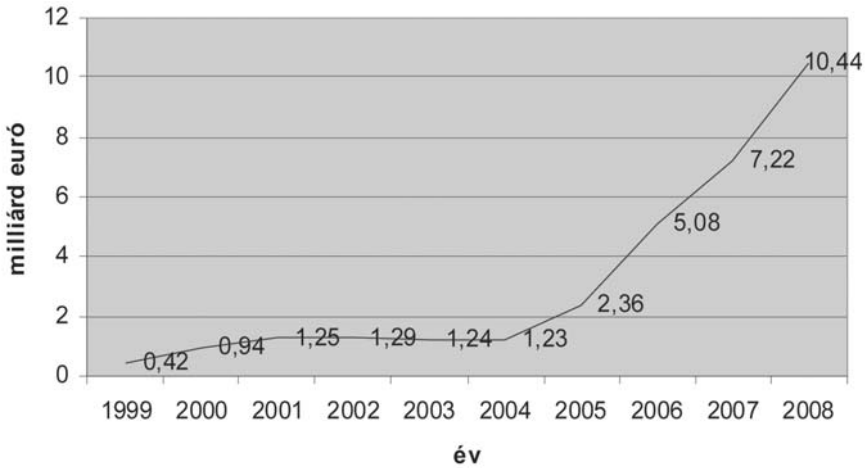
A memorandum mellett természetesen az ENP Azerbajdzsánra vonatkozó akcióterve is foglalkozik energetikai kérdésekkel, azonban ez már nem sok újat tesz hozzá a memorandumban lefektetettekhez.

4.3. Az azeri szénhidrogének jelentősége az EU számára

Azerbajdzsán egyértelműen a kétezres évek első évtizedétől vált az Európai Unió jelentős energiabeszállítójává. Igaz, azeri olaj Oroszországon keresztül korábban is ér-

13 Ludvig (2008).

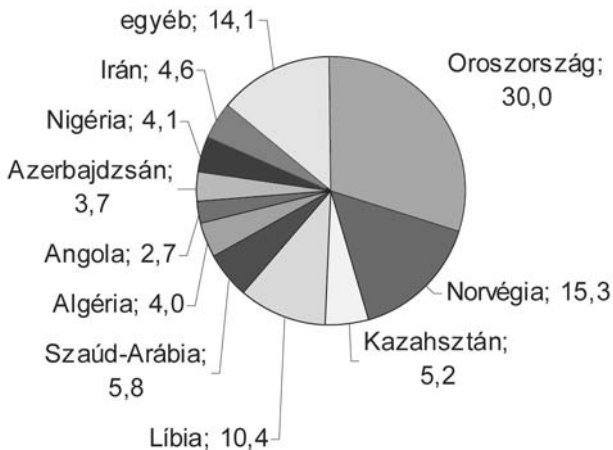
14 A partnerségi és együttműködési megállapodás azonban évről évre automatikusan meghosszabbodik mindaddig, amíg a felek másról nem állapodnak meg, tehát például az új megállapodás megkötéséig. A társulási megállapodás kötésére való azeri hajlandóság egyébként megkérdőjelezendő. Ellentétben a szintén dél-kaukázusi Grúziával, Azerbajdzsán európai integrációs szándékai korántsem kiforrottak, a kapcsolatokra az erőteljes pragmatizmus és a más opciók nyitva tartása jellemző.



1. ábra. Az EU Azerbajdzsánból származó kőolajimportjának (nyers olaj + kőolajtermékek) növekedése (milliárd euró)

kezett az uniós piacra, ennek mennyisége azonban marginális volt. A Baku–Tbilisi–Ceyhan vezeték átadását követően évről nagymértékben megugrottak az uniót célzó azeri olajszállítások, négy év alatt mintegy tízszeres értéket értek el. Ezzel Azerbajdzsán az EU számára Oroszország és Kazahsztán után a harmadik legjelentősebb posztszovjet energiabeszállító országgá vált, de az uniós energiainportból szerzett 1–2 százalékos részarányával bekerült a tíz legnagyobb energetikai forrásország közé is.

Természetesen az azeri részarány, pusztán az uniós kőolajbehozatal tekintve, a fenti aránynál jelentősebb, 2008-ban már megközelítette a 4 százalékot.



2. ábra. Az EU kőolajimportjának megoszlása 2008-ban, százalékos részarány



4.4. Energetikai projektek, csővezetékek

Azerbajdzsánt már ma is több energetikai vezeték köti össze Európával. Ezek közül az egyik legfontosabb a már említett Baku–Tbiliszi–Ceyhan olajvezeték, amely Oroszország kiiktatásával közvetlen összeköttetést teremtett az azeri olaj és az európai piac között. Ennek köszönhető a statisztikák által oly látványosan jelzett azeri olajkivitel felfutása az EU irányában 2005-től kezdődően. Míg például az oroszországi Novorosszjszkon keresztül 1,2 millió tonna olajat szállítottak Európába 2006-ban, ugyanabban az évben az újonnan átadott, maximálisan 50 millió tonna/év kapacitású vezetéken már több mint 10 millió tonna fehér arany érkezett a kontinens nyugatabbra fekvő részeibe. A szállított azeri olaj mennyisége azóta is töretlenül nő, amit szemléletesen jelez az 1. ábra.

Jelenleg még nem megoldott az azeri földgáz nyugati irányú szállítása, azonban e tekintetben előrelépésként érekelendő a már működő Baku–Tbiliszi–Erzurum gázvezeték, amely legalább a török piacig elvezet. A Shah Deniz-mező nagysága azonban további piacok bevonását teszi szükségessé és lehetővé is.

A jövő nagy kérdése tehát a közelmúltban feltárt hatalmas azeri gázmezők készletének Európába juttatása, az új vezetékrendszer kiépítése. Azerbajdzsán mind a Nabucco, mind pedig a konkurensnek tekinthető Déli Áramlat projekt számára fontos partnerország lehet a rendelkezésére álló földgázkincs okán. Bár Azerbajdzsán számos magas rangú fórumon hangoztatta a Nabucco-projektben való érdeklőségét, s mind a mai napig a Nabucco-vezeték egyik legbiztosabb betáplálójaként szokás vele számolni, az azeri gáz Oroszországot is érdekli, és ma még korántsem világos, hogy végül is mely csatornán keresztül fog eljutni az európai piacokra.¹⁵

Az ország jelentőségét potenciális tranzitszerepe még tovább növeli. Azerbajdzsán fontos tranzitország lehet a közép-ázsiai térségből érkező olaj és gáz továbbszállításánál is. Ez a kettős – beszállítói és tranzit – szerep áll tehát az Európai Unió részéről Azerbajdzsán irányában mutatott növekvő érdeklődés mögött, amely hajlamos akár szemet is hunyni az azerbajdzsáni demokrácia terén tapasztalható hiányosságok fölött.

Következtetések

Az előbbiekből egyértelműen kirajzolódik, hogy az EU–azeri gazdasági kapcsolatok jövője perspektivikus. Az unió részéről a legfontosabb motivációkat 1. az EU–azeri energiadiológusban való növekvő érdeklőség; 2. az ország uniós határokhoz közelebb kerülése a kétezres évek csatlakozásai következtében; valamint 3. az azeri robusztus gazdasági bővülés kínálta lehetőségek jelentik. Azerbajdzsán oldalán az uni-

¹⁵ A helyzet áttekinthetőségét tovább rontja, hogy a világgazdasági válság egyik hatásaként csökkenni kezdett a földgáz iránti kereslet, és ma még igen nehéz megmondani, hogy az elkövetkező évekre stabilizálódó kereslet mely projektek megvalósulását teszi majd lehetővé.

ós kapcsolatok erősödése a FÁK-beli gazdasági beágyazottság oldását segíthetik elő, azaz a nyitást Nyugat felé.

Az erőteljes motivációk mellett rendelkezésre állnak a megfelelő intézményes keretek is, ha lassan is, de javulnak az üzleti élet feltételei is Azerbajdzsánban. S ami a legfontosabb, bővülő piacot találunk mindkét oldalon. Uniós oldalon leginkább a növekvő szénhidrogén-fogyasztás és a diverzifikációs szándék együttese alapozza meg a bővülő keresletet, míg azeri oldalon a korábbi években világszerte növekedési ütemek, s várhatóan a válság körülményei között is bővülő belső kereslet teremti meg az alapját a kereskedelmi kapcsolatok további erősödésének. Mindezeket figyelembe véve, két pozitív előjelű scenárió vázolható fel az EU–azeri gazdasági kapcsolatok jövőjére.

A) A kapcsolatok erősödése a korábbi energetikai vonal mentén:

E forgatókönyv alapján várhatóan tovább növekszik az azeri kőolajkivitel az Európai Unióba, s hosszabb távon az azeri földgáz is megjelenik Európa számos piacán, akár a Nabucco, akár a Déli Áramlat (vagy éppenséggel egy harmadik?) vezeték révén. A kapcsolatok bázisát azonban továbbra is az energetika adja, az egyéb termékek és szolgáltatások kereskedelme a jelenlegi alacsony szinten marad. Továbbra is számottevő uniós kereskedelmi deficittel számolhatunk az azeri relációban, amelyet az „energiaszámla” okoz. Az Európai Unióból érkező külföldi tőke továbbra is az azeri energiaszektort célozza meg.

B) A kapcsolatok fejlődése diverzifikációval:

Az eddigi energiadominancia mellett, azaz az azeri olaj és a jövőben a földgáz meghatározó szerepe mellett az azeri kivitel szerkezetének egyoldalú jellege oldódik. Ezzel párhuzamosan az uniós kivitel is dinamikusan bővül, azaz egyre nagyobb mértékben sikerül ellentételezni az energiaszállításokat, csökken az uniós kereskedelmi deficit, de legalábbis megáll annak növekedése. Nem kizárható az sem, hogy az uniós befektetések is szélesebb ágazati spektrumban jelennek meg Azerbajdzsánban. Mindezt elősegíthetik azok a kedvező változások, amelyek az utóbbi években az azeri üzleti környezetben bekövetkeztek.

Irodalom

EU-Azerbajjan Action Plan (2006)

Fischer, Kate (2002): A Meeting of Blood and Oil: The Balkan factor in Western energy security, in *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Vol. 4. No. 1. May 2002, 75–89. o.

Ludvig Zsuzsa (2008): Az EU és a FÁK-országok közötti „energiadialogusok” – fókuszban a szénhidrogén-szállítások. in: *A posztszovjet országok nemzetközi beilleszkedése: külkapcsolatok és energetika* (szerk.: Ludvig Zsuzsa–Novák Tamás), Kelet-Európa tanulmányok IV. szám, MTA Világgazdasági Kutatóintézet, 97–151. o.



Memorandum of Understanding on a Strategic Partnership between the European Union and the Republic of Azerbaijan in the field of Energy (2006)

Niederhauser Emil (1990): Az orosz gyarmatbirodalom kialakulása, in *História* 1990/4. (<http://www.tankonyvtar.hu/historia-1990-04/historia-1990-04-orosz> letöltve: 2009. november 30.)

Honlapok:

Azerbajdzsán Statisztikai Bizottságának honlapja

Európai Bizottság honlapja

Világkereskedelmi Szervezet honlapja

INOGATE honlapja

FÓRIS GYÖRGY

Kommunikációs kihívások a magyar EU-elnökség előtt

A leendő magyar EU-elnökség egyik nem titkolt ambíciója, hogy javítson ez elmúlt években megkoptott Magyarország-képen. Ennek azonban elengedhetetlen feltétele, hogy a magyar elnökségi lépéseket és eredményeket a nemzetközi média jól ismerje, terjessze, támogassa. E szempontból fontos kockázati tényező, hogy ha az elnökségi tájékoztatás nem hatékony és nem informatív, úgy a brüsszeli média jellemzően teljesen ignorálja az elnökségi kommunikációt, és az információt megszerzi máshol. A hatékony elnökségi kommunikáció ugyanakkor nemcsak a tájékoztatási szakemberektől, hanem az elnökséget majdan „csináló”, a médiában megszólaló tisztviselőktől is bizonyos felkészülést igényel, ráhangolódva a nemzetközi mércék szerinti „nyilatkozó” szerepre.

A magyar közigazgatást, de különösen a magyar diplomáciát nagy próbatétel (és egyúttal bizonyítási lehetőség) elé állító 2011-es magyar EU-elnökség egyik fontos vetületéről, az elnökségi munka „eladásáról” mintha csak kevés szó esett volna eddig. Pedig példák sora demonstrálja, hogy a sok éves felkészülést betetőző hat hónapos EU-elnökségi munka alkalmasint torz, félreértelmezett megvilágításokba kerülhet, netán lejárta után napokon belül feledésbe is merül, ha a minderről folyó kommunikáció erőtlen, vagy legalábbis defenzív, holott kellően offenzív fellépéssel a sajtót akár fontos szövetségessé is tehetnék volna.

Itt tegyük hozzá: az elnökségi kommunikáció csak látszólag néhány ember dolga csupán. Korábbi EU-elnökségek ta-

pasztalatai arra intenek, hogy a szóvivők és a kommunikációs team rátermettsége mellett az elnökséget ténylegesen „csinálók” – diplomaták, kormánytagok – médiafogékonysága legalább ennyire meghatározó lehet az említett „eladás” sikerre vitelében. Ráadásul egy olyan – valljuk meg, a magyar megszólalók többsége számára általában szokatlan – helyzetben, amelyben nem a magyar, hanem a hazai gyakorlattól alkalmasint eltérő munkamódszerekhez szokott külföldi sajtó előtt kell a tájékoztatási elvárásoknak megfelelni. Ami, ha sikertelen, azonnal visszaszáll az elnökség egészének megítéltségére is.

Hadd említsünk egy példát! Az új kelet-európai tagállamok közül elsőnek Szlovénia töltötte be a soros féléves EU-elnökség funkcióját. Nem volt könnyű félév, és jó pár kérdésben éppen Ljubljanára várt több bonyolult dosszié lezárása. Ekkor már évek óta húzódó ügy volt például az illegális bevándorlók helyzetének kezeléséről szóló irányelv, vagy az energiapiaci szolgáltatók és a hálózatókat üzemeltetők kettéválasztását célzó (*unbundling*) jogszabály megalkotása, csakúgy, mint az ideiglenes munkavállalók tagállami munkafeltételeinek szabályozása (*temporary agents*). Mindeközben zajlott Koszovó elismerésének folyamata, ami felvetette a közös EU-külpolitika sérülésének veszélyét is. Végül: váratlan fejleményként robbant be, hogy a kelet-európai tagországok többsége kétoldalú egyeztetést kezdett Washingtonnal a vízumkötelezettség érdemi köny-



nyítéséről, ami a szintén sok éve húzó-dó ügy közösségi kezelését látszott ki-kezdeni. A szlovén elnökség valamennyi problémával megbirkózott! Sikerült közös keretek között tartani Koszovó elismerését, az amerikai vízumkérdés kezelését, és az elnökség végéig mindhárom említett, alkalmasint sok éve tartó jogszabályalkotást is eredményesen le tudták zárni.

És mégis: a szlovén elnökség még véget sem ért, máris mindenki arról beszélt, nem kevés fanyalgással, hogy jó-jó, nem buktak meg, de ez igazából csak afféle „nem-elnökség” volt. Csak leadminisztráltak csak a félévet, ami észrevétlenül múlt el fölöttük. Hogyan lehetséges ez? Igaz, akadt dosszié – mint az illegális bevándorlók kitoloncolásáról intézkedő jogszabály –, amely korábbi elnökségek során már viszonylag előkészített státusba jutott (kész ez sem volt!). De például az „unbundling” esetében még a „szlovén félév” közepén is sokan azt jövendölték, hogy akár évekbe is beletelhet, amíg sikerül hónapos nevezőre jutni. Aztán három hónappal később megvolt a megállapodás.

Ha mindez egy francia kommunikációs dinamikával és tapasztalattal megáldott elnökségi félév mérlege lett volna, Brüsszel és a nemzetközi sajtó már menet közben „rendkívül sikeres elnökségről” beszélt volna, és még ma is léptenyomon hivatkoznának rá. A szlovénokra – legalábbis a sajtóban – többnyire legyintettek, majd pedig néhány hét alatt el is felejtették őket.

A jelenség nyilván sokféle szempontból értékelhető. Meggyőződésünk, hogy a dolgok ilyenén alakulása jelentős részt Ljubljana kommunikációs deficitjének tudható be. Méghozzá – és ettől érdekes az egész – elsősorban nem a kommuni-

kációs team esetleges hozzá nem értése állt mindennek háttérben. Éppen ellenkezőleg: brüsszeli sajtókörökben azt tartják, hogy évekre visszamenően a brüsszeli szlovén szóvivők nyújtották a legjobb teljesítményt. Elérhetőek voltak, gyorsak, tájékozottak, ügyesen, érthetően kommunikáltak. Rajtuk nem múlt. Hanem az elnökséget végző szlovén hivatalos személyiségek megszólalásain. Akik többnyire színtelenül, erőtlenül tudták le a megkerülhetetlen nemzetközi sajtószereléseket, valójában már menet közben „leszoktatva” a brüsszeli sajtót arról, hogy odafigyeljenek rájuk. Az EU-tanácsüléseket megelőző brüsszeli háttér-tájékoztatók például néhány hét után gyakorlatilag üres nézőtér előtt zajlottak, mert a sajtó hamar arra a következtetésre jutott, hogy ott nem sokat tudhat meg, hát fölösleges rászanni az időt. Mindebben tehát már nem a szóvivői munka került megméréstésre, hanem azok felkészültsége és tájékoztatási rutinja (vagy jogosítványa!), akik ilyenkor a szóvivő mellett elnökségi minőségükben ülnek.

Mindez főként annak fényében érdekes, hogy a leendő magyar EU-elnökség közismert módon nem egyszerűen arra törekszik, hogy egy elvárt hatékonysággal átsegítse az európai uniós folyamatokat a ráeső félév történésein, hanem az elmúlt években sok szempontból sérült magyar országimázs radikális helyreállításához is sokan fontos eszközt látnak benne. Márpedig, ha az elnökségi erőfeszítéseket és eredményeket a média nem karolja fel, nem tudatosítja, nem terjeszti, akkor egy szűk brüsszeli szakmai kört leszámítva a hat hónap – meg a mindezt megelőző évek – hatalmas munkája könnyen az észrevétlenség, vagy legalábbis a feledés áldozatává válhat.

Ennek fényében is, talán nem lesz haszontalan áttekinteni korábbi EU-elnökségek kommunikációs gyakorlatának fontosabb tapasztalatait, a brüsszeli sajtóterep néhány jellemzőjét, a leendő magyar félév számára leszűrhető főbb tanulságokat. A következő néhány gondolat túlnyomórészt egy terjedelmesebb, hivatalos anyag rövidített változata. A Miniszterelnöki Hivatal megbízásából a Merlin Kft. rendelt meg 2009 tavaszán egy összességében negyven oldalas tanulmányt a BruxInfo Európai Elemző Irodától az EU-elnökségi kommunikáció főbb brüsszeli tapasztalatairól.¹ A továbbiakban mindenekelőtt e munkánkra támaszkodva utalunk néhány, talán kevésbé ismert szempontra. Fontos különbség ugyanakkor az említett tanulmányhoz képest, hogy jelen dolgozatban nem annyira a leendő kommunikációs munka technikáját vesszük górcső alá, hanem az elnökséget effektíve végzőkre eső kihívások és tétek kérdéskörét tekintjük át. Egyetlen helyen térünk csak ki a kommunikációs szakmára is: a szövivői munka néhány olyan aspektusánál, amely közvetve-közvetlenül szintén függhet a diplomáciai munka alakításától is, illetve összefügghet azzal.

Kiindulásként: az EU-kommunikáció tétjei és alapvetései

A legfontosabb tételre már utaltunk: ha az elnökség tájékoztatása nem hatékony, nem gyors és nem informatív, úgy a brüsszeli média jellemzően akár teljes

egészében ignorálja az elnökségi kommunikációt, és a tényleges információt megszerzi máshonnan. Az ilyen módon elvesztett bizalom azt is jelenti, hogy utána már az elnökségi – hivatalos és background – tájékoztatók kiüresedő sajtóterem előtt fognak zajlani. Ezzel az elnökség:

- elveszti a legközvetlenebb csatornát önmaga „megmutatására”, azaz csökken a befolyása az elnökségi imázs formálására;
- elveszti az általa elnökölt EU-folyamatokra a sajtón keresztül is történő (közvetett, közvetlen) ráhatás lehetőségét.

Tovább rontja a helyzetet, hogy az az elnökség, amelyik kedvezőtlen reputációra tett szert, utána már nagyon nehezen tud újra „bizonyítani”. Ha a brüsszeli sajtó „leszokott” valaki(k)ról, utána már nem fogja figyelni, vajon történt-e javulás, hanem eleve más csatornára rendezkedik be. Merthogy – és az a leglényegesebb adottság a brüsszeli nemzetközi sajtó esetében – *vannak* ilyen „más csatornák” is. (Erről részletesebben még ld. később).

Mielőtt tételesen belemennénk az EU-elnökségi kommunikáció legfontosabb jellemzőibe, szabadjon felhívni a figyelmet néhány olyan tanulságra, amelyeket több mint másfél évtizedes brüsszeli munkánk során számtalanszor alkalmunk volt megfigyelni.

- Az EU-elnökségi pozíció csak igen ritkán jelent információs (tehát tájékoztató) monopóliumot is. A mindenkori elnökség, tényleges helyzetét tekintve inkább van – felettébb kiélezett

¹ „Kommunikációs stratégia a 2011-es magyar EU-elnökséghez. Kapcsolattartás a hazai és a külföldi sajtóval.” (Hivatalos munkaanyag a Merlin Kft., illetve a Miniszterelnöki Hivatal felkérésére. Bruxinfo Európai Elemző Iroda, 2009. május.)

- versenykihívásnak kitéve, mintsem diktáló pozícióban.
- Az elnökségi munkát megkezdő diplomácia olyan, EU-tudósításokra szakosodott nemzetközi sajtóval szembeesül az első naptól kezdve, amelynek komoly „kollektív emlékezete” van konkrét szakkérdések előzményeit, elágazásait illetően.
- A tájékoztatásra is igaz, hogy az elnökségi munka súlypontja nem a funkciót betöltő ország nemzeti porondján, hanem Brüsszelben van. Következésképpen, a mindenkori elnökségek megítélésének a kulcsa is a brüsszeli nemzetközi sajtó kezében van.

A célközönség azonosítása

Ha az utolsó alapvetésből indulunk ki, úgy megkerülhetetlen adottságnak tekinthető, hogy a magyar EU-elnökség első számú működési terepe Brüsszel, Luxembourg, Strasbourg lesz majd. (Vegyük ismét a szlovén példát: a végső elnökségi statisztikák szerint a szlovén hat hónap során több mint 3400 elnökségi eseményre került sor. Ebből 116 zajlott Szlovéniában, közülük 13 volt miniszteri – informális – tanácsülés). Hogyan csapódik ez le az elnökségi kommunikációban?

A hazai sajtó

A magyar sajtó érdeklődése előreláthatóan kettős lesz. Mindenekelőtt, hírértékű lesz számára, hogy Magyarország és a magyar diplomáciai-politikai elit *csinálja* fél éven át az EU-elnökségét. Fontos lesz tehát neki, hogy ki, mit csinál, és hogyan (milyen eredményesen). Ebben az időszakban ugyanakkor – részben ugyan-

ezért – növekvő érdeklődés várható az iránt is, hogy elnökségként konkrétan mit is csinál a magyar diplomácia, és ebben mi az érdekes. Azaz: meg tud jelenni a – részletesebb honi napi tájékoztatásból ma még többnyire hiányzó – EU-tartalom is. Ha úgy tetszik: feléjük az elnökség „csinálása” lehet a csalétek arra, hogy foglalkozzanak az EU-val is. Lényeges jellemzője lesz ugyanakkor a magyar média EU-elnökségi tájékoztatásának, hogy néhány kivételtől eltekintve a hazai sajtó jelentős mértékben az elnökségi tájékoztatásra lesz majd utalva, nem lévén alternatív forrása, és „szerkesztőségi emlékezete” is alig van az EU-történelem előzményeiről.

A Magyarországra akkreditált külföldi sajtó

Érdeklődésük helyenként rokon a magyar sajtóéval. Az ő témájuk is alapvetően Magyarország, hiszen ezért telepítették őket Budapestre. Az EU-elnökséget ellátó főváros esetében őket az is érdekelheti majd, hogy miként jár el elnökségi szerepkörben (vagy arra készülve) konkrét személy, vagy intézmény. Hogyan reagált (vagy sem) a magyar belpolitika? Miként éli meg a társadalom stb.? Az elnökségi félév során saját fővárosából néha tőle várják majd, hogy felderítse Budapesten valamely leendő elnökségi lépés várható tartalmát. Cserébe a magyar diplomácia számára is alkalmas csatornát kínálnak arra, hogy előzetesen magyar törekvéseket közvetítsenek sajtó tudósítói hátszáguknak.

A brüsszeli nemzetközi sajtó

A mindenkori elnökségi munka legrendszerezesebb nemzetközi sajtóvisszhangját a brüsszeli székhelyű, mintegy 1000 fős médiagárda adja. (EU-ügyekben mindig

ők a mérvadók. Hiába rendeznek például EU-csúcsot Berlinben, még a német lapok is a brüsszeli embereiket fogják Berlinbe visszarendelni, és velük tudósítatják az eseményt.) Az ő beszámolójuk fogja – nemzetközi viszonylatban – pozicionálni a magyar EU-elnökség általános megítéltségét is.

Mint már említettük, bár ezek az emberek is szívesen támaszkodnak az elnökségi tájékoztatásra, de szinte alig függnek tőle. Emlékeztetésül: az elnökségi ország mellett további 26 tagállam szerves részét képezi valamennyi tanácsi folyamatnak, mindnek megvan a maga szóvivői szolgálata, emellett a fontosabb sajtótermékek brüsszeli szerkesztőségei közvetlen kapcsolatokkal rendelkeznek saját és más országbeli diplomatákkal, esetenként nagyköveteikkel. Ráadásul éppen a vezető sajtóorgánumok többnyire befolyásosabb tagállamból valók, amelyek diplomáciai kara amúgy is mindig kellően jól értesült. Rutinosabb tudósítók emellett rendszeresen támaszkodnak bizottsági szóvivőkre és belső munkatársakra, az EU miniszteri tanács szóvivői szolgálatára, valamint számos esetben az európai parlamenti forrásokra is. (A tanácsi papirok többsége az együttdöntés részeként eljut az EP-be is, ahonnan megfelelő kapcsolatokon keresztül ugyanúgy beszerezhetők.) Ha tehát az elnökségi tájékoztató nem informatív, a tudósítók más forrásokhoz fordulnak.

EU-tudósítóként többségük számára emellett a fontossági sorrend fordított a magyarhoz képest: főként az EU-történet, valamint azon belül a konkrét elnökségi lépések mibenléte érdekli őket, de e lépések „magyar” jellege szinte soha. A kép teljességéhez tartozik, hogy közelítve az elnökségi félévhez, általában körükben is mutatkozik érdeklődés az

újabb ország iránt. Ilyenkor sokan közülük meg akarják érteni, hogy miféle politikai, társadalmi, gazdasági háttérrel indul neki az ország az elnökségnek. Fontos számolni ugyanakkor azzal, hogy ez főként az elnökség előtt – vagy elején – jellemző. Utóbb azután az EU-események (ebben a körben) általában bedarálják az ország iránti érdeklődést.

További fontos eltérés a magyar sajtóhoz képest, hogy a brüsszeli média napi szinten az EU-ügyek figyelésére szakosodott, és azt évek óta gondolja. Esetében tehát nagyon is létező adottság az „EU-emlékezet” megléte. Különösen, hogy minden szakterületnek léteznek ma már tekintélyes szaklapjai, hírügynökségei, csatornái (ld. Agrofax, Blomberg stb.). Ez témánként esetleg csak 20–40 tudósítót jelent, ők azonban az adott terület legapróbb rezdülését is követik. S mivel minderről napi rendszerességgel, alkalmasint évek óta tudósítanak, ezért az elnökség elé kerülő dossziét – előzményeivel együtt – folyamatában és részleteiben ismerik. Számítani kell tehát arra, hogy a mindenkori elnökséggel (például tanácsülésekről beszámoló elnökségi miniszterrel) is ilyen alapról szembe-szülnek, kérdéseiket ezekből kiindulva fogalmazzák meg.

A többi tagállam nemzeti sajtója

Elnökségként az adott tagország hirtelen mások számára is „felkerül a térképre”. Többször hangzik el a neve, jobban tudatosul, hogy például „magyar félev” van, tehát nagyobb a nyitottság a „magyar dolgok” iránt is. Ez részint megnyilvánul abban, hogy jobban odafigyelnek majd ezekben a hónapokban az adott EU-tagállamban esetlegesen előforduló „magyar rendezvényekre” (konferenciákra, kulturális programra stb.). Részint egy-

egy sajtóorgánum jellemzően ilyenkor küld ki a soros elnökségi országba munkatársat azért, hogy „országriportot” csináljon.

Az elnökségi kommunikáció mégmértetése

A sajtó – a brüsszeli mindenképpen – alapvetően azon az alapon ítéli meg egy soros elnökség kommunikációját, hogy információi EU-történekek szempontjából mennyiben tartalmasak, frissek, érthetően kommunikáltak, a tájékoztatási csatornák mennyiben könnyen hozzáférhetők, jól értesültek, nyitottak, saját rendezésű eseményein mennyiben képes optimális munkafeltételeket biztosítani.

Jellemzően kudarcra van ítélve az elnökségi kommunikáció, ha a politikai szinten tájékoztató személy (nagykövet-től miniszterig – a kormányfő már lehet kivétel) rosszul kommunikál. Ennek oka lehet, hogy nem beszél rendesen nyelveket, tehát csak „tolmácskörnyezetben” tájékoztatóképes. Tolmács megléte mellett is gond, ha nem fogalmaz világosan, kitér a válasz elől, és az általa adott információ semmitmondó. Vörös posztó a brüsszeli sajtó szemében, ha sajtóértekezleten, háttér-tájékoztatón beérik azal, hogy a megírt sajtóanyagot felolvassák (!), minden további kérdésre is csak ugyanebből idéznek, vagy eleve nem engednek kérdezést. Az ismérvek sora még folytatható, de már ennyi is elég, hogy például 2–3 ilyen brüsszeli nagyköveti tájékoztató után a félév hátralevő részében a több száz EU-tudósítóból tucatnyi embernél több ne legyen kíváncsi megszólalásaira. (Kormányfő azért lehet kivétel, mert vele csak ritkán találkozhatnak személyesen is, és ilyenkor is be van kalkulál-

va, hogy az adott személyt amúgy sem EU-elnökségre, hanem országvezetésre választották. Viszont: a szóvivőjéltől már elvárják, hogy képes legyen kommunikálni és információt is átadni.)

További probléma forrása, ha az elnökség brüsszeli szóvivő(i) nem ura(i) a helyzetnek. Ez fakadhat abból – tipikus munkaszervezési probléma –, hogy nem tudják utolérni magukat a kurrens témákban, és ezért az események követe-se mellett nem marad idejük tájékoztatásra. Praktikusán: sohasem elérhető telefonon, e-mailre, sms-re nem reagálnak, üzenetre nem hívnak vissza stb. Az sem éppen segítő tényező, ha az információkat rendre késve küldik ki – rakják ki az elnökségi honlapra –, amikor ezek hírértéke már elévült (brüsszeli mércével már 12–24 óra csúszás is ilyennek minősülhet.) Gyakori gond az is, hogy az elnökség brüsszeli szóvivője maga sem informált. (Mert nincs bevonva az elnökség napi munkafolyamatába, a fővárossal folytatott videokonferenciákba, a belső nagyköveti tájékoztatókba és ülésekbe, illetve nem fér hozzá a hivatalos találkozók belső dokumentumaihoz. Minderről a szóvivői munka kapcsán még lesz szó.)

Az előbbiek következménye minden esetben abban csapódik le, hogy a nemzetközi sajtó nem tud zavartalanul arra összpontosítani, ami egyedül érdekli: mi történik egy adott EU-esemény/fejlemény kapcsán, kitől kaphat mielőbb erről tájékoztatót, és hogyan tudja a megszerzett információt késedelem nélkül, zavartalan munkakörülmények mellett a szerkesztőségébe továbbítani. Ennek következménye pedig: kedvezőtlen akusztikájú tudósítás egyfelől, illetve rövid időn belül az elnökségi források figyelmen kívül hagyása másfelől, a fentebb vázolt következményekkel együtt.

Találkozás a sajtóval

A brüsszeli–luxembourgi EU-rutinhoz szokott nemzetközi sajtó számára létező adottság, hogy bizonyos napi és heti (tájékoztatási) rituálék automatikus követik egymást. Ezek (most csak az EU-elnökségi hatáskörbe tartozó ügyekre figyelve) jellemzően a következők:

- *Európai Tanács (EU-csúcs)* ülését körülvevő sajtómunka. Ezeket jellemzően Brüsszelben tartják, de ha informális találkozóra is sor kerül, az történhet az elnökségi országban is. A hivatalos üléseken a kapcsolódó (sajtó-)logisztikai feladatok nagy részét elvégzi az EU Tanács főtitkársága. A sajtóértekezletek megtartása azonban – már az időzítése is! – az elnökség dolga.
- *Miniszteri tanácsülések.* Elnökségenként 50–60 van belőlük, akad, hogy egy héten több szaktárca is váltja egymást (néha időben egybeesve is tartják őket). Az elnökség dolga ezek esetében is a sajtóértekezletek lebonyolítása, ami *minden miniszteri tanácsi ülést követ.* Ilyenkor a soros elnökség minisztere beszámol a történetekről, majd válaszol a kérdésekre. Itt jegyezzük meg, hogy rutinosabb elnökségek már az ülés napirendjét is úgy állítják össze, hogy kalkulálnak a leendő sajtóértekezlet időzítésével is. Ha ugyanis az elnökség azt szeretné, hogy az ülésről tudósítás jelenjen meg a híradók fő műsoridejében (19 óra körül), akkor legkésőbb 17 óráig mindenképpen kell egy sajtóértekezlet (még ha ez nem is záró tájékoztató), legfeljebb utána folytatják még. Akkor viszont azt is célszerű előre mérlegelni, mire kerüljön sor 17 óráig, és mi maradhat utána...

A tanácsülésekhez kapcsolódó – azt minden esetben néhány nappal megelőző – sajtóesemény a nem publikus (de nyitott, nem meghívásos) háttértájékoztató, a várható napirendről, fontosabb témákról, esetleg jellemzőbb álláspontok, irányok vázolásáról. Minden esetben az elnökségi ország nagykövete (vagy helyettese) tartja.

Ezek tehát nem attól függően történnek, hogy az elnökség csinálja-e, vagy sem, hanem eleve vannak, és a soron következő elnökségek csupán váltják egymást a székben.

- *COREPER (1. és 2.) heti ülése (nagykövetek).* Ez azért érdekes, mert formálisan *nincs* körülötte tájékoztatás, ám a brüsszeli sajtó mégis számon tartja, és alkalmasint több munkát ad miatta a szóvivőknek, mint bármilyen más. Hetente több is lehet belőlük, és mivel itt készíttik elő a soron következő miniszteri ülések napirendjét, ezért a fontosabb brüsszeli sajtó figyelemmel követi őket, és ha hírértékű kérdést vitatnak meg, akkor le is csapnak rá. És mert ilyenkor nincs formális-szervezett („plenáris”) tájékoztatás (nincs sajtóanyag), ezért ilyenkor lép előtérbe a szóvivői munka. Egy-egy COREPER-ülés kapcsán a brüsszeli szóvivő(k) néhány órán belül 50–60 telefonhívást is kaphat(nak), a nap (és az éjszaka...) bármely órájában. Nem árt tudni, hogy rutinosabb/bennfentesebb tudósítók sokszor közvetlenül a képvisleti diplomaták körében építenek ki együttműködő kapcsolatot, és a COREPER-ülést telefonok és sms-üzenetek formájában rajtuk keresztül „követik le”.
- *EU-tanácsi munkacsoport ülése.* Nem kíméli a brüsszeli sajtó a munkacsoportok üléseit sem, ha ezek témája

megüti a „média-ingerküszöböt. A tanácsi munkacsoportok száma változó (sok közülük ad hoc), évente átlagosan mintegy 220–250 működik, és félévenként legalább 2000–2200 ülést tartanak. Ezeket sem kíséri szervezett tájékoztatás, de mert a munkacsoportok anyagain alapul a COREPER-ülés, könnyen felkeltheti a sajtó érdeklődését, ha a napirenden lévő kérdés érzékeny, messzebb vezető politikai viták lehetőségét is magában hordja. A sajtóreakció ilyenkor megegyezik a COREPER-üléseknél mondottakkal (telefonok a szóvivőknek, informális megkeresés közvetlenül egyes diplomatákhoz stb.).

Rövid kitérő: a szóvivői munkáról

A sajtó szempontjából a találkozási pontot az elnökségi tájékoztatáshoz – amennyiben nem csak passzív befogadásról van szó – a szóvivők jelentik. A „szóvivő” intézménye Magyarországon is jól ismert. Viszont, a külföldi magyar képviseletek (követségek) többségénél (ahol a „press attaché” többnyire csak sajtóeseményt szervez, de nem tájékoztat), valamint a kitzató magyar kormánydelegációk esetében a magyar gyakorlat egyelőre inkább eltér az e körben ismert rendszertől.

Vegyünk sorra néhány, a magyar gyakorlatban kevésbé ismert vonást a lehetséges szóvivői munkából.

- *Tanácsülés-briefelés.* Ez a fajta tevékenység – amikor a szóvivő a miniszteri ülés alatt időről időre lemegy a sajtóközpontba, elvegyül az újságírók között, és kérdéseikre felelve közvetlenül tájékoztat, hogy hol tart a tanácskozás, milyen témákat zártak már le, mik voltak a jellemző felszólalások, or-

szágálláspontok stb. – a mai magyar szóvivői gyakorlatból egyelőre teljesen hiányzik. A régi tagállamok körében ugyanakkor többnyire létezik, sőt, az újak részéről is ez jellemezte a szlovén és részben a cseh elnökséget. Tegyük hozzá: a tanácsi főtítkárság is több szóvivővel dolgozik, akik – ki-ki a maga témáját illetően – szintén folyamatosan tájékozódnak az ülés állásáról, és erről néhány óránként személyesen „brie-felik” az éppen körjük sereglő újságírókat. Elnökségi részről éppen azért is kár lemondani minderről, mert láthatóan többen is csinálják. Így, ha az elnökségi szóvivő nem jelenik meg, akkor a média a többiekből fog tájékozódni.

- *Ad hoc tájékoztatás.* Már utaltunk rá: ez talán a brüsszeli szóvivői munka legnagyobb szelete. A tagállami gyakorlatban kétféle iskolája van. Az egyik a közvetlenül tájékoztató, a másik az elsődleges forrással összekapcsoló, vagy az információt előbb onnan lekérdező módszer. A régebbi tagállamok körében jellemzőbb az előbbi, de ez sem kizárólagos. A francia vagy a svéd elnökség brüsszeli szóvivői nem rendelkeztek közvetlen tájékoztatási mandátummal, miközben a szlovén és a cseh EU-elnökség sajtósai bírtak ezekkel. Mindenesetre, amennyiben megvan a közvetlen tájékoztatáshoz szükséges felhatalmazás, no meg informáltság, úgy a brüsszeli sajtó is hamar rá(juk) fog szokni: nem hivatalos statisztikák szerint napi 60–80 hívást is kapnak, köztük kiemelt jelentőségű sajtótermékektől is.

Itt jegyezzük meg, hogy a szóvivőkhöz intézett egyik leggyakoribb kérdés szintén jószerivel ismeretlen a magyarországi gyakorlatban: az „el-

nökségi reakciók” kérése. Bármi kapcsolatán felmerülhet: lehet harmadik országbeli történés (pld. etnikai konfliktus a Balkánon), lehet tagállami fejlemény, vagy akár EU-intézményi lépés. Tipikus kérdés ilyenkor: „Mi az elnökség álláspontja a kérdésben?”. A nem válasz nem elfogadható – fel kell készülni az ilyen helyzetek kezelésére!

Amennyiben az EU-elnökségi tájékoztatásban a szóvivők maguk is rendelkeznek mindezekhez közvetlen tájékoztatási mandátummal, értelem-szerűen az elnökségi munkaszervezésen belül a „sajtós” szerepkört is újra kell gondolni. Feladatukat csak akkor képesek ellátni, ha munkájuk nem ér véget a sajtómunka szervezésénél, hanem érdemi módon bevonják őket az Állandó Képviselő munkájába, és minimum az elnökségi félév során – szerencsésebb, ha már az előző félévben is – bekerülnek a nagykövetségi kabinet szűkebb körébe, és minden információs csatorna megnyílik a számukra is.

Időbeli ütemezés

Végezetül néhány szó az elnökségi periódus „sajtótudatosításának” ütemezéséről. A folyamatot szándékosan a végén kezdjük, hogy ehhez képest lehessen értelmezni az időben elhúzódva egymást követő lépéseket.

Hivatalos elnökségkezdés

Erre akkor kerül sor, amikor – általában az elnökség első hetében – megtartja együttes ülését a soros elnökség teljes kormánya, és az Európai Bizottság teljes kolégiuma. (A leendő magyar elnökség ese-

tében ez tehát valamikor 2011. január 2. és 8. között várható.) A sajtó számára a bizottsági elnök és az elnökségi kormányfő – mindezt követő – közös sajtóértekezlete jelenti a félév hivatalos nyitányát.

Hivatalos programismertetés

A hagyomány az, hogy az előző elnökség félévzáró csúcstalálkozója utáni napokban (ami a majdani magyar elnökség esetében 2010. december 20. körüli időpont) az elnökségi ország külügyminisztere (és/vagy európai ügyi minisztere/államtitkára) brüsszeli nemzetközi sajtóértekezleten közzéteszi a soron következő elnökség programját, ismerteti prioritásait, majd válaszol a sajtó kérdéseire. Eltérést jelentett ettől 2001-ben a belga elnökség, amelyik sok héttel az előző (svéd) elnökség vége előtt tartott programbejelentő sajtótájékoztatót. Nagyon negatív visszhangja volt. A másik véget a 2008-as francia elnökség volt. Ekkor ugyanis elmaradt a június végi külügyminiszteri programismertető, helyette Nicolas Sarkozy elnök összekötötte a júliusi (francia kormány és Bizottság közötti) együttes üléssel, és ennek végén ő maga tartott először hivatalos programismertetőt is.

Nem hivatalos „programérzékeltetés”

Négy-öt éve a European Policy Center² minden újabb elnökség előtt kb. három héttel nyilvános „reggelire” hívja meg a soron következő elnökség állandó EU-képviselőjét (nagykövetét). A reggelit általában az EU-negyedben lévő négycsillagos Hotel Crown Plaza Europe egyik különtermében tartják, mintegy 350–400 további résztvevővel. Ez utóbbiak részint újságírók, de főként a brüsszeli diplomáciai testület tagjai, európai parlamenti

2 Nemzetközi EU think-tank intézet.

képviselők, európai bizottsági tisztviselők, lobbiszervezetek munkatársai. A nagykövet kap 30–40 percet, hogy ismertesse a leendő elnökség várható, fontosabb törekvéseit, majd fél óras-órás kérdés-felelet szakasz következik ugyanerről. Nem mindenki ért egyet ugyanakkor ilyenek rendezésével, attól tartva, hogy ezzel inflálódik a leendő elnökségi programismertetések súlya.

További sajtófelvezetők

A brüsszeli sajtókapcsolatok építésének további tipikus példája, amikor a leendő elnökség – általában 6–8 héttel a tényleges kurzus előtt – elkezd meghívni kiszámú újságírócsoportokat háttérbeszélgetésre az ország brüsszeli EU-képviselőjére (többnyire a nagykövet, ritkábban az államtitkár, esetleg a külügyminiszter a beszélgetőpartner). Ilyenkor ezzel a kiválasztott sajtókörrel a készülő elnökségi dilemmákból sok mindent megosztanak. Esetenként ezt egészítheti ki – közelítve az elnökség kezdéséhez – néhány célzott interjú.

Ezt a médiaépítkezést tetőzi be az (elnökség meghívásán és szervezésén alapuló) sajtólátogatás az elnökség legelső napjaiban (45–60 brüsszeli tudósító útja, esetünkben 2011. január legelején Budapestre), egybekötve a félvnyitó, Bizottsággal közös sajtóértekezlettel. Az elnökségi „press trip”-nek megvan az az áldásos hatása, hogy egyrészt a brüsszeli „magsajtót” rávezeti az elnökségi országra (megismereti viszonyaival, szándékaival, politikusaival), emellett a résztvevők többsége itt szerzett benyomásait általában néhány napon belül meg is írja, egyfajta induló sajtót teremtve az új elnökségnek. További közvetett hozadék, hogy a tapasztalat azt

mutatja: aki meghívást kap ilyen útra, az nagyobb készzetést érez – már az út előtt is –, hogy a leendő elnökségről tájékozódjon, előzetes beszélgetéseire eljárjon, az egészre jobban odafigyeljen, immár „press trip”-től függetlenül is.

Összegzésként

Különösen új EU-tagállamok politikusai számára sokkoló élmény, hogy kötelező elvárás lehet velük szemben a nemzetközi sajtóval történő rendszeres találkozás, és ezek során esetenként éles hangvételő, sok mindenre kiterjedő, tárgyyszerű kérdések „eltűrése”. Fejlett média- és kommunikációs hagyományokkal rendelkező tagállamokban ugyanakkor tudják, hogy az elnökségi sajtómunka nem szükségszerűen csak valami terhesnek a letudását kell hogy jelentse. Ez defenzív megközelítés, pedig ha offenzívan állnának hozzá, akkor építhetnének is rá. Mindenekelőtt arra, az egyes tagállamok által meglepően jól alkalmazott módszerre, amikor például a Tanácsban (mondjuk nagyköveti szinten) minősített többséget akarnak építeni, és az álláspontok befolyásolásához ügyesen adagolt kiszívogatásokkal a sajtórátatást is igénybe veszik.

Egy biztos: a sajtómunka a mindenkori soros EU-elnökségi tevékenység megkerülhetetlen része, főként, hogy az utóbbi tudósításaitól függ az elnökségi teljesítmény megítélése. Elhanyagolása, lekezelése, avatlatlan kezébe adása kihatásaiban mindent elronthat. Értő kihasználása viszont már menet közben is az elnökségi munkát segítő eszköz lehet, következményeit tekintve pedig fontos hozzájárulás az elnökségi célok tényleges teljesüléséhez.

EURÓPAI BIZTONSÁG- ÉS VÉDELMI POLITIKA

NAGY KÁROLY

Államépítés a XXI. században

A közvetlen részvételünkkel megvalósuló államépítési (State-building) programok tapasztalatai (Afganisztán, Koszovó, Bosznia-Hercegovina) is egyértelműen rámutatnak annak szükségességére, hogy a beavatkozásra vállalkozó nemzetközi közösség rendelkezzen elméletileg megalapozott, legalábbis a közösség tagjainak konszenzusára épülő koncepcióval, lehetőleg már a katonai műveletek előtt. Fontos, hogy a koncepcionális megalapozással párhuzamosan megtörténjen a koncepció megértéséhez, alkalmazásához, érvényre juttatásához szükséges képességek megalapozása, kialakítása is. A sikerhez azonban még ez sem elegendő: meg kell alapozni azt is, hogy az érintett ország lakossága idővel megértse, elfogadja a beavatkozó nemzetközi közösség törekvéseit. Ennek érdekében különböző „kulturaprogramokat” kell kibontakoztatni. Új kormányzati struktúrát, más állami szervezeteket viszonylag könnyű létrehozni. Azt azonban, hogy ezek valóságos intézménnyé váljanak, csak ilyen programok támogatásával lehet elérni.

A közelmúltban fejeződött be egy csaknem két hónapos képzési program, amely a Magyar Köztársaság által vállalt missziós feladatokba való bekapcsolódásra készített fel civil szakembereket. A program három alapvető szakaszra tagolódott. Míg a képzési program I. és II. fázisában elsősorban az együttműködési készség fejlesztése, az extrém viszonyok közti munkavégző képesség megalapozása volt a cél, addig a III. szakaszban került sor azoknak az ismereteknek a közvetítésére, amelyek a nemzetközi missziók keretei közt megvalósuló „államépíté-

si programokban” jelentkező szakmai feladatok ellátásához szükségesek.

Jelenleg a magyar kormányban nincs hivatalos államépítési (State-building) koncepciója. Nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy a képzés során alapul vett koncepció kizárólag a felkészítést szolgálta. A konkrét kiküldetések előtt a missziókban részt vevők részére megfelelő állásfoglalásokat kell kialakítani, illetve ezek szellemében kell végrehajtani a konkrét feladatokra való felkészítést. A teljes megoldást az jelentené, ha a magyar kormányban lenne a NATO-n és az EU-n belüli konszenzussal egybecsengő koncepciója. Sajnos még ennek a konszenzusnak a kialakítása is várat magára. A képzés során alkalmazott megközelítés egy ilyenfajta konszenzusteremtés kezdeményezéséhez is megfelelő adalékokat szolgáltatathat.

Az alapvető koncepcionális kérdéseket a szerző „State-building a XXI. században” című előadása (a továbbiakban: koncepció) tartalmazta (ennek főbb elemei az elmúlt mintegy 14 év során publikálásra kerültek, ezeket a megfelelő hivatkozások jelzik). A képzési programban elhangzott többi előadás ennek mentén vizsgálta a koncepció érvényre juttatása érdekében figyelembe veendő körülményeket, sajátosságokat, illetve ezek kezelésének lehetséges módjait. A következőkben bemutatjuk a koncepció főbb elemeit és az azokkal kapcsolatos megfontolásokat.

A koncepció kiindulópontját az a megfontolás képezte, hogy a XXI. században sikeres államépítési misszió csak a

globalizáció alaptermészetének megértésére, illetve a globalizációból eredő kihívások kezelésének képességére alapozódhat. E tekintetben kulcsfontosságú a modern nemzetállamok funkcióvesztésének felismerése (Nyíri 1988, 1291. oldal), valamint az ezen funkcióvesztés és a globalizáció közötti ok-okozati viszonyok megértése (Nagy 2000b, 48. oldal).

A globalizációval kapcsolatos rendkívül kusza és sokszor alapvetően téves nézetekhez hasonlóan az államépítés fogalmának meghatározása is meglehetősen „összetett” képet mutat. Elsőként az államépítés-nemzetépítés (*State-building* – *Nation Building*) fogalmának egymás közti viszonyát vesszük szemügyre, kitérve az államépítés és a válságkezelés összefüggéseinek és különbözőségeinek vizsgálatára. Ezt követően azt tekintjük át, hogy a globalizáció milyen lehetőségeket teremt az államépítés számára.

1. Államépítés

Az államépítés a nemzetépítés része¹. *Nation Building* vállalkozásra a nemzetközi közösség akkor szánja el magát, ha valamely államban a hatalmat gyakorló politikai erők mind az adott ország népességére, mind pedig az ország környezetére – vagy akár globális kihatással is – felvállalhatatlan veszélyt, károkat okoz, súlyosan sért alapvető emberi jogokat, környezeti, vagy más globális biztonsági érdekeket. A beavatkozás szükségességének megítélését illetően nem létezik a nemzetközi jog által megerősített kritériumrendszer. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a beavatkozás megítélés kérdése.

A *Nation Building* első szakaszában katonai erő (hard power) alkalmazásával kiiktatják a káros politikai rezsimet, majd következik egy új politikai hatalmi konstrukció, és ehhez igazodóan egy új állami intézményrendszer kiépítése. Az első fázis általában gyors és szakzerű (tekintjük például Szaddam Husszein rezsimjének kiiktatását), a második szakasszal azonban – legalábbis az eddigi tapasztalatok szerint – már problémák vannak. Németország és Japán esetétől eltekintve igazán sikeres államépítéssel eddig nem is találkozhattunk. (vö. Nagy 2007c)

Az államépítés központi eleme „az extrém viszonyok közti intézményfejlesztés”. Csak a történelmileg, földrajzilag, gazdaságilag, politikailag meghatározott társadalmi viszonyok alaptermészetével immanens intézmények kialakításától remélhető a *State-building* által érintett állam önálló problémamegoldóképességének kialakulása, az ehhez szükséges önszerveződés kibontakozása, és egy fenntartható gazdasági fejlődés „beindulása”.

A siker legfontosabb feltétele a nemzetközi beavatkozásra szoruló állam, ország kiszabadítása annak „ütköző állami” (*buffer state*) szerepköréből (Nagy 2007c, Nagy–Körmendi 2009). Megfigyelhető, hogy a jelenkori *State-building* által érintett államok többsége (például Afganisztán, Bosznia-Hercegovina, Koszovó) egytől egyig ütköző állami létformába szorultak. Az ebből való kiszabadulásukat csak a létformát létrehozó nagyhatalmi érdekellentét feloldásától, meghaladásától remélhetik. Az ütköző állami létforma minden valóságos megol-

1 A két fogalom tartalmának meghatározása során a Francis Fukuyama által bevezetett definíciókat vesszük alapul. (Fukuyama 1974), (Fukuyama 2005).

dást blokkol. Az érintett államot a hazai különérdek-érvényesítőkkal, „strómanokkal” szövetkező külföldi gazdasági érdekcsoportok, az NGO-k hada, a legkülönbözőbb titkosszolgálatok, esetenként terrorszervezetek játszóterévé teszi. Paradox módon a biztonság és a rend fenntartására odavezényelt katonai, rendőri és más biztonsági erők gyakorlata és akaratuk ellenére a különérdek-érvényesítés szolgálatába kényszerülnek azzal, hogy a rend fenntartására való törekvésükkel tulajdonképpen elősegítik az egyre súlyosbodó társadalmi problémák artikulálódásának elnyomását, a valóságos megoldások háttérbe szorulását.

Ha megkezdődik az érintett nagyhatalmak közti konszenzuskeresés az ütköző állami létformát kikényszerítő ellentmondások feloldása, meghaladása érdekében, akkor mód nyílt a „segélygazdasági létből” eredő potenciális lehetőségek kiaknázására (Nagy–Karasszon 2008). Ez arra alapozódik, hogy a segélygazdaságokban a hagyományos nemzetállami intézmények többsége, de legfőképpen az általánosan elterjedt kormányzati modellekre épülő kormányzati szervezetek (minisztériumok stb.) egy segélygazdaságban alapvetően funkció nélküliek, legalábbis abban a tekintetben, hogy nincs olyan megtermelt nemzeti jövedelem, amelynek közcélokra való elosztását meg kellene valósítaniuk. Nyilvánvaló, hogy a segélyek elosztásához nincs szükség az államépítési missziók által érintett, előbb is említett országokban is kiépített aránytalan méretű kormányzati intézményekre. Funkciótlanságukban ezek gyakorta a korrupció melegágyává válnak. Ha a nemzetközi közösség képes lenne kialakítani az ilyen missziókban megszerzett hatalmával a segélygazdasági lét alaptermészetével

immanens és a globalizációból eredő kihívásoknak való megfelelés irányába mutató intézményeket, akkor a későbbiekben helyes segélyezési politikával már könnyen pályán lehetne tartani a kibontakozó intézményfejlesztést.

Ha a beavatkozó nemzetközi közösség figyelembe veszi majd, hogy „intézmények alatt nem csak szervezeteket, hanem a szervezetekkel együttműködő emberek viselkedését is értjük” (Kolodko 2000, 207. oldal), akkor különböző „kultúrafejlesztési” programokat is ki fog bontakoztatni, illetve segíti ezek kibontakozását. Fontos lenne, ha ezen programok kidolgozása során figyelembe vennék a globalizációból (a globális információs társadalom fejlődéséből) eredő információtechnológiai és „társadalmi-ke-fejlesztési” lehetőségeket, valamint súlyt helyeznének arra, hogy ne üres, azaz pusztán az értékrend, a gondolkodásmód, a tolerancia, az együttműködés ideológiai alapú megközelítésére összpontosítsanak, hanem a kultúra fejlesztését megfelelő intézményi bázisra alapoznák. Magyar részről a nemzetközi közösségnek felajánlhatók a Magyar Honvédségnél újtára indított „Párbeszéd Program”, valamint a szerző által kidolgozott, „A NATO-ban való működésünk minőségileg új alapokra helyezése” elnevezésű komplex program egyik alappillére képező, „A NATO-val kapcsolatos ismeretek társadalmisítása” program egyesítéséből 2007. május elsejével született „Új Biztonsági Kultúra Program” (Nagy 2008a) koncepciója, tapasztalatai.

Fontos, hogy az államépítés során kibontakoztatott intézményi, illetve gazdaságfejlesztési programok stratégiai szemléletűek, jövőbe mutatók legyenek. Minden módon kerülni kell az anakronisztikus megoldásokat, valamint a kellő átgon-

dolás nélkül kialakított viszonyok konzerválását szolgáló „álfejlesztéseket”. Ehhez az is szükséges, hogy a fejlesztések „kritikus tömege” biztosított legyen. Ennek érdekében meg kell akadályozni az igénybe vehető források felaprózását. A legjobb, ha a fejlesztések interaktív módon továbbfejlesztett tervek alapján valósulnak meg. Az államépítés keretei között alapvető fontosságú az interaktív tervezési módszertanok (Ackoff 1974, 44. oldal) alkalmazásának meghonosítása. Ehhez szükséges lenne a jelenlegi finanszírozási-pályázati rendszer továbbfejlesztése is.

Nem lehet kompromisszumokat kötni a „megfontolva haladás” képviselőivel, akiknek kedvenc mondókája, hogy „nem lehet átugrani bizonyos lépcsőfokokat”. A globalizáció viszonyai közt igenis át kell, és át is lehet ugrani a nyugati fejlődés bizonyos fokozatait. Ha a megsegíteni kívánt országban nem a XXI. század viszonyaiból eredő kihívásoknak megfelelő intézményi és egyéb feltételeket próbálunk megteremteni, akkor az államépítés eleve kudarcra ítéltetett. Jó példa a globális információs társadalom kialakulásának folyamatába való bekapcsolódás lehetőségére Ruanda esete².

2. Államépítés–válságkezelés

Gyakorta keveredik mind a nemzetállami kormányzati szervezetekben, mind pedig nemzetközi intézményekben (pl. EU) kialakított feladat-, hatáskörmegosztást jelölő terminológiahasználat a fogalmak valóságos tartalmával. Hazai viszonylatban például, de akár az EU szintjén is hajlamosak az úgynevezett államépítést beleértetni a (polgári) válságkezelés foga-

lomkörébe. Ezzel semmi probléma nincs, egészen odáig, amíg valaki ezt a gyakorlatot nem kezdi el követni a konkrét problémamegoldás során is. Más ugyanis a válságkezelési, és megint más az államépítési feladatok alaptermészete, annak ellenére, hogy módszertani szempontból és az alkalmazott eszközbázis tekintetében sok közös vonásuk van.

A válság a „katasztrófa előszobája”. Esetünket tekintve akkor beszélünk válságról, ha valamely ország, régió, térség vonatkozásában bizonyos kockázatok olyan mértékben megnövekednek, hogy azok már a meglévő rend, illetve rendszerek közvetlen összeomlásával fenyegetnek. A válságkezelés tehát alapvetően „kockázatkezelési” természetű, és a valamely dimenzióban értelmezett katasztrófa megelőzésére irányul. Természetesen magának az államépítésnek a folyamatában is lehetnek válságos időszakok. Ezek leginkább akkor alakulnak ki, ha nem immanens módszereket alkalmazunk, azaz az államépítést válságkezelésként fogjuk fel, és ezzel – az önmegvalósító jóslatok mintájára – magunk idézzük elő a válságot. Összességében, ha szervezeti hatáskörökről, illetve egyéni ambíciókról van szó, akkor nem érdemes fogalmi-terminológiai vitákba bonyolódni, mivel ezekből nehezen kerülhetünk ki győztesen. Ha azonban államépítésről van szó, akkor érdemes leásni a probléma alaptermészetéig, és helyesen meghatározni a különbözőségeket és az azonosságokat. A lényeg tehát az, hogy nem azonos a „műfaja” az államépítésnek és a válságkezelésnek, ezért tehát óvatosan kell bánni az egyik terén bevált módszerek másik vonatkozásában való automatikus alkalmazásával.

2 http://www.rwandagateway.org/article.php?id_article=106

3. Globalizáció és államépítés

Mint azt az előbbieken levezettük, segélygazdaságokban eleve értelmetlen a hagyományos nemzetállami intézményi struktúrák kiépítésébe fogni, hiszen ezeknek ebben az esetben nincs valós funkciója. Az állami intézmények funkciótlanná válása azonban a segélygazdasági léttől függetlenül is bekövetkezik. Ez a halmozottan fellépő funkcióvesztés teszi igazán nehezzé az államépítés feladatát.

3.1. A modern nemzetállamok funkcióvesztése

Az ezredforduló környékén már nyilvánvalóvá vált, hogy a hagyományos nemzetállami modellek ideje lejárt. Mint azt *Manuel Castells* is megírta (Castells 356. oldal), a modern nemzetállamok fokozatosan elvesztik funkciójukat. A funkcióvesztés azonban korántsem totális. Az elhaló funkciók helyébe új funkciók alakulnak ki. Az állam átalakul, „kisebb” lesz, ugyanakkor megnő a szerepe az állami szint alatti és feletti lokalizációknak, azaz a különböző dimenziókban megjelenő regionalizmusnak.

A funkcióvesztés lényegét tekintve a nemzetállami intézmények funkcióvesztését jelenti, sőt ezen túl funkcióvesztés tapasztalhatunk a nemzetközi intézmények esetében is. Példának okáért az Európai Unió még igencsak „fejlődésben” van, ugyanakkor már a nyilvánvaló funkcióvesztés jelei mutatkoznak. A legújabb példa erre a globális pénzügyi válság kezelése terén megmutatkozó zavarok.

Funkcióvesztés alatt azt értjük, hogy az állami intézmények még megfelelő

erőforrások birtokában sem képesek kielégíteni a működésükkel szemben jelentkező objektív társadalmi szükségleteket (Nagy 1997). Globális intézményi válságnak lehetünk szemtanúi. A válság oka, hogy az intézmények (weberi értelemben vett) bürokratikus struktúrája nem teszi lehetővé a kellő megújulást, az új kihívásokhoz való alkalmazkodást.

3.2. Globalizáció – válasz a funkcióvesztésekből eredő kihívásokra

A kilencvenes években felcsillant a remény, miszerint a globális információs társadalom kialakulása megoldást jelenthet a modern nemzetállamok funkcióvesztéséből, az intézményi válságból eredő kihívásokra. A globális információs társadalom a globalizáció folyamatában alakul ki. Korábban levezettük³, hogy a globalizáció alapvetően pozitív folyamat, bár veszélyes elágazásoktól, ellentmondásoktól terhes. A globális információs társadalom a virtuális világokba résztvevőként bekapcsolódó emberek egymást hitelesítő közösségeinek hálózatára épül, azaz globális hálózatos társadalom. A virtuális világokba bekapcsolódó ember számára a virtualitás válik realitássá. A kilencvenes évek közepén egyes szakértők úgy látták, hogy a globális információs társadalom kora akkor jön el, ha az emberek részvétele a virtuális világokban olyan tömegessé és elterjedtté válik, mint például ma a televíziózás. (Nagy 1996, 154. oldal) Ennek bekövetkeztét akkor még 10–15 évre becsülték, ma már látjuk, hogy sokkal hosszadalmasabb kibontakozásra kell számítanunk.

A globális információs társadalom kialakulásának alapvető feltétele, hogy a

3 Lásd részletesen a (Nagy 1997), (Nagy 2000a), (Nagy 2000b), (Nagy 2001) publikációkban.

fentiek szerinti „résztevőinek”, azaz a társadalom tagjainak biztonsága, legfőképp személyiségi jogaik minden mással szemben elsőbbséget élvezzenek. Az információs társadalom biztonsága – a történelemben először – teljesen megingathatatlan és nyilvánvaló módon a társadalom tagjai, az ember, tehát a „résztevő” közvetlen személyes biztonságán alapszik, mindenféle hierarchiától mentesen. A rabszolgatartó társadalomtól az ipari társadalomig terjedő töretlen tendencia szakad meg ezzel: nevezetesen a különérdek – a hatalmi hierarchiák közbeiktatásával megvalósuló – közérdekké való hamisítása. Ezen közérdekké hamisított különérdek érvényesítése feltételeinek védelmét szolgáló biztonsági rendszerek helyébe közvetlenül és egyre kizárólagosabban a globális információs társadalom tagjainak, vagyis az egyes embernek a biztonsága lép. Ezért mondhatjuk, hogy az információs társadalom kialakulása a „történelem vége” is egyben⁴.

Ezzel azt állítjuk, hogy az információs társadalom egy véges fejlődés végső szakasza abban az értelemben, amelyről *Fukuyama* így ír: „mind Hegel, mind Marx feltételezte, hogy a társadalmak fejlődése nem végtelen, s hogy akkor fejeződik majd be, amikor az emberiségnek sikerül kialakítani egy olyan társadalmi formát, amely kielégíti a legmélyebb és legalapvetőbb vágyait. Így mindkét gondolkodó felállította a »történelem vége« tételét:

Hegel ezt a véget a liberális államban, Marx a kommunista társadalomban látta”. (*Fukuyama* 1974, 7. oldal)

3.3. A globalizáció megtorpanása

A 2001. szeptember 11-i terrortámadást követően foganatosított biztonsági intézkedések „biztonságerősítő” hatásuk mellett súlyosan korlátoztak bizonyos alapvető személyiségi jogokat világszerte. Ennek következményeként a globalizáció, azaz a globális információs társadalom kialakulásának folyamata megtorpan⁵. Egyes kutatók, például *Robert Kagan* szerint még nem jön el a *Fukuyama* szerinti „történelem vége” kor, hanem véget érnek az ehhez fűződő álmok, és a történelem visszatér⁶. Véleményünk szerint a globalizáció, hacsak „búvó paták módjára” is, de továbbhalad, folytatódik a globális információs társadalom kialakulása (*Nagy* 2007d). Talán a globális pénzügyi válság, amelynek kirobbanása a nemzetállamok és a globális intézmények totális kudarcának tudható be, rádőbbsenti az emberiséget a hálózatos társadalom építésének és az ezt akadályozó tényezők kiiktatásának szükségességére.

3.4. A globalizáció mint megoldás

Hogyan ad megoldást a globális információs társadalom kialakulása a nem-

4 „Az információs társadalom a történelem vége” tétel a (*Nagy* 2001) tanulmányban került először levezetésre, majd a (*Nagy* 2007a), (*Nagy* 2007d), (*Nagy* 2007b) tanulmányban megtörtént a részletesebb kifejtés is.

5 A globalizáció megtorpanásáról szóló tézis a (*Nagy* 2007d) tanulmányban került levezetésre.

6 *Robert Kagan* új könyvében (*Kagan* 2008) a globalizáció globális információs társadalom kialakulásakénti folyamatának megtorpanását egy álom szertefoszlásaként, befejezett könyvként mutatja be, és azt állítja, hogy egy újabb szakasz következik a történelemben. Ez pedig az államiság (a nemzetállamok) megerősödésének kora. Lényegében tagadja a *Castells* és *Fukuyama* által felvázolt fejlődési tendenciát.

zetállamok funkcióvesztéséből eredő kihívásokra? A virtuális világokban – amelyek egyfajta szimulációs környezetet biztosítanak – lehetővé válik a problémamegoldáshoz szükséges tapasztalati tudás megszerzésének minőségileg új alapokra helyezése. A problémamegoldó képesség társadalmasodik, a hálózatos közösségek olyan feladatokat is meg tudnak majd oldani, amelyek korábban „állami monopóliumot” képeztek. Az állami (és a nemzetközi) intézmények ezzel felszabadulnak az *ex post* jellegű, „központi” problémamegoldás viselhetetlen terhe alól, és egyre inkább „a kívánatos jövő megtervezésével” foglalkozhatnak abban az értelemben, ahogy ezt *Russel Ackoff* írja (*Ackoff* 1974, 50. oldal). Alapvető fordulat következik be tehát a nemzetállamok funkcionalitását tekintve, lehetségessé válik ezeknek „a fejük tetejéről a talpukra állítása”. Mindaz, amivel most a túlméretezett bürokratikus szervezeti struktúrára épülő állami intézmények nyúglódnak, azaz a társadalom, a gazdaság napi problémái megoldásának reménytelen keresése, kikerül az állami intézmények feladatai közül, a megoldáshoz szükséges hatáskörökkel és erőforrásokkal együtt. Ezáltal a problémák ott nyernek megoldást, ahol keletkeznek, és a fentiekben említett társadalmasodás következtében ott meg is lesz a megoldáshoz szükséges tudás. Ezzel egyidejűleg számos olyan feladat, amelyet eddig – mivel a napi problémák mellett nem jutott idő a valóságos gondolkodásra – kiszervezettek (pl. stratégiai tervek készítése, fejlesztési koncepciók, programok kidolgozása), visszakerül a strukturálisan is átalakuló, virtualizálódó, s ennek megfelelően egyre kisebbé váló állami intézményekhez.

Mindezek tükrében könnyen megválaszolható az a globális gazdasági, pénzügyi válság hatására egyre élesebben megjelenő dilemma, hogy tovább erősítsük a meglévő nemzetállami intézményeket, vagy inkább új típusú intézményeket hozunk létre

Nyilvánvaló, hogy az alábbi, castelli víziót kell követnünk, azaz új funkciókra szervezett új típusú, a jelenlegieknél kisebb és egyre kisebbé váló intézményeket kell létrehozunk az államépítéssel érintett országokban is.

„Az állam nem tűnik el ... Egyszerűen csak kisebbé válik az Információs Korszakban. Lokális és regionális kormányok formájában burjánzik, amelyek a világot telehintik projektjeikkel, választórétegeket építenek föl, s nemzeti kormányokkal, multinacionális társaságokkal és nemzetközi szervekkel tárgyalnak. A gazdaság globalizációjának korszaka egyszersmind az államiság lokalizációjának korszaka. Aminek a lokális és regionális kormányok hatalom és eszközök tekintetében híján vannak, azt rugalmassággal és hálózottsággal egyenlítik ki. Ha valakik, vagy valamik, hát csakis az ilyen kormányok felelhetnek meg a gazdaság és információs globális hálózati dinamikájának.” (Nyíri 1998, 1292. oldal)

4. Tudás és együttműködés

Az előbbi megfontolások, szempontok érvényre juttatása megfelelő (tapasztalati) tudást és együttműködést igényel. Fontos, hogy biztosítani kell az együttműködéshez szükséges tudást is (sokan úgy képzelik, hogy ez csupán szándék kérdése, de ez nem így van). Megfelelő tudással nemcsak az államépítéssel foglalkozó szakértőket kell felvértezni, ha-

nem fel kell készíteni a döntéshozókat (mindkét oldalon, tehát a beavatkozó nemzetközi közösség, valamint az érintett állam új vezetőit is), továbbá a végrehajtásban érintetteket is. Ennek hiányában nem alakulhat ki megfelelő együttműködés.

Tudásról akkor beszélünk, ha az ember a problémamegoldás érdekében hatékonyan fel is tudja használni a rendelkezésére álló ismereteket, információt. A tudás, így a tapasztalati tudás alapja is az elméleti ismeretek megfelelő elsajátítása és a konkrét problémák által igényelt információ biztosítása. Ezek a feltételek ma már viszonylag könnyen megteremthetők. Sokkal nehezebb kialakítani ezek gyakorlati felhasználásának képességét. Ennek a feladatnak a megoldása megfelelő tudásmenedzsment-eszközzel, módszertanokkal támogatható (Nagy 2007a, Nagy 2007b). A jelenlegi tudományos technológiai színvonalon a leghatékonyabb támogatást megfelelően szakosodott tudásközpontok létrehozatalával tudjuk adni. Az információtechnológiai fejlődés mára már megteremtette a virtuális tudásközpontok, illetve ezek hálózatokba (perspektívában: globális hálózatokba) való szerveződésének feltételeit. Hazai példa is van már virtuális tudásközpont kialakítására. Ilyen lesz a Magyar Energiabiztonsági Központ (Nagy 2008). Az ennek létrehozatalára irányuló fejlesztés kibontakoztatását célzó együttműködési megállapodást 2008. április 24-én írták alá a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, a Honvédelmi Minisztérium, a Miniszterelnöki Hivatal képviselői, valamint a Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal elnöke. Az eddigi előkészületek eredményeinek össze-

foglalása (Nagy 2009b) és a továbblépés feltételeinek elméleti-módszertani megalapozása érdekében 2009. október 5-én és 6-án rendezték meg Veszprémben az eSCIT'09 „Global Information Technology Infrastructure of Energy Security Centres” elnevezésű nemzetközi tudományos konferenciát⁷. Az előkészületek és a konferencia eredményei megfelelő alapot szolgáltatnak az egyes államépítési missziók tudásmenedzsment-támogatására szakosodott virtuális tudásközpontok létrehozatalának NATO-, illetve EU-szintű kezdeményezéséhez.

Amikor tudásról beszélünk, akkor ez alatt megfelelő gondolkodásmódot is értünk, példának okáért az államépítés terén súlyos gondokat okozhat a „makroszintű gondolkodásmód” hiánya. A makroszintű gondolkodásmód arra tesz képpé bennünket, hogy megértsük: a makroszféra (az állami intézmények világa, a makrogazdaság) és a mikroszféra (egyének, szervezetek, gazdasági társaságok) közt paradoxon jellegű ellentmondások feszülnek. Ennek legismertebb példája a „makroszintű profit paradoxon” (Erdős 1983, 37–47. oldal). A lényeg, hogy a makroszférában számos dolog nem úgy működik, mint azt a mikroszférában megszoktuk. Nagyon hasonlít például az államháztartás működése a családi háztartáshoz, itt is, ott is kiadások és bevételek vannak, mégis, ha az államháztartási problémákat a mindennapi lét gyakorlatában szerzett tapasztalatokra alapozva akarjuk megoldani, akkor súlyos kudarcokra számíthatunk (Nagy 2009a).

Az államépítés során rendkívül komplex problémákkal kell szembenéznünk. A kezelhetetlen komplexitás kezelhetővé

7 www.escit.info

redukálása rendszeralkotási képességet igényel; olyasmit, mint amiről Einstein a következőket írja: „... Az egymással kelőően össze nem kapcsolt tapasztalati adatok tömege itt is lenyűgöző volt. Itt azonban hamarosan érzékelnem tudtam, mi vezet a mélybe, és el tudtam tekinteni mindattól a sok dologtól, ami az értelmet kitölti és a lényegestől eltéríti.” (Einstein 1971, 273. oldal)

Ha figyelembe vesszük azt, hogy egy sebészt milyen hosszadalmasan kell képezni, amíg rá lehet bízni egy komolyabb műtét végrehajtását, akkor könnyen beláthatjuk, hogy az államépítéshez is igen nagy tudásra, tapasztalatra és végső soron bölcsességre lenne szükség, abban az értelemben, ahogy erről *Arisztotelész* nyomán *Heller Ágnes* írja a következőket: „... van ember, akiben a végső okok iránti érzék erősen fejlett, s ugyanakkor képtelen logikus levezetésekre ... ugyanakkor vannak olyanok, akikben kifejlett a disztíngváló és következtetési képesség, de nem képesek az egész átlátására ... végül a legnagyobbak, a bölcsök tudnak mind következtetni, disztíngválni, mind pedig egész összefüggéseket a maguk totalitásában megérteni.” (Heller 1966, 238. oldal)

A XXI. századi államépítési missziók eddigi „eredményei” tükrében joggal merül fel a kérdés, hogy rendelkezünk-e a kellő bölcsességgel ahhoz, hogy ilyesfajta beavatkozásokra vállalkozzunk.

5. Összefoglaló, javaslatok

Az előbbieken körvonalazott koncepció szerinti intézményfejlesztési orientáltság mindenekelőtt abban különbözik az általánosan elterjedt gyakorlattól, hogy nem anakronisztikus elemek beépítésére írá-

nyul. Például az oktatás terén nem arra törekszik, hogy az 1800-as évek vagy a múlt század elejének gyarmati iskola-rendszerét reprodukálja valamely szerencsétlen országban (például Afganisztánban). Nem arra törekszik, hogy elavult, méregdrágán üzemeltethető és a tényleges veszélyekkel szemben teljesen használhatatlan harci technikát szózzon a segélyezett államokra, illetve pusztán a „szocializáció” kedvéért funkciótlan nemzeti hadseregek létrehozását forszírozza. A helyes segélyezés, a helyes államépítés ehelyett olyan feltételeket, olyan új intézmények létrehozatalát támogatja, amelyek elősegítik az adott ország globalizáció viszonyai közé való felzárkózását, azt, hogy a népesség a XXI. században is megtalálja boldogulását. Mindehhez a szemléletváltás mellett speciális szaktudásra, és megfelelő intézményi-működési infrastruktúrára van szükség.

Levezettük, hogy a legnagyobb hasznót a segélygazdaságok számára az jelentené, ha a segélyezők tudásközpontok infrastruktúrájának fejlesztését célzó programokat finanszíroznának, a külföldi szakértők pedig abban segítenének, hogyan lehet ezen infrastruktúra bázisán új típusú intézményeket létrehozni (Nagy–Karasszon 2008).

Az új típusú intézmények sorában kiemelt szerep jut a virtuális tudásközpontok hálózatának. Ha kiépül a fentiek szerinti tudásközpont-infrastruktúra (megfelelő számítási kapacitások és sávszélesség, szimulátorok stb.), akkor ezen infrastruktúra bázisán „n” számú virtuális tudásközpontot definiálhatunk. A tudásközpontok, illetve az általuk kiszolgált virtuális világok biztosítják annak a tudásnak a társadalmosodását, amelynek birtokában az adott ország lakossága ké-

pessé válik problémái önálló megoldására⁸.

Az általunk megcélzott „államépítési-szakértő-képzés” központi kérdése tehát olyan szakértők kiválasztása, felkészítése lenne, akik megfelelő tudással rendelkeznek ahhoz, hogy hatékonyan támogassák a bukott államok, a segélygazdaságok problémáinak a vázoltak szerinti megoldását. Nyilvánvaló, hogy ezeknek a szakértőknek a hitelességét az jelölheti leginkább, ha a kormány közvetlen alkalmazásában végzik feladatukat, nem pedig valamely segélyszervezet vagy gazdasági vállalkozás alkalmazottjaként.

Nem elegendő csak a szakértők felkészítésére összpontosítani, gondoskodni

kell arról is, hogy valamennyi szereplőt (döntéshozókat, együttműködő partnereket stb.) hozzásegítsük a megfelelő tudás megszerzéséhez. Az ehhez szükséges információtechnológiai infrastruktúra ma már olyan helyeken is megteremthető, ahol ennek semmi előzménye nincsen. Egy ilyen infrastruktúra megteremtését célozza a még 2006-ban kidolgozott ePP-projekt (Nagy 2009d). Ez műholdas távközlésre alapozódó elektronikus pontok hálózatának kiépítésére irányul Afganisztánban, az így létrejövő alpinfrastruktúra bázisán távoktatási, közigazgatási, pénzügyi alkalmazások alakíthatók ki; s minden mellett szól, hogy ismét napirendre kell tűzni e projekt megvalósítását.

Irodalom

- Ackoff, L. Russel: *Redesigning the Future* Wiley. New York, 1974. (50. old.)
- Castellss, M.: *The Information Age – Economy, Society and Culture*, Oxford: Blackwell Publishers I. köt.: *The Rise of the Network Society* (1996), II. köt.: *The Power of Identity* (1997), III. köt.: *End of Millennium* (1998) (356. old.)
- Einstein, A.: *Válogatott tanulmányok*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1971. (273. old.)
- Erdős, T.: *Makroszintű profit (Gazdasági növekedés – válság) Kézirat. Közigazgatási Továbbképző Intézet, Budapest, 1983. Törzsszám: 11. 1984. (37–47. old.)*
- Fukuyama, F.: *A történelem vége és az utolsó ember*. Európa Könyvkiadó, Budapest, 1994.
- Fukuyama, F. 2005: *Államépítés*. Századvég Kiadó, Budapest, 2005.
- Heller, Á.: *Az aristotelési etika és az antik ethos*. Akadémia Kiadó, Budapest 1966. (238. old.)
- Kagan, R.: *The Return of History and The End of Dreams*. Alfred A. Knopf, New York, 2008.
- Kolodko G. W. 2000: A posztoszocialista átalakulás tíz éve – a gazdaságpolitikai reformokkal kapcsolatos tanulságok. *Közgazdasági Szemle*, 2000. március, (207. old.)

⁸ A tudásközpontok globalizáció szempontjából vett szerepe, létrehozataluk előnyei, a virtuális tudásközpont és a tudásközpont-infrastruktúra koncepciója a (Nagy 2001), (Nagy 2007a), (Nagy 2007b), (Nagy 2008c), (Nagy 2009b) tanulmányokban, illetve előadások anyagában került kifejtésre.

- Nagy, K. 1996: A virtuális világok biztonsága. Előadás. Elhangzott Az Internet biztonsága című konferencián (Kongresszusi Központ, 1995. október 17.). Megjelent a *Tudományos és Műszaki Tájékoztatás* című folyóiratban (1996., 4–5. szám).
- Nagy, K. 1997: *Tudásközpontok szerepe az információs társadalomban*. Előadás. Elhangzott a Neumann János Számítógép-tudományi Társaság Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei szervezete megalakulásának 20. évfordulója alkalmából szervezett szakmai napon (1997. október 30., Tudomány és Technika Háza, Nyíregyháza).
- Nagy, K. 2000a: *Az információs társadalom intézményi szükséglete*. Előadás. Elhangzott a Magyar Politikatudományi Társaság 2000. évi vándorgyűlésén (2000. június 1–3., Szeged).
- Nagy, K. 2000b: *Globalizáció és információs társadalom*. Előadás. Elhangzott a VII. Országos Neumann Kongresszuson (2000. június 21–23., Eger). Rövidített formában megjelent a Magyar Távközlés című folyóiratban (2000/10., XI. évf. 10. szám, 2000. december) ISSN 0865-9648. (48. old.)
- Nagy, K. 2001: *The role of knowledge centres in the evolution of the global informational society*. Paper for the Portland International Conference on Management of Engineering and Technology (PICMET'01) July 26–August 2. 2001. Portland, Oregon USA (Abstract and Extended Summary)
- Nagy, K. 2007a: *A tudásközpontok szerepe az új biztonsági kultúra kialakulásában*. Szakmai Szemle. A Katonai Biztonsági Hivatal Tudományos Tanácsának kiadványa. 2007/1. szám, ISSN 1785-1181. (172. old.)
- Nagy, K. 2007b: *The Role of Knowledge Centres in the information warfare*. Előadás az ECIW 2007 (The 6th European Conference on Information Warfare and Security. Defence College of Management and Technology, Shrivenham, UK, 2–3 July 2007.) konferencián. Megjelent a konferencia kiadványában. (ISBN 978-1-905305-49-0 Cd), 181–186. old.
- Nagy, K. 2007c: *Afganisztán – egy ütköző állam a globalizáció korában*. Előadás. Nemzetközi PRT Konferencia, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Budapest, 2007. november 29.
- Nagy, K. 2007d: Slowing down of Globalisation and the European Security. *Tradecraft Review. Periodical of the Scientific Board of Military Security Office*. Special Issue, 2007. 44–55. old.
- Nagy, K. 2008a: Az Új Biztonsági Kultúra Program sajátosságai. Előadás a „XXI. század biztonságkultúrája” tudományos konferencián. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2008. június 13. Budapest. Megjelent a TIT HABE „*Gondolatok és vélemények a biztonságunkról*” című kiadványában, Budapest, 2008., ISBN 978-963-06-6370-0 (29. old.)
- Nagy, K. 2008b: Energiabiztonsági Központok. Megjelent a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem „*Hadmérnök*” c. online tudományos kiadványában, III. évf. 1. szám, 2008. március, ISSN 1788-1919. (http://www.hadmernok.hu/archivum/2008/1/2008_1_nagy.html letöltés ideje: 2009.11.27)
- Nagy, K. 2008c: *Security of Virtual World's*, Cyber Defence & Info-Security Asia 2008 Conference, Singapore, 8–9. July 2008.

- Nagy, K. 2009a: Reform versus válságkezelés. *Európai Tükör*, a Külügyminisztérium folyóirata, XIV. évfolyam 1. szám (2009. január). ISSN 1416-6151. (92. old.)
- Nagy, K. 2009b: The additional benefits of setting up an energy security centre. 6 July 2009. *Energy* 34 (2009) 1715–1720.
- Nagy, K. 2009c: Államépítési szakértőképzés és felkészítés. Megjelent a Katonai Biztonsági Hivatal Tudományos Tanácsának *Szakmai Szemle* c. kiadványában, 2009. 1. szám, ISSN 1785-1181 (181. old.)
- Nagy, K. 2009d: *The IT Infrastructure of Virtual Knowledge Centres*. eChallenges e-2009 International Conference, 21–23 October 2009 Istanbul, Turkey. ISBN 978-1-905824-13-7
- Nagy, K.–Karasszon, A. 2008: Aid Economies – Slack of Globalization. Lecture in Conference on Foreign Military Missions Defence Economy's Point of View (with Afghanistan in Focus) (30 May 2008, Budapest). Megjelent a Magyar Hadtudományi Társaság *Hadtudomány* c. folyóiratában, XVIII. évf. 2008/3–4. szám, 2008. november, ISSN 1215-4121 (34. old.)
- Nagy, K.–Körmendi, K.: *The changing role of Afghanistan in meeting China's needs for primary energy sources*. SDEWES'09 5th Dubrovnik Conference on Sustainable Development of Energy Water and Environment Systems. Sept 29–Oct 3 2009, Dubrovnik, Croatia. ISBN 978-953-6313-98-3
- Nyíri, K. 1998: Globális társadalom és lokális kultúra a hálózottság korában. *Magyar Tudomány*, 1998/11. szám (1291–1292. old.)

BEKE JENŐ

A számvitel harmonizációja az Európai Unióban

Az egységessé váló számviteli beszámolási rendszer hozzájárulhat a nemzetközi tőkepiacok működésének megerősítéséhez azáltal, hogy egyre hitelesebb és érthetőbb információkkal tudja ellátni a befektetőket, a tulajdonosokat, a hitelezőket és más felhasználókat is. A multinacionális cégek számára ugyanis tetemes költségekkel jár a különböző nemzeti számviteli elveken alapuló számviteli beszámolók elkészítése és felülvizsgálata (auditálata) is. E multinacionális cégeknél a profitmaximálás szempontjai fontosabbak a nemzeti érdekeknél vagy a földrajzi elhelyezkedés szempontjainál. Emiatt felmerült az igény olyan elszámolási rendszerek kialakítására, amelyek egységes elvek szerint mérik, minősítik a gazdálkodók eredményét, teljesítményét. A számviteli beszámolók akkor összehasonlíthatók, ha azonos rendszer szerint készülnek. Egyidejűleg a számviteli beszámolók felhasználói számára is költséges a különféle számviteli módszereken alapuló pénzügyi információk értelmezése, adaptálása. A hiteles és egységes nemzetközi számviteli beszámoló rendszer képezhetné azt az üzleti nyelvet, amely lehetővé tenné az egyes nemzetek számviteli információinak összehasonlítását. A gazdálkodási gyakorlati tapasztalatok alapján az is kimutatható, hogy a nemzetközi számviteli elvek alkalmazása hozzájárul a tulajdonosok és fizetett irányítók közötti információs aszimmetria csökkenéséhez is. A korábbi nemzetközi számviteli szakirodalmi kutatások is rávilágítottak, hogy az információs aszimmetria következtében csökkent a gazdálkodók fizetett irányítóinak keresete, növekedtek a tőkeköltségek és pontatlanná váltak a gazdasági-pénzügyi előrejelzések is. Az Európai Unió tagállamaiban a nemzeti számviteli elvek összehangolásának folyamata nemcsak

az egységes monetáris rendszer bevezetéséhez járult hozzá a gazdaságban, hanem a politikában a schengeni területen a határellenőrzések eltörléséhez is.

A számvitel globalizálódási folyamata

Már a hét évvel ezelőtt megjelent Európai Füzetek 4. számában is történt utalás az 1606/2002 EK számú rendeletre, amely 2005. évtől kezdődően tette kötelezővé az Európai Unió tagállamaiban a tőzsdén jegyzett társaságokra vonatkozóan, hogy azok összevont (konszolidált) éves számviteli beszámolójukat a nemzetközi számviteli standardok (IAS), illetve 2001-től a nemzetközi pénzügyi beszámolási standardok (IFRS) előírásainak megfelelően állítsák össze (Buza, M.–Pankucsi, Z. 2003). 2001 előtt a standardok (IAS) elsősorban ajánlásként funkcionáltak, több választható alternatívát kínálva fel a számviteli beszámolók összeállítására. 2001. év után a Nemzetközi Számviteli Standard Bizottság (IASB) által kibocsátott új standardok az alternatívákat megszüntették, illetve minimális mértékűre csökkentették. Ugyanis az EU számviteli rendelkezései az Európai Unión belüli vállalkozások egységes beszámoltatási rendszerének kialakítását tűzték ki célul, továbbá a közösségi szintű intézkedésekhez szükséges elemzési célú információk összegyűjtését. A 2002. szeptember 14-én hatályba lépett, már idézett EK rendelet felhatalmazta a tag-

államokat arra is, hogy a nemzetközi pénzügyi beszámolási rendszert alapul véve a tőzsdén nem jegyzett vállalkozások egyedi számviteli beszámolóira vonatkozóan is kiterjeszthetik az egységes elveken nyugvó számviteli standardokat. Továbbá szükséges még a szerzők tanulmányából kiemelni, hogy az Európai Unió számviteli szabályozása egységesítésének alapját az Európai Bizottság pénzügyi szolgáltatásokra vonatkozó akcióterve képezi (*Implementing the framework for financial markets: Action Plan, COM <1999>*), amelynek egyik célja az, hogy megteremtse a nyilvánosan forgalmazott társaságok számviteli beszámolóinak összehasonlíthatóságát. Ez utóbbit azért is szükséges kiemelni, mivel napjainkban a globális tőkemozgások, a nemzeti határokon átnyúló gazdasági kapcsolatok, a világgazdasági tendenciák mindinkább arra ösztönöznek, hogy a gazdálkodók számviteli beszámolóit egységes szemlélettel készüljenek. Jelenleg ugyanis olyan nagy multinacionális vállalatok esetén, mint például a Daimler-Chrysler német anyavállalat, amely több mint kilencszáz leányvállalattal rendelkezik öt kontinens mintegy hatvan országában (Flower, J. 2006), gazdálkodási eredménye a nemzetközi számviteli beszámolási standardok szerint számítottan 1,5-szerese a német számviteli rendszer által kimutatottnak (Elliott, G. 2006). Sőt, ha az amerikai (US GAAP) pénzügyi beszámolási rendszerben kimutatott adózott eredményeket azonos, tényleges adóteherrel számítva 100 százaléknak vesszük, akkor ehhez képest a brit számviteli beszámolóiban (UK GAAP) a nettó eredmény pusztán a számviteli elvek, eljárások nemzeti különbözősége miatt 125 százalékos, a francia eredmény 97 százalékos, a német számviteli rendszer (HGB) sze-

rinti elszámolások 87 százalékot, a japán beszámolók 66 százalékot mutatnának (Radebaugh, L., Gray, H. 2006).

Megfigyelhető, hogy a pénzügyi szervezetek már az évtized elején foglalkoztak a nemzetközi számviteli standardok hatásvizsgálatával a banki gyakorlatban, hiszen hitelminősítési, illetve számlavezetési aspektusból kapcsolatba kerülhettek olyan nagyvállalkozói ügyfélkörrel, akik már tőzsdéi, illetve értékpapír-forgalmazói tevékenységükkel kapcsolatban alkalmazták a külföldi számviteli elveket. A kereskedelmi bankok a nemzetközi számviteli elveket alkalmazzák a valós (piaci) értékeléseknél, különös tekintettel a hitelportfólió diszkontált cash flow modellek segítségével történő meghatározására (Basel II.). Ez tükröződik kutatásaikban, tanulmányaikban is. Lásd bővebben (Tardos Á., Balázs Á., Kovács J., 2003) tanulmányában. A hivatkozott szerzők hangsúlyozzák, hogy a nemzetközi számviteli standardok olyan nemzetközi összehasonlíthatóságot segítő pénzügyi beszámolási keretet teremtenek, amely által a társaságok eszközeinek és kötelezettségeinek értékelése egységes alapokra helyeződik.

A világgazdaság folyamatos változása, állandó és gyorsuló mozgása az élet minden területét érinti, befolyásolja. A globalizáció egyre erősödik, következményei és hatásai elkerülhetetlenek. Szemmel látható ez a napjainkban lezajló pénzügyi, illetve gazdasági világválság következményeiként is. Ugyanis a gazdasági életben napjainkra jellemző a rendkívüli gyors tőkeáramlás, a vállalati kapcsolatok kiszélesedése, nemzetköziesedése. Így a nemzeti határok egyre inkább jelentőségüket veszítik mind kereskedelmi, mind pedig befektetői szempontból. Mindazonáltal a multinacionális vállalatok

világpiaci részesedése és tőkeigénye is folyamatosan nő, ugyanakkor a világ tőzsdéin keresztül, és azokon kívül is egyre nagyobb volumenű tőke vár határokat nem ismerő, kedvező befektetési lehetőségekre. Mindezek a tényezők hozzájárulnak ahhoz, hogy a különböző országokban a befektetést kereső, illetve befektetni szándékozó gazdálkodók eltérő igényeiket és lehetőségeiket azonos alapon tudják összehasonlítani, értékelni. Jelenleg ugyanis a gazdálkodók a különböző országokban működő vállalkozásokról különböző nemzeti számviteli elveken nyugvó és különböző tartalmú (eltérő) beszámolókat készítenek. Ezáltal az egyes országokban működő gazdálkodók teljesítménye nehezen válik összehasonlíthatóvá mind a tulajdonosok, mind a befektetők, illetve más döntéshozók, hatóságok számára. Mindezen eltérő nemzeti számviteli elvek és a világ gazdaságban bekövetkezett globalizációs változások erősítik annak szükségességét, hogy a különböző országokban befektetni szándékozók össze tudják hasonlítani az egyes területeken adódó teljesítményeiket. Ugyanis csak egy egységes, harmonizált, világviszonylatban is érvényes számviteli rendszer teszi átláthatóbbá, nyíltabbá, kiszámíthatóbbá a beszámolók felhasználói számára az értékelést, döntést. Így a globalizáció következménye és egyben igénye is, hogy a „kommunikáció”, annak nyelvezete is egységessé váljon. A gazdálkodásban a kommunikáció egyik eszköze, „közös nyelve” a számvitel. Ezért világszerte az a törekvés, hogy ezt a „kommunikációs nyelvet” egységessé tegyék, ezáltal pedig a gazdálkodók vagyoni, pénzügyi és jövedelmezőségi helyzetének megítélésénél egységes nyelvet alkalmazzanak a számviteli szakmában.

Az igazi kihívást a külföldi leányvállalatokkal rendelkező multinacionális cégek (ING, Crédit Suisse, Allianz, BNP Paribas, Arcelor, Fiat, Gazprom, Daimler Benz stb.) konszolidációja (pénzügyi beszámolóinak egyesítése, összevonása) jelenti, különösen akkor, ha az a magas inflációjú országokban (Dél-Amerika, Kelet-Európa) vagy régiókban (közép-ázsiai térség) van jelen. A konszolidáció során ugyanis nemcsak a konverziós és az inflációból eredő problémákat kell áthidalni, hanem az egyes országok – amelyekben a leányvállalatok tevékenykednek – nemzeti számviteli elszámolásából adódó különbségeket is. Annak ellenére, hogy napjainkban világszerte egyre több ország (jelenleg több mint száz) nyilvánítja ki a nemzetközi számviteli standardok átvételét, illetve az azokhoz történő közelítést, nemzeti számviteli szabályozásaik között még mindig jelentős eltérések találhatók. Ez utóbbi alól az Európai Unió tagállamai – köztük Magyarország – sem jelentenek kivételt. Emiatt felmerül az igény olyan pénzügyi elszámolási rendszerek kialakítására, amelyek egységes elvek szerint mérik, minősítik a gazdálkodók tevékenységét, eredményességét.

A külföldi leányvállalatokkal rendelkező multinacionális cégek esetén a pénzügyi beszámolók konszolidációját (összevonását) előkészítő feladatok keretében a leányvállalatok eszközeit és forrásait, valamint eredménytégeit az anyavállalat konszolidációja során alkalmazott értékelési elvnek megfelelően kell átértékelni mind a hazai, mind pedig a nemzetközi számviteli szabályozás értelmében (az US GAAP ettől eltérő szabályozást ír elő). Továbbá a nemzetközi számviteli szabályok (standardok) két lehetséges megoldást tartalmaznak: fordulónapi ár-

folyamon, illetve bekerülési árfolyamon történő átértékeléssel. Így például a befektetett eszközök átértékeléséhez alkalmazható a bekerülési árfolyam vagy a fordulónapi árfolyam. A saját tőke elemeit is bekerülési árfolyamon kell értékelni, kivéve a mérleg szerinti eredményt, amelyet az időszak végi devizaárfolyamok átlagával számítanak. A további eszközöket és forrásokat is fordulónapi árfolyamon értékelik. A bekerülési vagy historikus árfolyam alkalmazása esetén minden egyes változást az abban az időpontban érvényes deviza/valutaárfolyamon számítanak át.

Így ha több évben hajtanak végre például tőkeemelést, akkor minden egyes tőkeemelés esetén az akkor érvényben lévő deviza/valuta-árfolyamon kell a jegyzett tőkét is átszámítani. A befektetett eszközök tekintetében a beszerzési devizaárfolyam lesz az átszámítás alapja, ami nem haladhatja meg a mérleg-fordulónapi árfolyamot, mivel ellenkező esetben ellentmondásba kerülhetnének az óvatosság számviteli alapelvvel.

A deviza/valuta-konverzió hatása nemcsak az exportárbevételben mutatható ki, hanem az eredmény- és a mérlegtételek vonatkozásában is. Egy multinacionális vállalatcsoport tekintetében ugyanis dilemmát okoz az is, hogy leányvállalatai jövedelmezőségét az anyavállalat devizájában, vagy a leányvállalat funkcionális devizájában mérjék. Az akvizíció során ugyanis az egyik fontos számviteli kérdés a keletkező goodwill elszámolása. A US GAAP és a nemzetközi számviteli standardok szerint a goodwill után nem számolható el amortizáció, hanem értékvesztést mutatnak ki úgy, hogy a good-will-hoz rendelt pénzáramtermelő egységek jövőbeni pénzáramainak jelenértékét veszik alapul.

Ami az inflációs hatásokat illeti, a bekerülési áras átértékelés esetén a magas infláció torzítást visz a teljesítmény bemutatásába, a pénzügyi kimutatásokba is. Az infláció ugyanis eltérő mértékben érinti a különböző eszköz-, forrás- és eredménytégeket. A legnagyobb torzítás a befektetett eszközök és a tartós források értékelésében mutatható ki. Az infláció kiszűrése és a deviza/valuta-konverzió folyamata szükségszerűen összekapcsolódik, mivel a deviza/valuta-árfolyamok változását közvetlenül befolyásolja az infláció szintje. Így a konverziós műveletek elvégzése előtt az inflációs hatásokat ki kell szűrni a mérleg- és eredménytégekből. A 29. számú nemzetközi számviteli standard (IAS) ad útmutatást a pénzügyi beszámolók elkészítésére vonatkozóan a hiperinflációs gazdaságokban. Ennek értelmében például a mérlegben a monetáris tételeket illetően a mérleg-fordulónapon érvényes értékelés érvényesül, amíg azon eszközök és kötelezettségek esetén, amelyeket a megállapodás szerint egy adott árváltozást tükröző indexhez kötöttek, ezen indexszel korrigált értéken kell a pénzügyi kimutatásokban szerepeltetni. Azoknál a nem monetáris tételeknél, amelyek valamilyen egyéb oknál fogva már eleve a mérleg fordulónapján érvényes értékelési egységben kifejezettek, nem kell az újraárazást elvégezni. Minden egyes nem monetáris tételnél viszont el kell végezni az újraárazást. A jegyzett tőkét a befizetés időpontjait figyelembe véve kell külön-külön indexálni.

Az egyes országok nemzeti számviteli rendszereiben és pénzügyi kimutatásaiban (mérleg, eredmény- és sajáttőke-kimutatás, cash-flow, kiegészítő melléklet) fennálló különbségek okait nagymértékben meghatározzák a vizs-

gált állam jogi, adózási rendszere, a tőkepiac jellemzői, a gazdálkodók finanszírozási módja, a tulajdonosi szerkezet, a gazdasági és a politikai tényezők. Az Amerikai Egyesült Államokban és az Egyesült Királyságban a nemzeti számviteli szabályok (standardok) a jelenlegi és a potenciális tulajdonosok és hitelezők megfelelő információval történő el látását teszik elsődlegesen fontossá annak érdekében, hogy megalapozott beruházási, hitelezési és üzleti döntéseket hozhassanak. Napjainkban ugyanis általános tendencia a tulajdonosok és a hitelezők érdekeinek előtérbe kerülése. Németországban ugyanakkor elsősorban adózási célokat szolgál a számviteli rendszer, Franciaországban pedig statisztikai célokat is szolgálnak a pénzügyi beszámolók. Magyarországon a tulajdonosok és a hitelezők érdekei mellett adózási célokat is megtartott a számviteli szabályozás, viszont a gazdaságirányítási cél elsődlegessége megszűnt. A gazdálkodó vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetéről „megbízható és valós képet” a mérleg és az eredménykimutatás tükrözi, és ez jellemzi az angolszász országok számviteli rendszerét. A mérleg- és az eredménykimutatás összeállításánál a szabályosság filozófiája (a gazdasági eseményeket a számviteli törvényben rögzített szabályok szerint kell elszámolni) a meghatározó, és a kiegészítő mellékletben kell bemutatni azt, ha az eltér a megbízható és valós összképtől (pl. Németország és Magyarország esetében). A pénzügyi beszámolók szabályozása és a szabályozás mélysége is eltérő módon valósul meg. A kontinentális Európában a számviteli szabályozás makroszintű alapokon nyugszik, a szabályokat hatóságok alkotják, és azok betartását a hatóságok ellenőrzik. Ugyan-

akkor az angolszász államokban a számviteli szabályozás mikroszintű alapokon valósul meg, a szakmai számviteli szervezetek gyakorlati szempontból alakították ki a szabályokat (standardokat).

A nemzetközi szabályozás célkitűzése kezdetben az volt, hogy a leggyakoribb számviteli kérdésekben a világon bárhol alkalmazott jó megoldásokat ún. „étlap” jelleggel minél szélesebb körben ismertté tegye, segítve ezzel a nemzeti szabályozásokért felelősök munkáját. A beszámolóik összehasonlíthatóságának, az egységes szemléletben és módszerekkel való készítésének igénye csak később, az 1990-es évek közepe után jutott egyre hangsúlyosabban kifejezésre az elvi alapokon nyugvó, a választható megoldások körének szűkítésével átalakított, új témákkal kiegészített szabályrendszer egészének alkalmazását megkövetelő standardokban. E törekvés hátterében kiemelten a nemzetközi tőkepiacokon való jelenlét érdekeltisége, a forgalmazott értékpapírok reális értékelése, az adott gazdálkodóval folytatott üzleti kapcsolatok biztonsága fokozásának és a kockázatoknak való kitettség mértéke megismerésének szándéka állott.

Az Európai Közösségek alapítószerződése által célként megfogalmazott szabadságjogok (árak, szolgáltatások, személyek és tőke szabad áramlása) érvényesítésének jogi eszközei közé tartoznak azok a vállalati jogi irányelvek, amelyek a tagországokban a gazdálkodók alapításának, szervezeti változásainak feltételeire és azok éves, illetve konszolidált (összevont) éves beszámoló készítésével teljesített, összehangolt információszolgáltatásának követelményeire adnak útmutatást a tagállami jogalkotók számára.

A nemzetközi pénzügyi beszámolási standardok (IFRS) szerepe a harmonizációban

A Worldscope pénzügyi adatbázisára támaszkodva is készült egy nem teljes körű felmérés az Európai Unió tagországa-ira vonatkozóan (Wu, S. Zhang, I. 2009) arról, hogy a vizsgálatba bevont közel ezer, itteni székhelyű gazdasági társaság közül a 2000–2005-ös időszakban hányan tértek át a nemzetközi standardok alkalmazására annak érdekében, hogy számviteli beszámolójuk összehasonlíthatóvá váljon és egységes elveken alapszóljon (1. táblázat). Az eredmények arról tanúskodnak, hogy a mintába bevont cégek egyötöde alkalmazta már az évtized közepéig terjedően az egységes számviteli beszámolási elveket. A témához kapcsolódóan más szerzők (Barth, M.–Landsman, W.,–Lang, H. 2008) írásaiból azonban arról is meggyőződhetünk, hogy az egységes nemzetközi számviteli normákat alkalmazó gazdasági társaságok száma évről évre nő (az idézett szerzők kimutatása alapján a ki-

lencvenes évekbeli 25 százalékos növekedéshez képest a kétezres években már 10–15 százalékkal is). A táblázat adatai alapján az adaptációban már részt vevő cégek közül legnagyobb arányban a német, illetve a francia székhelyűek szerepelnek, amíg az ausztriai és a dán társaságok száma jelentős, de arányuk nem éri el a 10 százalékot sem. Daske et al. (2007) tanulmányában arról is olvashatunk, hogy az egységes nemzetközi elveken nyugvó számviteli beszámolót készítő uniós vállalkozások 43 százaléka ipari, 23 százaléka építőipari tevékenységet végez, 10,5-10,5 százaléuk pedig a szolgáltatások és a kereskedelem területén működik.

Az előzőekben megfogalmazott direktívák lehetőséget teremtettek számomra arra vonatkozóan, hogy megvizsgáljam, hogyan teljesültek a kitűzött európai jogi célok, elvárások az elmúlt közel tízéves időszak gyakorlatának tükrében. Elvégzett elemzéseim, értékeléseim alapját a külföldi számviteli szakirodalom tanulmányozásából, illetve egyéni kutatómunkáimból merítettem.

1. táblázat. Nemzetközi, illetve nemzeti számviteli elveket alkalmazó gazdasági társaságok megoszlása

Ország	Nemzetközi elveket alkalmazók		Nemzeti elveket alkalmazók	
	Cégek száma	Százalékos arányuk	Cégek száma	Százalékos arányuk
Ausztria	12	7,50	5	0,67
Belgium	8	5,00	33	4,45
Dánia	11	6,88	43	5,80
Finnország	7	4,38	51	6,87
Franciaország	22	13,75	274	36,92
Hollandia	1	0,60	73	9,84
Németország	88	55,00	188	25,34
Olaszország	4	2,50	2	0,27
Svédország	7	4,38	73	9,84
Összesen	160	100,00	742	100,00

Forrás: Wu, S.–Zhang, I.: *International Accounting Standards and Internal Performance Evaluation, The Accounting Review*, 07/2009, pp. 1290–1291.

A harmonizált számviteli beszámolók összeállításához nélkülözhetetlen nemzeti számviteli elvek, szabályok konformitását (azonosságát) vettem górcső alá a kapcsolódó nemzetközi szabványokhoz (standard) képest. Erre vonatkozóan egy 2006. évben készült felmérés adataiból merítettem információkat (Bae, K.–Tan, H.–Welker, M. 2008). A szerzők a jelenleg a nemzetközi számviteli gyakorlatban érvényben lévő 37 nevesített számviteli standard közül a beszámolóképzéshez kapcsolódó legfontosabb 21-et választották ki és vizsgálták abból a szempontból, hogy azok mennyire térnek el, illetve mutatnak azonosságot a tagállamok nemzeti számviteli szabályaihoz képest (2. táblázat).

2. táblázat. A nemzeti számviteli szabályok eltéréseinek aránya a kapcsolódó nemzetközi standardoktól

Tagország	Eltérés (%-ban)
Ausztria	57
Belgium	62
Csehország	67
Dánia	52
Észtország	33
Finnország	71
Franciaország	57
Görögország	81
Hollandia	19
Írország	5
Lengyelország	57
Luxemburg	86
Magyarország	62
Nagy-Britannia	5
Németország	52
Olaszország	57
Portugália	62
Spanyolország	76
Svédország	48
Szlovénia	43

Forrás: The Accounting Review, 2008/3. pp. 601–602 felmérés adataiból számított értékek.

A 2. táblázat adatai alapján csupán Nagy-Britannia és Írország esetén mutatható ki, hogy nemzeti számviteli szabályaik EU-kompatibilisek, azaz csupán egyetlen standard (pénzügyi instrumentumok értékeléséhez kapcsolódóan) – a vizsgált 21 közül – mutat eltérést a nemzetközi pénzügyi beszámolási elvekhez képest. Ugyanakkor viszont Luxemburg, Görögország, Spanyolország és Finnország vonatkozásában a nemzeti számviteli szabványok döntő többsége még mindig számottevően eltér a nemzetközi normáktól, azaz nem teszik lehetővé a harmonizált számviteli beszámolók összeállítását. Hollandia, Észtország, Szlovénia és Svédország nemzeti számviteli szabályainak többsége (50 százalék fölött) már közelít az egységes európai elvárásokhoz, de a többi tagország – köztünk hazánk is – belső számviteli szabályozása még mindig nagy eltéréseket mutat (52–62 százalékos). Bár szükséges megjegyezni, hogy a már korábban közölt 2006. évi felmérés a 2000-es évek első felére vonatkozó adatgyűjtést összegezte (2000–2005. évekre), és szakirodalmi kutatásaimból (vö. pl. Ball, R. 2007) az is kitűnt, hogy évről évre csökken az eltérés a nemzeti számviteli szabályok és a nemzetközi standardok között, és tulajdonképpen igazából a 2002. évi EK rendelet 2005. évtől tette kötelezővé a számviteli beszámoltatás egységesítését elsősorban az Európai Unió tőzsdén jegyzett cégei számára. Természetesen végső ítéletet akkor mondhatunk a táblázatban közöltek alapján, ha kitekinünk az Európai Unión kívülre is, és összevetjük azokat a más földrészekén fekvő és a világgazdaság „vérkeringésében” szintén fontos szerepet játszó országok számviteli jellemzőivel is (3. táblázat).

3. táblázat. Nemzeti számviteli szabályok eltérései a kapcsolódó nemzetközi standardoktól az Európai Unión kívül

Tagország	Eltérés (%-ban)
Argentína	67
Ausztrália	19
Brazília	52
Chile	62
Egyesült Államok	5
Egyiptom	43
Hongkong	14
India	38
Indonézia	19
Izrael	29
Japán	43
Kanada	24
Korea	29
Malajzia	33
Mexikó	5
Norvégia	33
Oroszország	76
Pakisztán	19
Peru	5
Svájc	57
Tajvan	29
Törökország	67
Venezuela	24

Forrás: The Accounting Review, 2008/3. pp. 601–602 felmérés adataiból számított értékek.

A 3. táblázat adatai alapján megállapítható, hogy az Egyesült Államok, Mexikó és Peru esetén lényegében teljes az összhang a nemzeti számviteli szabályok és a nemzetközi standardok között. Továbbá megállapítható az is, hogy az Európai Unión kívüli országok döntő többségénél a hazai számviteli szabályozás több mint fele már harmonizált a nemzetközi szabványokkal. Csupán Argentína, Brazília, Chile, Oroszország, Svájc és Törökország tekintetében mutatható ki több eltérés, mint hasonlóság. Kimutatható az is, hogy az európai uniós tagországok esetén az

eltérés átlagos mértéke meghaladja az 50 százalékot (52,6 százalékos), ugyanakkor az Európai Unión kívüli országokat illetően ez csupán 34,4 százalékos, lényegében a nemzeti számviteli szabványok közel kétharmada nemzetközi konformitással rendelkezik.

A nemzeti számviteli elvekben napjainkban is még fennálló különbségek az eltérő gazdasági fejlettségi szinttől, az egyes országokban kialakult jog-, adózási rendszertől, a tőkepiac jellemzőitől, a gazdálkodókra jellemző finanszírozási módtól, a tulajdonosi szerkezettől, az infláció szintjétől, politikai és kulturális stb. tényezőktől függ. A különböző számviteli rendszerek hátterében ugyanis eltérő szabályozási célok és eltérő filozófiák állnak. Az USA-ban és az Egyesült Királyságban a hangsúly a jelenlegi és a potenciális tulajdonosok és hitelezők megfelelő információval való ellátásán van, annak érdekében, hogy megalapozott beruházási, hitelezési és üzleti döntéseket hozhassanak. Ugyanakkor pl. Németországban az adózás alapján, Franciaországban statisztikai célokat is szolgálnak a számviteli beszámolók. Magyarországon 1991 óta a tulajdonosok és a hitelezők érdekei állnak a számviteli szabályozás középpontjában a korábbi adózási cél megtartása mellett, ugyanakkor az adózási és gazdaságirányítási cél elsődlegessége megszűnt. Továbbá az angolszász államokban a szabályozás mikro alapokon valósul meg, a szakmai szervezetek gyakorlati szempontból alakították ki a szabályokat. A nemzetközi számviteli standardok ún. „elvi alapúak”, ugyanakkor például az amerikai számviteli alapelvek (US GAAP) „szabály-elvű”. A számviteli beszámolók összeállításának elveit vizsgálva az európai országok gyakorlatában kirajzolódik a német és az

angol modellhez sorolható államok két, jól elkülöníthető csoportja (klaszterei). A két típus mögött jogi, szabályozási, finanszírozási, filozófiai, kulturális stb. szempontok húzódnak meg, azaz például a Code- és a Case-law, vagy a konzervatív és a rugalmas számviteli filozófiai szemléleten, illetve a makroszintű vagy mikroszintű szabályozáson alapul. Továbbá eltérőek a szerepvállalások az adózásban (pl. Németország esetén az adózási elvek dominanciája érvényesül), illetve eltérő a kapcsolódásuk a társasági és a csődjoghoz.

A számviteli oktatás és képzés szerepe a harmonizációban

Térjünk vissza az EU-tagországok nemzeti számviteli jellemzőihez, és emeljük ki Nagy-Britannia és Írország kedvező hely-

zetét, amely utóbbiakhoz hozzájárulhatott többek között az is, hogy az egymillió lakosra jutó számviteliszakember-ellátottságban jelentős mértékben felülmúlják (ötvenszeresen-ötszörösen, illetve negyvenszeresen-négyszeresen) tagtársait (4. táblázat). A 4. táblázatból azonban az is kitűnik, hogy az említett két uniós tagországban a legalacsonyabb mértékű a gyakorlati számviteli tevékenységet végzők aránya (27 százalékos, illetve 36 százalékos). Ugyanakkor ez az arány például Ausztria, Finnország, Németország, Luxemburg és Svédország esetén 100 százalékos, azaz valamennyi számviteli képzettségű szakember végez gyakorlati szakmai tevékenység is. A számviteli tevékenység szempontjából nagy múltú országok közül kiemelendő Olaszország (Pacioli, L. – a kettős könyvvitel alapjainak megteremtője – 1494), ahol a számviteliszakember-ellátottság mértéke

4. táblázat. A számviteli hivatás az Európai Unióban

Ország	Az első számviteli szervezet alapításának éve	Számviteli képzettségű szakemberek száma (fő)	1 millió lakosra jutó számviteli szakember (fő)	Gyakorlati számviteli tevékenységet végzők aránya (%)
Ausztria	1932	6 176	762	100
Belgium	1953	3 957	388	58
Dánia	1912	4 944	933	87
Egyesült Királyság	1853	311 301	5 241	27
Finnország	1925	1 785	343	100
Franciaország	1935	19 200	324	83
Görögország	1955	1 244	117	95
Hollandia	1895	13 000	818	40
Írország	1888	16 094	4 235	36
Luxemburg	1984	267	668	100
<i>Magyarország</i>	<i>1919</i>	<i>9 987</i>	<i>998</i>	<i>79</i>
Németország	1932	17 970	219	100
Olaszország	1585	81 000	1 409	87
Portugália	1930	764	76	90
Spanyolország	1942	5 795	145	53
Svédország	1923	4 637	418	100

Forrás: Pricewaterhouse-Coopers 2007. évi tanulmánya alapján

még jóval átlag feletti (átlagos mérték 1010 fő), és a gyakorlati szakmai tevékenységet végzők aránya (87 százalék) is kedvező nagyságú. Hazánk számviteli szakember-ellátottsága átlagos mértékűnek (998 fő) mondható, és a gyakorlati tevékenységet végzők aránya átlag (78 százalékos) fölöttinek tekinthető. Franciaországban, Görögországban és Portugáliában igen alacsony mértékű a szakember-ellátottság (76–324 fő), de jóval meghaladja az átlagot a gyakorlati tevékenységet végzők aránya (83–95 százalékos). A többi tagország (pl. Belgium, Hollandia, Spanyolország) átlagtól elmaradó szakember-ellátottsággal (145–818 fő) bír, és ugyanez igaz a gyakorlati tevékenységet végzők arányára (40–58 százalékos) is.

A számviteli harmonizációt támogató szabályozórendszer

Az 5. táblázatban összefoglaltam a tagországokra vonatkozóan, hogy nemzeti szabályozásuk mennyire teszi kötelezővé, illetve csak lehetővé, továbbá egyes esetekben tiltóvá a nemzetközi standardok alkalmazását annak érdekében, hogy a konszolidált (összevont) számviteli beszámoló-rendszerük egységes elveken alapuljon, azaz összehasonlíthatóvá váljon. Szinte valamennyi ország kötelezővé tette tőzsdén jegyzett cégei számára a nemzetközi pénzügyi beszámolási standardok alkalmazását. Meglepő viszont, hogy Luxemburg megtiltotta mind a tőzsdén nem jegyzett vállalatok, mind a közszféra számára az egységes számviteli elvek alkalmazását. Ugyanez Ausztria és Hollandia tekintetében csupán a közszféra esetén mutatható ki. Nagy-Britannia, Belgium, Csehország és Észtország

vonatkozásában ugyanakkor még nem eldöntött, hogy a közszféra alkalmazhatja-e a nemzetközi számviteli standardokat. Figyelemre méltó Szlovákia példája, ahol valamennyi ottani székhelyű és konszolidált számviteli beszámolót készítő gazdálkodó számára kötelező az egységes számviteli elvek alkalmazása. Hazánkban – a tagországok többségéhez hasonlóan – a tőzsdén jegyzett cégek számára kötelező, a többi gazdálkodó részére pedig lehetővé vált a nemzetközi számviteli szabványok alkalmazása. Az 5. táblázat utolsó oszlopában Görögországot illetően tett megjegyzés szerint a tőzsdén jegyzett cégek nemcsak a konszolidált, hanem az egyedi számviteli beszámolójukat is az IFRS-ek alkalmazásával kötelesek összeállítani. Belgium és Luxemburg esetén csak azoknak a tőzsdén jegyzett gazdálkodóknak kötelező a nemzetközi számviteli elvek alkalmazása, amelyek az Európai Unió tőzsdéin jegyzettek. Nagy-Britanniában megengedett a nemzeti számviteli szabályok (UK GAAP) alkalmazása is, ugyanis az 1. táblázat adatai és hozzá fűzött magyarázatom alapján is bebizonyosodott, hogy az alkalmazott számviteli elvei majdnem 100 százalékban konvergálnak a nemzetközi szabványokhoz, azaz beszámoló-rendszere összehasonlítható, kompatibilis. A Szlovákia vonatkozásában tett megjegyzés arra utal, hogy a mérleg főösszegének nagysága, az elért éves árbevétel és a foglalkoztatottak száma alapján meghatározott úgynevezett küszöbértékek alapján válik csak a tőzsdén nem jegyzett társaságok számára kötelezővé az IFRS-ek alkalmazása.

A nemzetközi pénzügyi beszámolási standardok bevezetéséhez kapcsolódó, tagországonkénti belső szabályozottság vizsgálata után arra is szükséges figyel-

5. táblázat. A nemzetközi számviteli standardok alkalmazásának szabályozása

Ország	Tőzsdén jegyzett cégek számára	Tőzsdén nem jegyzett cégek számára	Közszféra számára	Megjegyzés
Ausztria	kötelező	megengedett	megtiltott	csak a konszolidált beszámolókra vonatkozóan
Belgium	kötelező	megengedett	nem eldöntött	csak az EU tőzsdén jegyzett cégeknek
Bulgária	kötelező	kötelező	megengedett	kötelező még a pénzügyintézeteknek és befektetési vállalkozóknak
Csehország	kötelező	megengedett	nem eldöntött	csak a jegyzetteknek kötelező
Dánia	kötelező	megengedett	megengedett (csak kft-knek)	csak az anyavállalatoknak megengedett
Észtország	kötelező	csak a bankok, biztosítók számára kötelező, a többieknek megengedett	nem eldöntött	non-profit cégek számára is megengedett
Franciaország	kötelező	megengedett	megengedett	értékpapír-kibocsátó cégeknek is kötelező
Németország	kötelező	megengedett	megengedett	a közszféra jegyzett cégeinek kötelező
Görögország	kötelező	megengedett	megengedett	jegyzettek egyéni beszámolóira is kötelező
Magyarország	kötelező	megengedett	megengedett	–
Olaszország	kötelező	megengedett	nem eldöntött	nem jegyzett tőke- és értékpapír-kibocsátóknak is megengedett
Luxemburg	kötelező	megtiltott	megtiltott	csak az EU tőzsdén jegyzetteknek megengedett
Hollandia	kötelező	megengedett	megtiltott	megengedett az anyavállalatoknak is
Lengyelország	kötelező	megengedett	megengedett	a nem konszolidált jegyzetteknek is megengedett
Portugália	kötelező	megengedett	megengedett	–
Románia	csak hitelintézeteknek kötelező	megengedett	megengedett	a nem jegyzett hitelintézeteknek kötelező
Szlovákia	kötelező	kötelező	kötelező	a nem jegyzett konszolidált cégek számára kritériumrendszer alapján
Szlovénia	kötelező	megengedett	megengedett	–
Spanyolország	kötelező	megengedett	megengedett csak az rt.-knek	a közszféra intézményei a nemzeti szabályok alapján
Nagy-Britannia	kötelező	megengedett	nem eldöntött	alkalmazható az UK GAAP, amely konvergál az IFRS-ekhez

Forrás: KPMG tanulmánya alapján, Budapest, 2006.

6. táblázat. A legfelsőbb nemzeti standardbizottságok által megalkotott számviteli szabályok jellemzői

Ország	Testület neve	Számviteli standard elnevezése	Jogszabályi felhatalmazás	Értéktőzsdei támogatottság	Számviteli standardok tekintélye
Belgium	CBC/CNC	Avis	Nincs	Nincs	Gyenge
Finnország	KILA	Instructions (utasítások)	Nincs	Nincs	Gyenge
Németország	DRSC	Standard	Igen	Nincs	Erős
Franciaország	CNC	Avis	Nincs	Nincs	Közepes
Görögország	ESL	Opinions (Ajánlások)	Igen	Igen	Közepes
Olaszország	CSPC	Princip I	Nincs	Igen	Gyenge
Hollandia	RJ	Richtlijnen	Nincs	Nincs	Közepes
Portugália	CNC	Directrez	Nincs	Igen	Gyenge
Spanyolország	ICAC	Resolution (Határozatok tára)	Igen	Igen	Közepes
Svédország	RR	Recommendations (Ajánlások)	Nincs	Igen	Közepes
Nagy-Britannia	Accounting Standard Board (ASB)	Standard	Igen, de gyenge	Igen	Erős

Forrás: Philip, A.–Stephen, L.–Salter, B. (2007): *An Empirical Test of Differences in Actual Reported Results. Advanced in International Accounting*.

met fordítani, hogy a nemzeti értéktőzsdei piacok milyen mértékben „fogadták be” az új számviteli szabványokat, illetve jogszabályi támogatottság elősegítő-e azok alkalmazását (6. táblázat). Erre vonatkozó „információgyűjtés” a szerzők (Philip, A.–Stephen, L.–Salter, B. 2007) publikációja alapján, a már idézett 1606/2002 EK rendelet 2005. évi hatálybalépését követő harmadik évben történt. Így már többéves „tapasztalat” állhatott rendelkezésre a szabványok bevezetését követően.

A 6. táblázat tanulmányozása során megfigyelhető, hogy csupán két tagország – Nagy-Britannia és Németország – esetén „funkcionálnak” a nemzetközi pénzügyi beszámolási szabványok standardként, és a nemzeti számviteli gyakorlatban meghatározó szerepet is tölte-

nek be. Görögországban és Svédországban például csak ajánlásként jelennek meg. Ugyanakkor Görögországban nemzeti jogszabályi felhatalmazással és értéktőzsdei támogatottsággal is bírnak. Svédországban nincs jogszabályi felhatalmazásuk, de nemzeti értéktőzsdeik „akceptálják” alkalmazásukat. Bár Finnországban utasításokként (Instructions) történt hatálybaléptetésük, ennek ellenére sem jogszabályi háttérrel, sem értéktőzsdei támogatottsággal nem rendelkeznek, és a nemzeti számviteli gyakorlatban sem töltenek be meghatározó szerepet (gyengék). Olaszországban és Portugáliában fellelhető értéktőzsdei támogatottságuk, de sem jogszabályi felhatalmazással nem rendelkeznek, sem a nemzeti számviteli gyakorlatban nem töltenek be „irányadó” szerepet.

Jövőbeni lehetőségek, feladatok

A gazdálkodási gyakorlati tapasztalatok alapján az is kimutatható, hogy a nemzetközi számviteli elvek alkalmazása hozzájárul a tulajdonosok és a fizetett irányítók közötti információs aszimmetria csökkenéséhez is. A korábbi nemzetközi számviteli szakirodalmi kutatások (lásd pl. Barth et. al. 2008) kimutatták, hogy az információs aszimmetria következtében csökkent a gazdálkodók fizetett irányítóinak keresete, növekedtek a tőkeköltségek és pontatlanná váltak a gazdasági-pénzügyi előrejelzések is.

2007 júniusában jelentős előrelépés történt a US GAAP- és az IFRS-szabályok konvergenciáját illetően, hiszen az Amerikai Tőzsdelügyelet (SEC) elfogadott egy előterjesztést, amely szerint anélkül is elismerhetők a külföldi értékpapír-kiadások IFRS szerint elkészített pénzügyi beszámolóit, hogy azokat hozzáigazítanák a US GAAP alapelveihez, ugyanis a nagy port kavaró számviteli, könyvvizsgálati botrányok (ENRON, WorldCom) rámutattak az amerikai rendszer sebezhető pontjaira. A SEC ugyancsak jelezte, megvizsgálja annak lehetőségét is, hogy az amerikai cégek választhassanak a US GAAP és az IFRS között, azaz ne kelljen feltárni a két rendszer közötti különbségeket, illetve levezetni az összehasonlítást. Sőt 2007 márciusában a SEC közzétette azon jövőbeni szándékát is, amely szerint a US GAAP szabályai szerint elkészített beszámoló mellett 2009. január 1-jétől kezdődő évben elfogadná az IFRS-szabályok szerint készülő beszámolókat is.

Bár még nem vált általánossá, hogy az Európai Unió országaiiban a jelenleg érvényben lévő számviteli szabályozás egyenes lenne, ugyanakkor kellő magabiz-

tossággal állíthatjuk, hogy a nemzetközi számviteli normák felé történő elmozdulás minden uniós vállalkozás számára az alábbi területeken biztosan változást hoz:

- a valós (piaci) értéken történő értékelés szinte teljes körű kiterjesztése a befektetett eszközök és a forgatható, illetve kifejezetten kereskedési céllal vásárolt eszközök halmazára, valamint az értékváltozás közvetlen megjelenítése a saját tőkén belül;
- a pénzügyi gyakorlatban a hitelportfólión számítandó értékvesztés tapasztalati adatokkal történő alátámasztása, illetve a diszkontált cash-flow modellek segítségével történő meghatározása;
- a származékos ügyletek mérlegben valós értéken történő megjelenítése az úgynevezett fedezeti számvitel nyújtotta lehetőségekkel párhuzamosan. A fedezeti számvitel lehetőségének megteremtődése annyit jelenthet, hogy a pénzügytérzetek által nyilvántartott pozíciók valós értéken megjelenítendő származékos ügylettel párhuzamosan a fedezett pozíciót is ugyanúgy értékelve jeleníti meg. Továbbá bizonyos eszközkategóriák esetén az értékváltozás nem feltétlenül jelenik meg azonnal az időszak eredményében, hanem a saját tőkén belül elkülönített „fedezeti tartalék” számlán lesz nyilvántartva. Így ezen speciális elkülönített tartalékszámok egyenlegei is részét képezik majd a tőkeemegfelelés számítási alapjául szolgáló saját tőke értékének, különös tekintettel a pénzügyi gyakorlatra.

Napjainkban a pénzügyi válság, illetve az ehhez kapcsolódó gazdasági válság nyomán a befektetői bizalom helyreállítása és a pénzügyi rendszer megfelelő mű-

ködtetésének biztosítása érdekében szükséges a számviteli rendszer erősítése, illetve egységesítése annak érdekében is, hogy az európai pénzügyi intézeteket ne érje például hátrány a nemzetközi versenytársakhoz képest a számviteli szabályozásból, illetve azok értelmezéséből fakadóan. Ugyanis a néhány hónapos „váltásgtapasztalat” azt mutatja, hogy az amerikai számviteli szabályok rugalmasabbak voltak a pénzügyi instrumentumok átsorolása tekintetében, mint az Európai Unióban alkalmazott nemzetközi számviteli standardok (IAS), amelyek értelmében például nem volt lehetőség a valós értéken alapuló pénzügyi instrumentumok átsorolására. A világméretű pénzügyi zavarok következtében bizonyos pénzügyi instrumentumok kereskedése „befagyott”, így az azokhoz kapcsolódó piacok inaktívvá váltak, illetve nehéz helyzetbe kerültek, ezáltal az átsorolásukat lehetővé tevő módosítások gyors végrehajtása vált szükségessé. Ugyanis a pénzügyi, illetve bizalmi válság alapjaiban rázta meg a piacgazdaság önszabályozá-

sáról alkotott képet. A számviteli szakemberekben is számos kétely és aggály fogalmazódik meg a gazdálkodók teljesítményének számbavételére alkalmazott számviteli előírások megbízhatóságára vonatkozóan. A pénzügyi válság kirobbanásában szerepet játszó új, összetett pénzügyi termékek iránti bizalom elvesztése folytán a számviteli szakemberek érdeklődése is nyilvánvalóan a pénzügyi instrumentumok és valós értékelésük felé fordult.

Jelenleg több mint száz ország teszi kötelezővé vagy lehetővé a tőzsdén jegyzett, illetve valamennyi gazdálkodója számára, hogy a nemzetközi számviteli standardok figyelembevételével készítse el beszámolórendszerét. Kanada és Ausztrália például 2011. évtől követeli meg a területén székelő gazdálkodóktól, hogy alkalmazzák a nemzetközi pénzügyi beszámolási standardokat (IFRS). Az USA, Japán és Kína napjainkban is dolgozik azon, hogy számviteli elveit összehangolja a nemzetközi standardokkal.

Irodalom

- Bae, H.–Tan, H.–Welker, M.(2008): International GAAP Differences: The Impact of Foreign Analysts. *The Accounting Review*, Vol.83, No. 3.
- Ball, R.–Kothari, P.–Robin, A. (2007): The Effect of International Institutional Factors on Properties of Accounting Earnings. *Journal of Accounting and Economics*, 29. 1–52.
- Barth, M.–Landsman, W.–Lang, M. (2008): International Accounting Standards and Accounting Quality. *Journal of Accounting Research*, 46.
- Búza, M.–Pankucsi, Z. (2003): Számvitel az Európai Unióban és Magyarországon, *Európai Füzetek 4*.
- Daske, H.–Hail, L.–Lenz, C. (2007): *Heterogenity in the Economic Consequences of IFRS adoptions*. Working Paper. University of Pennsylvania and University of Chicago.
- Elliott, G.(2006): *Financial Accounting and Reporting*, 07.
- Flower, J. (2006): *European Financial Reporting*, UK, London.

- KPMG (2006): *IFRS-ek nagyító alatt*. Budapest.
- Pacioli, L. (1494): *Summa de Arithmetica, Geometrica et Proportionalita*, Velence.
- Philip, A.–Stephen, L.–Salter, B. (2007) *An Empirical Test of Differences in Actual Reported Results. Advanced in International Accounting*.
- Pricewaterhouse-Coopers (2007): *IFRS-ek rendszere*. Budapest
- Radebaugh, L.–Gray, H. (2006): *International Accounting and Multinational Enterprises*, 4th Edition, UK, London.
- Tardos, Á.–Balázs, Á.–Kovács, J. (2003): Nemzetközi számviteli standardok alkalmazása hitelintézeti gyakorlatban. *Hitelintézeti Szemle*, 03.
- Wu, S.–Zhang, I. (2009): International Accounting Standards and International Performance Evaluation. *The Accounting Review*, 07.

KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL

KEZÁN ANDRÁS

Nagyvárosok, nagyvárosi problémák az Európai Unióban

Könyvem a várossal kezdődik, amely – képletesen szólva – maga a világ volt, és egy olyan világ ábrázolásával zárul, amely gyakorlatilag sok tekintetben egyetlen várossá vált.”

(Lewis Mumford¹)

A történelem során a 2007. év volt az első esztendő, amikor az emberiség nagyobbik része már városokban élt. Leggyorsabban az ázsiai és a fejlődő térségekben található milliós lélekszámú konurbációk, metropoliszok növekedtek az elmúlt évtizedekben. Európa urbanizáltságát mi sem jelzi jobban, mint hogy az unió népességének jelenleg több mint hattizede él 50 ezer főnél több lakosú városokban. Akárcsak az emberiség történetének korábbi időszakában, úgy ma is kitüntetett szerepet töltenek be a városok a társadalmi haladás, a gazdasági növekedés szempontjából. E települések továbbra is a kultúra, az oktatás, a kutatás, a kereskedelem és a szolgáltatások, valamint az ipar központjai. A városok jelentős hatással vannak élő és élettelen környezetükre, a társadalomra, a gazdaságra, de éppúgy befolyással vannak a művészeti és a tudományos életre is. Európa jövője szempontjából rendkívüli fontossággal bír tehát, hogyan alakul e kiemelt szerepkörű települések további sorsa.

A cikk alapjául az Eurostat és a Directorate General Regio közös adat-

gyűjtési programjának legfrissebb eredményei szolgálnak. Az Urban Audit adatgyűjtés keretén belül 27 ország 321 városát vizsgálták, közöttük olyan nem EU-tagállamokét is, mint Norvégia, Svájc, Horvátország és Törökország. Szűkített adatgyűjtést végeztek további 249 (kisebb lélekszámú és jelentőségű) város vonatkozásában, így az adatbázisban összesen 570 településről találunk információkat. Az adatgyűjtés számos témakört érintett, ilyenek a városok demográfiai jellemzői, gazdasági szerepük, környezeti állapotuk, közlekedési adottságaik, az ott élők szociális körülményei stb.. Az adatgyűjtés eredményeit összegző adatbázis jelenleg még nem naprakész, mivel legfrissebb adatai 2004. évi elvi időpontra vonatkoznak. Az Eurostat és a nemzeti statisztikai hivatalok azonban elkötelezettek az adatgyűjtés mellett, s tervezik, hogy az adatbázist aktualizálják. A közeljövőben a fontosabb adatokat minden évre, míg a részletesebb adatokat 3 éves rendszerességgel gyűjtik majd be.

A továbbiakban csak az 500 ezer főt meghaladó népességű városok adataiból

1 Lewis Mumford: A város a történelemben. Gondolat Könyvkiadó, Budapest, 1985

1. táblázat. A vizsgált városok országok szerint

Ország	Város	Ország	Város	Ország	Város
Ausztria	Bécs	Spanyolország	Sevilla	Olaszország	Genova
Belgium	Brüsszel		Zaragoza	Litvánia	Vilnius
Csehország	Prága		Malaga	Lettország	Riga
Németország	Berlin	Finnország	Helsinki	Hollandia	Amszterdam
	Hamburg	Franciaország	Párizs (város)		Rotterdam
	München		Lyon	Lengyelország	Varsó
	Köln		Toulouse		Lodz
	Frankfurt		Bordeaux		Krakkó
	Essen		Nantes		Wroclaw
	Stuttgart		Lille		Poznan
	Dortmund		Marseille	Portugália	Lisszabon
	Düsseldorf	Görögország	Athén	Románia	Bukarest
	Bréma	Magyarország	Budapest	Svédország	Stockholm
	Hannover	Olaszország	Róma	Nagy-Britannia	London
Dánia	Koppenhága	Milánó	Birmingham		
Spanyolország	Madrid	Nápoly	Leeds		
	Barcelona	Torino	Glasgow		
	Valencia	Palermo	Sheffield		

tallózik, hogy bemutassam, milyen kihívásokkal kell szembenézniük az európai nagyvárosoknak a XXI. században.

Demográfiai jellemzők

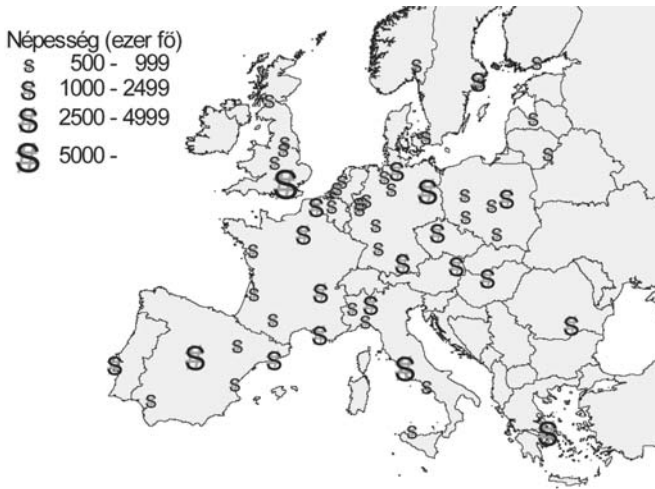
Európában összesen 54 város *népessége* haladta meg az 500 ezer fős határt, de számos olyan város akadt, amely éppen csak elmaradt ettől az értéktől. A félmillió lélekszámot meghaladó nagyvárosokban összesen 65,5 millió² ember (Párizst elővárosaival számítva 69,5 millió ember) élt 2004-ben, ami a 27 uniós tagállam teljes népességének több mint 13%-a. A legnagyobb népességű európai város London és Párizs volt, de jelentős,

3 milliós népességtömrőlés Madrid, Athén és Róma is. A milliós lélekszámú metropoliszok az azokat körülvevő településekre kivételesen erős vonzást gyakorolnak, hatással vannak azok gazdaságára, közlekedésére, az ott élők társadalmi, jövedelmi helyzetére, sőt az ezen települések által ellátott funkciókra is. Ennek következtében a közigazgatási határok a gyakorlatban már nem jelölik e népességtömrölések valódi határait. E tények figyelembevételével a következőkben, ha mód nyílt rá, s az adott város jellemzői ezt indokolták, a kernelre³, s nem a városközpontra vonatkozó adatokat használtam.

A nagyvárosok továbbra is növekednek, az ezredforduló és 2004 között el-

2 Párizs esetében csak a városközpont adatait vettem alapul, mivel a kernelre (petit couronne) nem állnak rendelkezésre részletes adatok.

3 A kernel a város és a közvetlen vonzáskörzetében található településeket (elővárosokat, bolygóvárosokat, egyéb, vonzáskörzetbe tartozó településeket) is magában foglaló településegüttest jelöl.

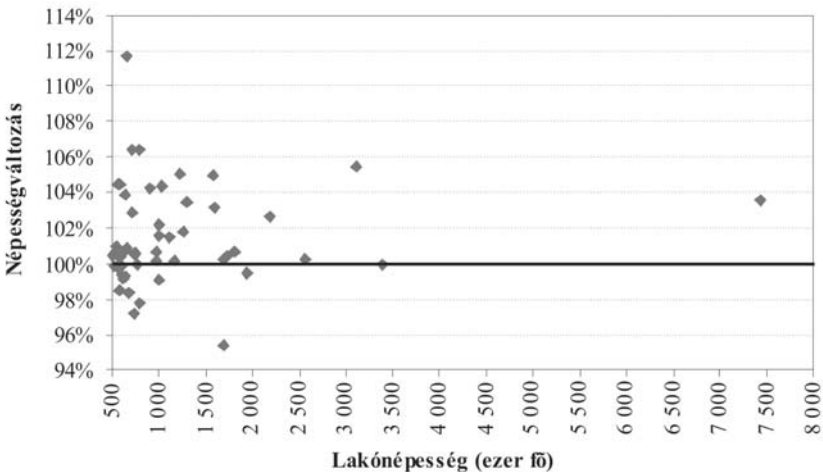


1. ábra. Az európai nagyvárosok népessége, 2004

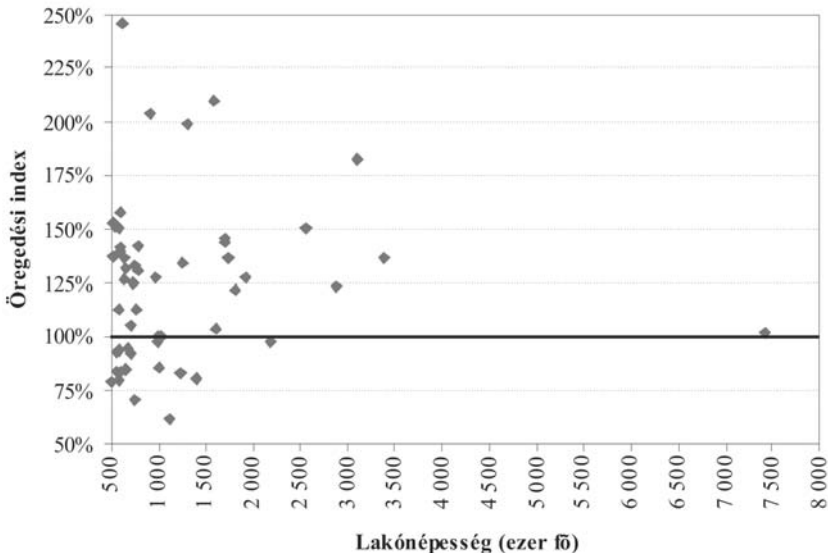
telt négy év során népességük 1,6%-kal bővült (míg az unió teljes népessége ugyanebben az időszakban csupán 1,2%-kal nőtt). A legnagyobb, 5% vagy afölötti népességnövekedés a spanyol és a francia nagyvárosokban következett be, leginkább Toulouse népessége bővült, ahol közel 12%-kal nőtt a lakosság száma. Csupán néhány városban csökkent számottevően a népesség,

ezek közül kiemelkedik a portugál és a magyar főváros, ahol a népességfogyás mértéke négy év alatt 6,2, illetve 4,6% volt.

A népességnövekedés azonban kevésbé a természetes népmozgalom, mint inkább a vándorlás pozitív különbözetének volt az eredménye. A népesség természetes fogyása 21 városban volt jellemző, a legnagyobb 4–5 ezrelékes éves szintű



2. ábra. Népességváltozás, 2000–2004



3. ábra. Öregedési index, 2004

népességfogyás Genova, Lodz és Budapest városokban következett be. A természetes folyamatokból (az élve születés és a halálozás különbözetéből) származó népességnövekedés a francia, a brit, a holland és a skandináv nagyvárosokban volt a legnagyobb. A francia és a brit városokban 6–8 ezrelékes éves növekedési ütemet mértünk.

A születések száma ennek megfelelően a francia, a brit, a holland és a skandináv nagyvárosokban volt a legmagasabb, itt ezer lakosra évente 12–16 élve születés jutott. A legkevesebb gyermek a német, a lengyel, a magyar és a román városokban született, ahol mindössze 7–9 élve születés jutott ezer lakosra.

A halálozási ráta értéke a vizsgált városokban viszonylag széles tartományban, 6–14 ezrelék között szóródott 2004-ben. Budapesten volt a ráta értéke a legmagasabb, hozzá hasonló halandósági arányszám jellemezte Riga, Lodz, Glasgow, Essen városait is. A fentiek ismeretében nem meglepő, hogy épp a

kedvező korstruktúrájú francia városokban a legalacsonyabb ez az érték. A halálozás adatait részletesen áttekintve, egészen különös megállapításokat tehetünk, hiszen számos nagyvárosban kiemelkedően magas volt a 65 év alatt meghaltak száma. Viiliusban például az összes halálozás 37%-át 65 évnél fiatalabban elhunytak adták, de 30% körüli érték jellemezte Lodz, Riga, Poznan és Wroclaw városát is.

Az európai nagyvárosok átlagos népsűrűsége 2700 fő volt négyzetkilométerenként, de ennél jelentősen magasabb értékek is előfordultak. Párizs belvárosában a népsűrűség a négyzetkilométerenkénti 20 ezer főt is meghaladta, de 15 ezer fős érték jellemezte a katalán fővárost, Barcelonát is. A zsúfoltabb nagyvárosok között tarthatjuk számon Bukarestet, Athént, Nápolyt, Milánót, Torinót, Brüsszelt és Lisszabont is, ahol 1km²-re 6–8 ezer lakos jutott. Szellősebb városszerkezet jellemezte az észak- és közép-európai nagyvárosokat.

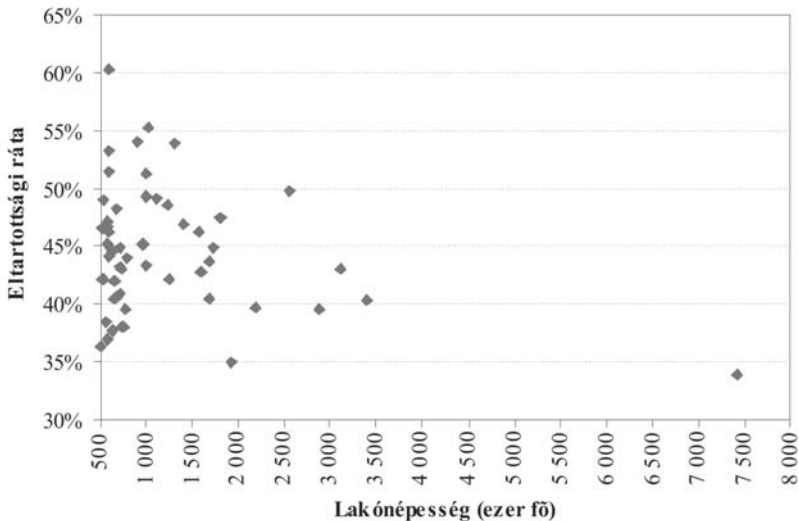
Az európai nagyvárosok népessége folyamatosan *öregszik*. Az ezredforduló és a vizsgálat időpontja között eltelt négy év során 6,7 százalékponttal, 122%-ra növekedett a nagyvárosokra számított öregedési index értéke. A városok kétharmadában az idősek száma meghaladta a gyermekkorúakét. A népesség előregedése Genovát, Torinót, Milanót, Barcelonát és Madridot sújtotta leginkább, ahol a mutató értéke 180–245% volt. A „legfiatalabb” városok Hollandiában és Franciaországban találhatóak, Rotterdam, Amszterdam, Lille, Toulouse, Bordeaux, Párizs, Nantes, Lyon mindegyikében meghaladta a gyermekkorúak száma az idősekét.

Gazdasági szempontból fontos mutató az *eltartottsági ráta*, amely megmutatja, hogy az adott városban hány gyermek és időskorú jut 100 felnőttre. 2004-ben a vizsgált városokra számítva a mutató értéke átlagosan 43 volt. Az eltartottak magas aránya az olasz városokon kívül Franciaországban volt jellemző, de míg előbbieken az időskorúak,

addig utóbbiakban a gyermekkorúak magas száma okozta az eltartottsági ráta kiemelkedően magas értékét. Az eltartottak aktív korúakhoz viszonyított aránya a lengyel, a brit és a közép-európai nagyvárosokban volt a legalacsonyabb.

Háztartások, jövedelmek és a társadalmi polarizáció

A városokban és különösen a metropoliszokban élő emberek életmódja, és társas kapcsolataik jelentősen különböznek a kisebb településeken lakóképtől. A nagyvárosokban növekvő gondot jelent az egyedül, magányosan élők számarányának emelkedése. Az egyedüllét egyesek számára (munka vagy más okok miatt) választott, míg mások számára kényszerű (az öregkor vagy a párkeresés nehézségei miatt kialakult) helyzet. Az előbbi okok elválasztására a rendelkezésre álló adatok nem adnak lehetőséget, ugyanakkor az egyedül élők, valamint az egyedülálló időskorú háztartások aránya so-



4. ábra. Az eltartottsági ráta alakulása, 2004

kat elmond a probléma nagyságáról. A vizsgálatban részt vevő poliszok között nem ritka az olyan, amelyben a háztartások felét vagy több mint felét az *egyedül élők háztartásai* teszik ki. Ilyen városok Amszterdam, Hannover, München, Frankfurt, Brüsszel, Párizs, Róma, Düsseldorf és Berlin. Az egyedülálló ilyen magas aránya csupán Rómában magyarázható az idős korban bekövetkező elmagányosodással (az idősek gyakran gyermekeik elköltözése, vagy a házastárs elvesztése miatt maradnak egyedül), mivel itt az egyedülálló háztartásainak kétharmadát az idősek adták. A többi városban az egyedülálló háztartásokon belüli aránya 30%-ot tett ki. Spanyolországban a család ma is nagy értéknek számít, így az ottani városokban a háztartásoknak csak kisebb részét, 24–30%-át adták az egyedülállók.

Szintén jelentős, és nem ritka városi probléma a társas kapcsolatok gyakori felbomlása, s ennek következtében az *egyszülős családok* terjedése. Az európai nagyvárosokban a háztartások 5–10%-ában a szülők egyedül nevelték gyermekeiket (gyermekeiket), arányuk Brüsszelben a legnagyobb (13%), de magas volt a brit és a holland városokban is. A már említett kulturális háttér miatt a mutató értéke szintén a spanyol városokban volt a legalacsonyabb, 2% körüli.

A *jövedelmi különbségek* látszólagosan kisebbek, mint az EU 27 országára számított átlag, hiszen a városban élő háztartások közötti különbség jóval kisebb, mint a városi és a vidéki háztartások közötti szakadék. A nagyvárosokban a rendelkezésre álló adatok alapján a felső és az alsó jövedelmi ötödbe tartozók közötti különbségek 2,2–3,5-szeres érték között szóródtak, míg a jövedelmi különbség a 27 tagország összes háztar-

tására számítva 4,9-szeres volt 2005-ben.

A Bécsben és Madridban lévő háztartások *egy főre jutó átlagos elköltendő jövedelme* volt a legmagasabb, ők 30 ezer euró körüli jövedelemre számíthattak. A nyugat-európai nagyvárosok legtöbbjében azonban 20–25 ezer euró volt a mutató értéke. Az olasz, a francia, a brit és a közép-európai nagyvárosokban élő háztartások jövedelmi adatait sajnos nem tartalmazza az adatbázis, így teljes körű összehasonlításra nem ad módot.

Lakáshelyzet

A nagyvárosokban továbbra is gondot okoz a megfelelő lakhatás biztosítása, mivel a lakásárak és a jövedelmek közötti szakadék egyre nagyobb. Nyugat-Európában a lakásbérlet és a csatlakozó országokhoz képest elterjedtebb, a bérlakások kínálata is nagyobb.

A *lakások árai* Münchenben voltak a legmagasabbak, ahol egyetlen m² átlagosan több mint 4500 euróba került. A lakásárak Londonban, Düsseldorfban, Frankfurtban és Madridban is jelentősen meghaladták a 3000 eurót. A legolcsóbb lakásokat Közép-Európában és a Baltikumban találjuk. A legolcsóbb Vilnius volt, ahol a lakások a müncheni árnak csupán tizedébe kerülnek.

A *bérleti díjak* között hasonló, ha nem nagyobb különbségek jelentkeznek a nyugati és a közép-európai vagy a baltikumi árak között. Míg Nyugat-Európában nem ritka az átlagosan 100–150 eurós négyzetméterenkénti bérleti díj, addig a Baltikumban mindez csupán 6 euró. A legolcsóbb nyugat-európai bérleti díjak Hollandiában jellemzők, Rotterdamban 50, míg Amszterdamban 63

2. táblázat. Lakásárak, bérleti díjak, valamint a saját tulajdonú lakásban élő háztartások aránya a legdrágább és a legolcsóbb európai városokban, 2004⁴

Város	Lakások átlagára (euró/m ²)	Lakások átlagos bérleti díja (euró/m ²)	Saját tulajdonú lakásban élő háztartások aránya
München	4530	105	24%
Düsseldorf	3870	84	22%
London	3815	..	75%
Frankfurt am Main	3670	98	17%
Madrid	3107	155	..
Barcelona	2847	129	..
Essen	2830	71	23%
Köln	2830	82	24%
Dortmund	2800	67	25%
Stuttgart	2730	79	30%
:			
:			
Sevilla	1571	112	..
Prága	1563	..	..
Zaragoza	1548	102	..
Rotterdam	1438	50	26%
Valencia	1186	108	91%
Brüsszel	1008	..	..
Riga	896	6	74%
Budapest	811	..	97%
Bukarest	546	..	..
Vilnius	409	..	..

euró volt egy lakás átlagos bérleti díja m²-enként.

A lakásárak, a bérleti díjak, valamint a jövedelmek egymáshoz viszonyított aránya, az adott ország lakáspolitikája, a munkavállalói mobilitás (külföldi munkavállalók aránya), s az adott országban kialakult szokások együttesen befolyásolják a háztartások azon döntését, hogy saját vagy bérelt ingatlanban élnek. Németország, Hollandia, Dánia nagyvárosaiban a háztartásoknak csupán 20–30%-a élt saját lakóingatlanában. Berlinben és Frankfurtban a háztartásoknak ennél kisebb hányadának, 13, illetve 17%-uknak

volt birtokában az otthona. Nagy-Britanniában, valamint a közép-európai városokban éppen fordított a helyzet, a briteknél a háztartások háromnegyede, míg régiókban ennél még nagyobb hányada birtokolja lakóingatlanát.

A legnagyobb *laksűrűség* a lengyel nagyvárosokat, Poznant, Wroclawot és Krakkót, a litván fővárost, Vilniust, valamint a brit városokat jellemezte, ahol 240–260 lakó jutott száz lakásra. A német városokban, valamint Párizsban volt a mutató értéke a legalacsonyabb, 170–180 fő körül. Ennek megfelelően alakult az egy főre vetített lakóterület

4 Francia, portugál, lengyel, svéd, görög és belga városok adatai nélkül.

nagysága is. A német városokban, Bécsben, valamint Koppenhágában nagyjából 40m². vagy annál több jutott egy lakóra, míg a közép-európai városokban ennél jóval kevesebb, 15–25m².

Közlekedés, környezet

A nagyvárosokban mindig az egyik legfontosabb kérdés a közlekedés szervezése, mivel az jelentős hatást gyakorol a környezetre, az ott élők életminőségére. Sajnos a tagországok statisztikai hiányosak e témakörben, ezért csupán vázlatot, és nem teljes képet kaphatunk a nagyvárosok közlekedési és környezeti állapotáról.

A buszállomány ezer lakosra jutó száma az olasz városokban, Nápolyban, Palermóban, Rómában, Torinóban, Milánóban, valamint Stuttgartban és Budapesten volt a legmagasabb. A magyar főváros tömegközlekedésének helyzete azonban közel sem ilyen kedvező, ha nem csak a járművek számát, hanem azok korát is vizsgáljuk. Budapesten a járműállomány rendkívül idős, átlagosan 12 éves volt 2004-ben, ehhez foghatóan elavult flottával csupán Varsó rendelkezett. Az európai városok járműállománya ennél sokkal fiatalabb, a rendelkezésre álló adatok alapján átlagosan 7,6 éves volt.

A *regisztrált személygépjárművek* ezer lakosra vetített száma igen nagy szóródást mutat az európai nagyvárosokban. A leginkább „motorizált” városok az olasz, valamint a francia városok, ahol 1000 lakosra több mint 500 regisztrált személygépjármű jutott. Ezek közül is kiemelkedik Róma, ahol a statisztikák alapján az ott élők háromnegyede rendelkezik személygépkocsival. Némileg meglepő módon Koppenhága, Riga, Pá-

rizs, Glasgow és Amszterdam polgárai birtokoltak legkisebb arányban személyautót, de ez csupán annyit tesz, hogy e városokban 1000 lakosra 250–300 gépjármű jutott.

Az *ingázók száma* a német városokban a legnagyobb, itt nem ritka, hogy a városba ingázók száma a teljes lakónépesség 30–40%-ára rúg. Közülük is kiemelkedik Európa egyik pénzügyi központja, Frankfurt am Main, ahová naponta több mint 300 ezren ingáztak, ami a teljes lakónépesség 47%-ának felelt meg. Hasonlóan nagyarányú az ingázás Párizsban is, ahol a belvárosba minden nap 814 ezren érkeznek, ami a lakónépesség 37%-át teszi ki. A kifelé és befelé történő ingázás együttes hatásaként a német városok – Frankfurt, Stuttgart, Düsseldorf, Hannover – népessége minden nap 20–40%-kal duzzad fel, de magas, 20% feletti érték jellemzi Párizs belvárosát, valamint Koppenhágát is. Az olasz, a spanyol és a francia városok többségében a napi ingázás volumene meg sem közelíti ezen értéket. A közép-európai nagyvárosok többségére ingázási adatok nem állnak rendelkezésre.

E tények figyelembevételével nem meglepő tehát, hogy a legtöbb P+R parkolóval is a német nagyvárosokban találkozhatunk. A „park and ride” parkolók száma ugyanakkor az ingázás mértékéhez és a regisztrált személygépjárművek állományához képest a nagyvárosok többségében továbbra is nagyon alacsony. Azon városok közül, amelyek parkolóhelyeiről részletes adatokkal rendelkezünk, Münchenben és Stuttgartban találjuk a legtöbb ilyen parkolóhelyet, 24 500, illetve 15 900 darabot. Budapesten a felmérés időpontjában 3300 ilyen parkolóhelyet tartott nyilván a fővárosi önkormányzat, ami nem kevés,

3. táblázat. A közlekedés és az ingázás főbb jellemzői az európai nagyvárosokban

Város	Lakónépesség (fő)	Városból		1000 lakosra jutó sze- mélygépkocsik száma
		ingázók	népességhez viszonyított aránya, %	
Bécs	1 598 626	..	..	398
Brüsszel	999 899	..	..	482
Prága	1 170 571	..	..	..
Berlin	3 387 828	3,3	5,8	320
Hamburg	1 734 830	4,5	15,5	370
München	1 249 176	8,7	24	418
Köln	969 709	8,2	21,3	399
Frankfurt	646 889	9	46,7	..
Essen	588 084	10	16,1	425
Stuttgart	590 657	9,7	34,5	399
Dortmund	588 680	9,5	13,9	439
Düsseldorf	572 663	9,5	34,5	395
Bréma	545 932	5,2	17,8	383
Hannover	515 841	8,1	29	369
Koppenhága	501 664	..	..	214
Madrid	3 099 834	2,5	18,6	438
Barcelona	1 578 546	2,2	19,1	..
Valencia	785 732	3,5	13,1	..
Sevilla	704 203	8,1	13,7	..
Zaragoza	638 799	3,5	4,5	..
Malaga	547 731	3,7	7,3	..
Helsinki	971 785	..	..	..
Párizs (város)	2 181 374	13,7	37,3	250
Lyon	1 226 249	4,9	11,3	446
Toulouse	651 586	6,1	15,6	529
Bordeaux	702 522	4,6	11,5	515
Nantes	579 131	4,6	12,7	514
Lille	1 107 861	3,2	8,1	429
Marseille	1 023 973	5,4	7,1	426
Athén	2 884 338	..	..	..
Budapest	1 695 814	3,7	12,3	355
Róma	2 553 873	..	..	723
Milánó	1 299 439	..	..	569
Nápoly	995 171	..	..	537
Torino	902 255	6,8	13,6	623
Palermo	675 277	..	..	566
Genova	605 084	..	..	475
Vilnius	552 800	..	..	..
Riga	735 241	..	..	248
Amszterdam	739 104	12,4	34,1	286
Rotterdam	598 923	13,6	31,2	327
Varsó	1 692 854	..	..	..
Lodz	774 004	..	..	..
Krakkó	757 430	..	..	..
Wroclaw	636 268	..	..	..
Poznan	570 778	..	..	..
Lisszabon	1 807 939	..	..	..
Bukarest	1 927 448	..	..	..
Stockholm	1 396 385	1,3	4	392
London	7 429 200	..	..	331
Birmingham	992 400	..	..	331
Leeds	719 600	..	..	362
Glasgow	577 700	..	..	286
Sheffield	516 100	..	..	359

ám a hasonló méretű Hamburghoz képest csupán harmadakkora kapacitást jelent.

A közlekedés környezeti hatásai között a legsúlyosabb probléma a légszennyezés, Európa nagyvárosaiban visszatérő gondot jelent az egészséget károsító gázok és a szálló por magas koncentrációja. (A városok légszennyezettségeért nem okolható kizárólag a városi közlekedés, ám jelentős mértékben járul hozzá.) A 10 µm nagyságú szálló por (PM10) koncentrációja az említett nagyvárosokban átlagosan 35 napon haladta meg az egészségügyi határértéket. A por által legszennyezettebb Torino, Bukarest, Krakkó, Milánó és Malaga volt, ahol a szálló por koncentrációja az év harmadában (Torinóban 174 napon) haladta meg az egészségügyi határértéket. A francia, a brit, a német valamint a skandináv országok nagyvárosaiban csupán 2–30 napon okozott ez problémát. Budapest is a jobb levegőjű nagyvárosok közé tartozik. Jellemző az olasz városok rettenetes környezetterhelésére, hogy a NO₂ átlagos koncentrációja itt volt a legmagasabb. Milánóban például az említett gáz koncentrációja 95 napon lépte túl az egészségügyi határértéket, ami egyedülálló Európában. Ehhez hasonló értékekkel az olasz városokon kívül csak a román fővárosban találkozhatunk.

Közbiztonság⁵

A bűncselekmények jelentős hatást gyakorolnak a városban lakók életkörülményeire és annak megítélésére. A bűnügyi statisztikák nagyon félrevezetőek lehetnek a jogrendszerben meglévő különbsé-

gek miatt, ezért az összes ismertté vált bűncselekmény helyett a fontosabb bűncselekménytípusokat vettem az összehasonlítás alapjául.

Az európai nagyvárosok közül Rigában, Brüsszelben, Brémában és Lisszabonban követték el a legtöbb *gyilkosságot*, a felsorolt városokban 100 ezer lakosra 9–12 gyilkosság jutott 2004-ben. A spanyol, a francia és a skandináv városokban, valamint a magyar fővárosban ennél jóval kevesebb gyilkosság történt.

A *betörések* száma Brüsszelben és a holland nagyvárosokban volt a legmagasabb, itt tízezer lakosra 110–120 ilyen vagyon elleni bűncselekmény jutott. Vagyontárgyaikat a skandináv, a spanyol és a lengyel városokban élők tudhatták a legnagyobb biztonságban, hiszen ezen országok nagyvárosaiban mindössze 10–20 ilyen bűncselekmény jutott tízezer lakosra.

A francia és a brit városokban tulajdonították el a legtöbb autót (Toulouse, Birmingham, Leeds, Marseilles, Bordeaux, Nantes), ahol minden tízezer lakosra legalább 100 lopás jutott. Szerencsésebb a helyzet ettől keletebbre, az osztrák, a német, a magyar, a lengyel és a litván városokban tevékenykedő bűnözők ennek csak töredékét rabolták el.

Összefoglalás

A nagyvárosok az unió gazdaságának, társadalmának alapkövei, így fontos, hogy a környezeti értékek megőrzésével, a társadalmi különbségek csökkentésével, a lakás- és közlekedési problémák mérséklésével olyan városok jöjjenek létre, amelyek kedvező életkörülményeket te-

5 A bűnügyi statisztikák az olasz városok adatait nem tartalmazzák.

remtenek az elkövetkező generációknak. Ehhez azonban hosszú út vezet, amint az az előbbi tényekből kiderült, az európai városok többsége számos problémával küzd. Ebben nincs különbség a régi és az újonnan csatlakozó országok nagyvárosai között, inkább a problémák súlyosságában, eltérő összetételében tapasztalható eltérés. Európa nyugati felében a lakásproblémák, az elidegenedés, az öregedő társadalom, a bűnözés okoz gondot, míg Dél-Európában főként a környezetszennyezés és a zsúfoltság jelenti a legnagyobb problémát. A közép-európai váro-

sok a kedvezőtlen demográfiai folyamatokkal, a környezetszennyezés okozta gondokkal és a lakosság kedvezőtlen jóléti helyzetéből adódó kihívásokkal kénytelenek szembenézni. A problémák megoldásához először azok természetének és súlyosságának felismerésére van szükség. Ehhez nyújthat segítséget a cikk megírásához alapul vett Urban Audit adatbázis, amely az európai statisztika történetében először teremt lehetőséget a városok adatainak, főbb jellemzőinek egységes módszertan alapján történő nemzetközi összehasonlítására.

Irodalom

www.urbanaudit.org

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/city_urban

CONTENTS

Editorial letter to the Readers	3
ANNAMÁRIA INZELT– LÁSZLÓ CSONKA– LAJOS NYIRI– GYÖRGY VARGA: Choose your own path but do it. The creation of a contemporary RDI information model for Hungary	5
KATALIN GÖRÖG: Effects of Directive on services in the internal market and of Simplification Measures of Hungarian administrative law on the administration of civil defence and disaster protection	34
ZSUZSA LUDVIG: Economic relations between the European Union and Azerbaijan	52
Hungarian EU Presidency, 2011	
GYÖRGY FÓRIS: Communications challenges to be faced by the Hungarian EU-presidency	64
European Security and Defence Policy	
KÁROLY NAGY: State-building in the 21st Century	74
Review	
JENŐ BEKE: Harmonization of the Accounting Principles in the European Union.	86
Current affairs in the EU	
<i>Hungarian Central Statistical Office</i>	
ANDRÁS KEZÁN: Cities and urban problems in the European Union	101
English summaries.	112

SUMMARIES

**ANNAMÁRIA INZELT- LÁSZLÓ CSONKA- LAJOS NYIRI-
GYÖRGY VARGA**

**CHOOSE YOUR OWN PATH BUT DO IT. THE CREATION OF
A CONTEMPORARY RDI INFORMATION MODEL FOR HUNGARY**

An essential condition for fact-based political decision-making is a properly operating information system which provides the knowledge required to understand the processes of research and development and innovation (RDI). There is a growing need of monitoring, evaluation, foresight and technology assessment based on statistical indicators and analysis. According to the international experiences a useful RDI statistical information system can be built and operated in different ways. This part of the paper describes the experiences of the RDI statistical knowledge base and institutions in three different countries in order to evaluate their appropriateness for the Hungarian environment. The 2nd part of the paper will summarize the lessons of the international experiences which strengthen the view that the characteristics of all three systems have to appear in the soon-to-be developed Hungarian system while it has to fully suit to the other domestic players in the field. Strong legal guarantees and the choice of financing methods have to secure the independence and stable functioning of the RDI statistical information basis.

KATALIN GÖRÖG
**EFFECTS OF DIRECTIVE ON SERVICES IN THE INTERNAL
MARKET AND OF SIMPLIFICATION MEASURES OF HUNGARIAN
ADMINISTRATIVE LAW ON THE ADMINISTRATION OF CIVIL
DEFENCE AND DISASTER PROTECTION**

In OECD's work the term administrative simplification refers to government policies, programmes, and activities with the purpose of simplifying and easing the burdens of administrative processes of Government that impinge on businesses, consumers and government itself. These burdens are originated mainly from the bureaucratic process, exaggerated, complex, overlapping and repeated information obligation, from the corresponding to the prescriptions of legal regulations.

First of October, 2009 can be considered as a milestone regarding to the Hungarian administrative simplification ascribing to the next measures. This publication provides information on how much the Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 has an effect on the general rules of an administrative magisterial procedure and a service in Hungary and how, in terms of simplification. Obviously the national general rules influences the sectorial measures, therefore their harmonisation had to be elaborated. I focus on the topic of prevention of major industrial accident belonging to the circle of disaster management giving an overview about the changes affecting the topic in the above measures in the interest of the realisation. The simplification techniques described are for serving the effective, service-orientated, cheap administration.

ZSUZSA LUDVIG ECONOMIC RELATIONS BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND AZERBAIJAN

The European Union has been paying more and more attention to the post-Soviet space beyond Russia as well. A major reason to that is the fact that this region is rich in energy carriers which is of growing importance for the EU following a diversification goal in its energy supply. Azerbaijan is on top of these highly valued relations. The article deals with EU-Azeri economic relations introducing main characteristics, institutionalised frameworks, major tendencies and perspectives. It gives a general picture covering not only energy issues.

GYÖRGY FÓRIS COMMUNICATIONS CHALLENGES TO BE FACED BY THE HUNGARIAN EU-PRESIDENCY

It is a clear ambition of the future Hungarian EU-presidency to improve the country's image, which has eroded over the past few years. In order to reach this aim it is inevitable to acquaint the international media with the strategy and working program of the Hungarian presidency and get media organizations to support these goals. Bearing this in mind, our essay is to analyze the media communications practices of past EU-presidencies and it will draw conclusions that might be of value to the Hungarian team during the six-month presidency period. A key message we would like to convey is that holding the presidency does not entail information and communication monopoly; in fact, it is quite the opposite: if the communication strategy of the presidency is not informative, fast and efficient enough, the Brussels-based media will turn its back at the presidency team and get information from other sources. For the presidency it would mean losing a direct channel for "selling" itself and to influence decision-making processes indirectly via the media. At this point it is also worthy remembering that public servants will have to be communicating with international media for six months, which may require special preparation and training on their side.

KÁROLY NAGY STATE-BUILDING IN THE 21ST CENTURY"

The experiences gained from the state-building programs taking place with our direct involvement (Afghanistan, Kosovo, Bosnia-Herzegovina) indicate that we should pay more attention to whether the International Community participating in such missions possesses a theoretically well founded concept based on a consensus arrived at by the members of the Community prior to military operations. Parallel with the development of the conceptual foundations, the capabilities required for the understanding, application and implementation of the concept should be developed as well. However, this alone is not enough to guarantee success; we should also ensure that the population of the country affected understand, accept and support the objectives of the intervention carried out by the International Community. Therefore, various "culture programs" should

be developed. It is relatively easy to create a new institutional structure and set up different state institutions. However, if we want them to become real institutions, we should support the above programs.

JENŐ BEKE

HARMONIZATION OF THE ACCOUNTING PRINCIPLES IN THE EUROPEAN UNION

This paper investigates the relation between differences in accounting principles in the European Union. The international effort in harmonizing national accounting standards formally began in 1973 with the establishment of the International Accounting Standards Committee (IASC), which aimed to improve and harmonize financial reporting around the world. However, there was limited adoption of International Accounting Standards before the late 1990s. An important success for international accounting harmonization culminated in 2002 when the EU parliament approved the regulation requiring EU-registered companies to adopt IAS by 2005. The proponents of accounting harmonization argue that harmonization helps reduce information asymmetry, lowers the cost of capital, and increases flow across borders. With accounting harmonization, investors and other market participants could better use their current expertise to analyse firms from countries with accounting standards that they are familiar with. Harmonization also increases firm's costs in complying with the new standards. The opponents argue that the characteristics of accounting problems, history, culture, and institutional frameworks in a country determine the form and content of accounting standards. Hence, an appropriate set of accounting standards in one country need not be an appropriate set of accounting standards in another country.

CONTRIBUTORS TO THIS VOLUME

ANNAMÁRIA INZELT	director, IKU Innovation Research Centre, Financial Research Corp.
LÁSZLÓ CSONKA	researcher, IKU Innovation Research Centre, Financial Research Corp.
LAJOS NYIRI	senior advisor, Zinnia Group
GYÖRGY VARGA	director, PRAESTOR Advisory Ltd.
KATALIN GÖRÖG	staff member of the National Directorate General for Disaster Management, legal adviser
ZSUZSA LUDVIG	senior research fellow, Institute for World Economics of the Hungarian Academy of Sciences
GYÖRGY FÓRIS	Bruxinfo, European Studies Agency
KÁROLY NAGY	senior advisor to Minister of Defence
JENŐ BEKE	Csc,CPA,CTE, Associate Professor, University of Pécs, Faculty of Business and Economics
ANDRÁS KEZÁN	counsellor of Hungarian Central Statistical Office, Dissemination Department

E SZÁMUNK SZERZŐI

INZELT ANNAMÁRIA	igazgató, IKU Innovációs Kutató Központ, Pénzügykutató Zrt.
CSONKA LÁSZLÓ	kutató, IKU Innovációs Kutató Központ, Pénzügykutató Zrt.
NYIRI LAJOS	vezető tanácsadó, Zinnia Group
VARGA GYÖRGY	igazgató, PRAESTOR Advisory Ltd.
GÖRÖG KATALIN	az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság hivatásos állományú tagja, jogtanácsos
LUDVIG ZSUZSA	az MTA Világgazdasági Kutatóintézetének tudományos főmunkatársa
FÓRIS GYÖRGY	a Bruxinfo Európai Elemző Iroda igazgatója
NAGY KÁROLY	a Honvédelmi Miniszter főtanácsadója
BEKE JENŐ	kandidátus, bejegyzett könyvvizsgáló és adószakértő, egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kara
KEZÁN ANDRÁS	tanácsos, Központi Statisztikai Hivatal, Tájékoztatási főosztály