

# EURÓPAI TÜKÖR

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA



**A TARTALOMBÓL** ■ Feledy Botond: A lobbisabályozás fejlődése az uniós intézményekben ■ Artner Annamária: Globális és európai foglalkoztatás és válságkezelés ■ Gellérné Lukács Éva–Fűrjes Annamária: Munkanélküliek szabad mozgása az Európai Unióban ■ Györkös Péter: A Magyar Köztársaság Európai Unió mellett működő Állandó Képviselése a magyar EU-elnökség tükrében

**XV. ÉVFOLYAM 10. SZÁM | 2010. OKTÓBER**

# EURÓPAI TÜKÖR

Kiadja a Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma.

**Felelős kiadó:** Urkuti György

**Főszerkesztő:** Trócsányi László

**Lapigazgató:** Bulyovszky Csilla

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

**Terjesztés:** Horváthné Stramszky Márta, stramszkymarta@kum.hu

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

A kiadványcsalád borítón látható emblémája Szutor Zsolt alkotása.

Nyomdai előkészítés: Gyalog János

Nyomdai kivitelezés: Pharma Press Kft.

ISSN 1416-6151



# EURÓPAI TÜKÖR

2010/10.

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA

## Tartalom

FELEDY BOTOND: A lobbiszabályozás fejlődése az uniós intézményekben . . . . .	3
ARTNER ANNAMÁRIA: Globális és európai foglalkoztatás és válságkezelés . . . . .	19
UJVÁRINÉ ANTAL EDIT: A biztosítási szerződési jog változásai az európai jogfejlődés áramában . . . . .	37
GELLÉRNÉ LUKÁCS ÉVA–FÜRJES ANNAMÁRIA: Munkanélküliek szabad mozgása az Európai Unióban . . . . .	52
ÉLTETŐ ANDREA: A bevándorlás gazdaságalkító szerepe, a bevándorlók helyzete Spanyolországban – a válság hatásai . . . . .	62
<b>Magyar EU-elnökség, 2011</b>	
GYÖRKÖS PÉTER: A Magyar Köztársaság Európai Unió mellett működő Állandó Képvisellete a magyar EU-elnökség tükrében . . . . .	78
<b>Szemle</b>	
NÁDUDVARI ZOLTÁN: A válságra válaszoló kormányzati pénzügyek elszámolási módszerei . . . . .	83
<b>Olvasólámpa</b>	
Milford Bateman: Why doesn't microfinance work? The Destructive Rise of Local Neoliberalism (Miért nem működik a mikro-finanszírozás? A helyi neoliberalizmus destruktív térhódítása) (Futó Péter) . . . . .	94
<b>English summaries.</b> . . . . .	103

Kedves Olvasó!

Az Európai Tükör következő, november-decemberi duplaszáma – amely a 2011. január 1-jén kezdődő magyar EU-elnökség különböző aspektusait dolgozza fel – december közepén jelenik meg.

(a szerk.)

FELEDY BOTOND

## A lobbiszabályozás fejlődése az uniós intézményekben

*Sem az Európai Unió, sem annak intézményei nem rendelkeznek egységes lobbiszabályozással. A következőkben bemutatjuk, hogyan fogalmazódott meg az Egységes Európai Okmány (EEO) elfogadása után a szabályozás iránti igény, hogyan kerültek elfogadásra az első intézményi szabályok e területen, végül áttekintjük, hogy az ezredforduló után tíz évvel hol tart a folyamat. Az elemzés során rendhagyó módon nem a befolyás elérésére törekvő csoportokat, hanem az intézményi érdekeket tartjuk szem előtt.*

A vizsgálat célja, hogy a mai szabályozási környezet sajátosságait visszavezzük az első szabályok elfogadásának idejére, vagyis az ún. útvonalfüggőséget kimutassuk a mostani jogszabályokban (illetve azok hiányában). Az útvonalfüggőség e cikk kereteiben úgy határozható meg, mint az adott jogintézmény születésekor jelen lévő kontextusfüggő elemek továbbélése és hatása a mindenkori intézményi struktúrára, kifejezett ellenkező akarat hiányában.

Egyfelől a területi korlátok miatt, másfelől azért, hogy a kutatást fókuszáljuk, a továbbiakban az uniós intézmények közül az Európai Bizottsággal és az Európai Parlamenttel foglalkozunk. Az Európai Unió Tanácsa és az Európai Tanács mint kormányközi tárgyalási fórumok hagyományosan nem képezik az érdekvégyesítés kutatásának (*interest group research*) elsődleges szintjét. Ennek oka, hogy az érdekvégyesítés tanulmányozása során a figyelem az elmúlt évtizedekben elsősorban a magánfelek – üzleti és civil szféra – kormányzati-jogalkotási befolyására irányult, vagyis a kormányközi elemzéseket meghagyták más politikatudományi területek számára. Ettől függetlenül az Európai Unió Tanácsa közel sem elhanyagolható intézmény, sőt, végső döntéshozó. Ugyanakkor semmiféle speciális szabályozással nem rendelkezik a lobbisták fogadását illetően, ahogy még a nyilvánosság is néha nehezen értelmezhető számára. A lobbitevékenység tanácsi ügyekben nem ritkán a tagállami fővárosokban, brüsszeli állandó képviseléseken zajlik. Így a nehéz kutathatóság további – bár nem jogos – érdektelenséget szült. A következőkben mi azért is korlátozzuk a kutatást a két másik központi uniós jogalkotó intézményre, a Parlamentre és a Bizottságra, mert e két intézmény már számos erőfeszítést tett a lobbistákkal és érdekcsoportokkal való kapcsolattartás szabályozására.

A Gazdasági és Szociális Bizottság (GSZB) szintén rendelkezik a társadalmi csoportokkal való kapcsolattartást szabályozó normákkal, azonban az intézmény súlya a döntéshozatalban és az alapvetően különböző hozzáállása e kapcsolatokhoz nem indokolja, hogy egyszerre vizsgáljuk szerepét a Bizottsággal és a Parlamentével.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Obradovic, Daniela: Regulating Lobbying in the European Union, Chapter 15, in: Coen, David és Richardson, Jeremy, *Lobbying the European Union, Institutions, Actors, and Issues*, Oxford University Press, New York, 2009, .298–334. o.

## 1. Érdekérvényesítés, lobbizás, lobbista

Az Országgyűlés hivatalosan is meghonosította a „lobbi” kifejezést a magyar jogban a lobbizásról szóló 2006. évi XLIX. törvénnyel. E magyar jogi konstrukcióhoz képest fontos különbség, hogy jelen cikkben a lobbistákon nemcsak a fizetett, tehát harmadik fél érdekeit ellenszolgáltatásért képviselő lobbistákra korlátozzuk a kifejezést, hanem az olyan alkalmazottakra és önkéntesekre is, akik ezzel ekvivalens feladatot látnak el más jogi státusból. Így brüsszeli szinten a regionális képviselőtől a civil szektoron át az ún. *in-house* lobbistákig terjed a skála, ez utóbbi feddi le a multinacionális cégek által fenntartott brüsszeli képviselői munkatársait, akik teljes állású alkalmazottak az adott vállalatnál, és munkaidejükben lobbizással foglalkoznak. A lobbizással egyenértékűnek tekintjük az érdekérvényesítés kifejezést, amelyet azonban élesen el kell határolni az érdekképviselőtől, amely különböző, a társadalmi részvételt más formában erősítő jogintézményeknél előforduló jelenség. Az „érdekcsoporthoz” kifejezést a magánérdek szinonimájaként tekintjük.

A cikkben a magánérdek a *non-profit* és *for-profit*, vagyis civil és üzleti érdeket egyaránt jelöli, továbbá minden olyan érdeket, amely nem a lobbizással célzott intézmény sajátja. Ez utóbbi fordulat ahhoz szükséges, hogy az éppen vizsgált intézménytől eltérő kormányzati, állami szereplők érdekérvényesítési tevékenységét is ide érthessük. Ilyen módon a „magán” jelzőt a lehető legtágabbra vesszük. Az érdekérvényesítési tevékenység ez irányú kibővített felfogása a XXI. századi valóságot jól tükrözi. Az ún. *multilevel government* koncepcióban, vagyis a többszintű kormányzati struktúrákban előfordulhat, hogy az intézmények egymás irányába is hasonlóan lobbiznak egy közpolitikai ügyben, mint a magánérdekek. Így a köztisztviselés elméleti szinten képezhet csak különböző kategóriát, a praktikus vizsgálatok során egyértelmű, hogy a többi magánérdekekkel léphet versenybe a döntéshozó szűkös idejéért, figyelméért.

A hazai lobbizótörvényt többféle kritika érte. Koncepcionális gondot jelent, hogy a jogszabály nem kezeli kiegyensúlyozottan az átláthatóság kérdését: amíg a lobbistáknál érdemi jelentéstételi kötelezettséget ír elő, addig a döntéshozó oldalán hiányoznak a modern garanciák, mint a közszolgálat utáni magánszektorba való belépés korlátozása, illetve a képviselőtestületeknél (Országgyűlés és helyi önkormányzatok) saját hatáskörbe utalja a döntéshozók jelentéstételi kötelezettségének szabályozását. Mindezek azonban elvi kérdések maradnak, mivel a végrehajtás alapvetően kudarcba fulladt. A regisztrációk száma aligha feddi a valódi hazai lobbitevékenység volumenét, 2010. április elsejével bezárólag körülbelül 250 lobbista (természetes és jogi személy) szerepelt az adatbázisban,<sup>2</sup> így módon a törvény *lex imperfecta* maradt immár négy éve. Másfelől a civil szervezetek vetették fel már a törvény előkészítése során, hogy a lobbizásról szóló törvény által biztosított előnyök rájuk nem terjednek ki, ami akár a diszkrimináció kérdését is felveti, hiszen a lobbitevékenységet mint a „közhatalmi döntés befolyásolását vagy érdekérvényesítést célzó minden olyan tevékenység vagy magatartás, melyet megbízás alapján, üzletszerűen

2 [http://www.kih.gov.hu/data/cms21804/statisztika\\_2010.04.01.pdf](http://www.kih.gov.hu/data/cms21804/statisztika_2010.04.01.pdf) (2010.08.30.)

folytatnak”<sup>3</sup> fordulattal határozza meg. Jelen cikk ezért a két kiválasztott uniós intézmény bemutatásán és az amerikai párhuzam időnkénti felelőlegességén keresztül szeretne a lobbitorvény későbbi módosításához, korrigálásához *de lege ferenda* tekintést nyújtani.

Ugyanilyen fontos cél, hogy a hazai érintettek – és ez a kör akár mind a tízmillió magyar állampolgárt jelentheti – brüsszeli érdekérvényesítési képességét fejlesszük a magyar gazdaság és társadalom erősebb uniós pozíciójának elérésére. Az érdekelismerésben és érdekebecsatornázásban még nem zárkózott fel a magyar társadalom az alapító tagállamok gyakorlatához.

Végül minden érdekérvényesítéssel és lobbizással foglalkozó cikk, ha nemcsak a felszínen marad, óhatatlanul érinti a demokrácia központi kérdéseit. Márpedig mind az uniós „demokratikus deficit” szempontjából, mind a friss magyar demokrácia számára hasznos lehet a lobbiszabályozások gondos tanulmányozása, összehasonlítása és tudatos alkalmazása. A cikk során normatív demokrácia elképzeléseket nem kívánunk mérlegelni, a képviseleti demokráciát alapvetően Aron koncepciójának<sup>4</sup> megfelelően tudjuk értelmezni, mint a népszuverenitás megvalósításának *egyik* lehetséges útját, amelyben a társadalmi csoportok versenye meghatározott formájú szabályozást nyer a választási rendszereken keresztül. A lobbizáshoz való hozzáállás szempontjából fontos axióma a társadalmi hierarchia és érdekkülönbség fennállásának elfogadása, amely az érdekelérvényesítési tevékenységet indukálja.<sup>5</sup>

A cikkben párhuzamosan mutatjuk be a két kiválasztott uniós intézmény útját a mai lobbiszabályozásig, amelyről a második részben szólnunk majd részletesebben. A párhuzam arra szolgál, hogy a két intézmény közötti emulációt szemléltessük, hiszen az egyik intézmény által tett kísérleti lépés eredményét mindig figyelembe vették a másik hivatal falai között. Az útvonalfüggőség ily módon az intézményközi viszonyokban is utolérhető. A munkához *Justin Greenwood* és szerzőtársai e téren publikált anyagait tekintjük kiindulási pontnak, mivel Greenwood az egyik legkorábbi és azóta is rendszeres kutatója az uniós lobbitevékenységnek.<sup>6</sup>

A magyar szakirodalomban *Lékó Zoltán* „A lobbitorvény kézikönyve” c. írásában szentelt nagyobb teret az uniós lobbiszabályozás bemutatásának, amelyről jelen fo-

3 A lobbitevékenységről szóló 2006. évi XLIX. tv. 5.§-ának c) pontja.

4 A francia társadalomtudós II. világháború után adott óráinak szöveges jegyzeteit lásd: Aron, Raymond: *Introduction à la philosophie politique – démocratie et révolution*, Inédit, Paris, 1997.

5 Vö. Sidanius, Jim and Pratto, Felicia: *Social Dominance: An Intergroup Theory of Social Hierarchy and Oppression*, Cambridge University Press, 2001.

6 Greenwood, Justin and McLaughlin, Andrew: The Management of Interest Representation in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, 33:1, March 1995, 143–156. o.; Greenwood, Justin and Clive, Thomas: Regulating Lobbying in the Western World, *Parliamentary Affairs*, Vol. 51:4, October 1998, 487–499. o.; Greenwood, Justin: The Regulation of Interest Representation, *Parliamentary Affairs*, Vol. 51:4, October 1998, 587–599. o.; Greenwood, Justin: EU public affairs and the White Paper on Governance, *Journal of Public Affairs*, Vol. 1 Number 4 & Volume 2 Number 1, 2002, 423–435. o.; Greenwood, Justin and Halpin, Darren: The European Commission and the public governance of interest groups in the European Union: Seeking a niche between accreditation and laissez-faire, *Perspectives on European Policy and Society*, Vol. 8:2, June 2007, 189–210. o.; Greenwood, Justin: *Interest Representation in the European Union*, Palgrave Macmillan; 2nd edition, 2007.

lyóiratban is külön cikket publikált négy éve.<sup>7</sup> Átfogó nemzetközi kitekintést nyújtott az eddigi legteljesebb magyar lobbikézikönyv.<sup>8</sup> Szintén hasznos, más-más perspektívájú bevezetést nyújt *Kéglér Ádám*<sup>9</sup>, illetve *Topolánszky Ádám*<sup>10</sup> műve, illetve nem túl nagy számú külföldi szerző magyar fordítása is elérhető már a témában.<sup>11</sup> Cikkük az uniós lobbiról és más külföldi példákról inkább kevesebb, mint több rendszerességgel jelentek meg jelen folyóirat hasábjain, illetve más magyar tudományos lapokban.<sup>12</sup>

Az Európai Bizottság és az Európai Parlament a legtöbb tagállamnál előrébb jár az érdekvégyesítés szabályozásában, a 2007-es parlamenti Stubb-jelentés bizottsági előterjesztésének indoklásában is újfent megállapították, hogy „a tagállamok többségében akár parlamenti, akár kormányzati szinten, egyáltalán nem szabályozták az érdekcsoportokkal való közreműködést”.<sup>13</sup> Németországban intézményesített érdekcsoportok és konzultációs fórumok kapcsolódnak a törvényelőkészítéshez és több kormányzati szinthez, az Egyesült Királyságban az Európai Bizottsághoz hasonló, a lobbisták önszabályozására épülő rendszer működik, Lengyelország és Litvánia<sup>14</sup> is elfogadott egy-egy lobbitorvényt hazánkhoz hasonlóan – igaz, jelentősen különböző tartalommal. Emellett a legtöbb törvényhozásban létezik arra formális szabály, hogy ki kaphat bebocsátást a parlamenti épület(ek)be, ezek azonban nem tekinthetők önmagukban lobbiszabályozásnak, nem is ezzel a céllal születnek. Skan-

7 Lékó Zoltán: *A lobbitorvény kézikönyve*, HVG-Orac 2006, 149–174. o., ill. A lobbizás szabályozása az Európai Unióban, *Európai Tükör*, 2006/6. 3–21. o.

8 Lékó Zoltán–Hajdu Nóra–Kéglér Ádám–Sándor Péter–Vass László, (szerk.), *Lobbikézikönyv*, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhazsnú Alapítvány, Budapest, 2002.

9 Kéglér Ádám: *Érdekvégyesítés az Európai Unióban*, MTA-PTI, Budapest, 2006. Ld. még a „Kormányzati, gazdasági és civil érdekvégyesítés az Európai Unióban” c. kutatási projektet, projektvezető Bayer József, MTA-PTI, honlap: www.eulobby.hu

10 Topolánszky Ádám: *Lobbizás az Európai Unióban – Tagállami érdekvégyesítés a válság és az európai átalakulás útvesztőjébe*, Mundus 2009, ill. korábban: *Lobbizás – érdekek az előtérben*, Bagolyvár, 2003.

11 Pl. Guéguen, Daniel: *Gyakorlati útmutató az EU-labirintushoz*, Századvég – Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 2003; Stuart, Thomson, Steve, John, *Public Affairs – lobbizás*, Akadémiai Kiadó, 2009.

12 A teljesség igénye nélkül: Hajdu Nóra: Lobbizás és demokrácia az Egyesült Államokban, *Politikatudományi Szemle*, Vol. XI:3–4, 139–150. o., Kovács Gabriella: A német és a brit uniós érdekvégyesítés háttere a '90-es években, *Európai Tükör*, 2004/8., 38–54. o., Nagy Péter: Lobbizás az Európai Unióban, *Európai Szemle*, 1998/1., 34–55. o., Pap András László: Lobby – alkotmányos jog vagy törvénytelen káosz, *Parlamenti levelek*, 1998/4–5., 23–46. o., Simon Zoltán: Lobbizás és lobbiszabályozás az Európai Unióban, *Magyar Közigazgatás*, 2003/9., 521–529. o., ill. Érdekek, érdekcsoportok és lobbizás az Európai Unióban, *Közpolitika*, 2003/4., 43–60. o., Vass László: Cox, Terry, Civil Society and Interest Representation in Hungarian Political Development, *Journal of Communist Studies/Transformation Process*, 1994/3.

13 PE 396.734 2007/2115(INI) Draft Report on the development of the framework for the activities of interest representatives (lobbyists) in the European institutions, 6. o.

14 A törvényhozási és szabályozási lobbizásról szóló 2005. július 7-i lengyel törvény, ill. a lobbitevékenységről szóló VIII-1749. sz. litván törvény (2000. június 27). “Legislation on Lobbying in Europe” OECD paper, Expert Group on Conflict of Interest with a Special Session on Lobbying: Enhancing Transparency and Accountability, 6–8 June 2007.

dináv államokban a társadalmi szinten magas bizalmi tőkével magyarázzák a szabályozás visszafogottságát.<sup>15</sup>

Több tényező is magyarázhatja a lobbiszabályozás uniós szinten történő erősebb megjelenését. Brüsszelben immár 27 tagállam és a világ gazdasági hatalmai – államok és multinacionális társaságok – próbálnak konszenzust találni hatékony(nak gondolt) új szabályozások körül. Több tucat adminisztratív, politikai és lobbikultúra olvasztótégelye az unió, időnként egymástól távol eső felfogások és érdekek közé kell hidat vernie a saját túlélése érdekében. Az unió kompetenciáinak bővülésével nőtt az érdekcsoportok jelenléte a főbb intézmények körül, végző soron költséghatékony lehet egy több tagállamban is érintett magánérdeknek Brüsszelben eljárni, ha onnan a tagállamokra nézve kötelező szabályozás kibocsátása várható.

## 2. A szabályozás gondolatának megszületése az európai intézményekben

Az Európai Közösségek, majd az Európai Unió kompetenciáinak fokozatos bővítésével az érdekcsoportok is felismerték a brüsszeli döntéshozó gépezet és az abban kulcsszerepet játszó intézmények jelentőségét. Az EEO hatálybalépése előtt a brüsszeli lobbik még Csipkerózsika-álmát aludta mai méreteihez képest. A nagy nemzeti vállalatok (*national champions*) még a kormányközi hálózatokon keresztül is elérhették céljaikat, a korai Bizottság és a még nem közvetlenül választott Parlament mai hatalmuk töredékével rendelkeztek csupán.

*Greenwood* a magánérdek egyik első tudatos intézményi felhasználásának példaként a Bizottság harcát említi, amikor éppen a transznacionális cégek segítségével tartotta fent a nyomást a Tanácson, hogy az EEO kidolgozása ne ütközzön akadályba. Az érdekcsoportok, elsősorban az üzleti körök felismerték az EEO által nyújtott potenciális előnyöket.

1979-től a Parlamentet már közvetlenül választják, az EEO nyomán az 1987-től alakuló egységes piac jelentősen felforgatta az Európai Közösségek döntéshozatali rendszerét. A magán szereplők köre és súlya ezzel párhuzamosan, a nyolcvanas évek elejétől megkezdett privatizációs és liberalizációs hullám következtében erős növekedésnek indult. Szintén az EEO nyomán vált világossá, hogy a nemzeti vétő eltörlése a lobbisták részéről is új taktikai ösvények felfedezését kényszerítette ki, hiszen nem volt elegendő egy kedvezőtlen döntés elkerüléséhez csupán egyetlen kormányzatot meggyőzni. A minősített többséggel (QMV) is elfogadható ügyek megjelenése és későbbi bővülése a tanácsi kapcsolatok mellett megerősítette a másik két döntéshozó intézmény szerepét az érdekcsoportok szemében.

<sup>15</sup> Holman, Craig–Susman, Thomas: Global Forum on Public Governance – Self-Regulation and Regulation of the Lobbying Profession, OECD *Global Forum on Public Governance*, May 2009, 23–24. o., ill. Dutoit, Laurence : Parlement européen et société civile, vers de nouveaux aménagements institutionnels, *These de doctorat*, Univ. Geneve, no. SES 659., 212. o.

A Maastrichti Szerződést megelőző tárgyalásokból is már nyilvánvaló, hogy az új integrációs fokozat, amely később az unió elnevezést kapja, egy széles kompetenciával, önálló jogkörökkel rendelkező brüsszeli döntéshozatali rendszer alapjait fogja kialakítani. A magánérdekek EEO és Maastricht közötti fokozódó aktivitása, így például az Európai Kerekasztal (*European Round Table*), még nem ébresztettek aggodalmat a civil körökben. Ez Brüsszel esetében a mai napig részben magyarázható azzal, hogy európai nyilvánosság nem létezik a média nemzeti szegmენტáltsága, a nyelvi barikádok és a tagállami problémákra koncentrááló nemzeti választói logika miatt. Az Egyesült Államokban minden évtizedben újabb lokális csúcst hozott a lobbizásról folytatott vita, ezek azonban nem szűrődtek át túl nagy intenzitással a szélesebb európai körökbe, ha mégis, akkor előbb látszott hatásuk a nemzeti, mint az uniós szinten. 1995-ig az USA-ban sem következik be áttörés, az összes lobbibotrány ellenére az 1946-os Federal Regulation of Lobbying Act (FRLA) maradt hatályban.

Az első, a sajtóban is már jól dokumentált vita a (leendő) unió nyilvánosságáról az 1992-es szeptemberi birminghami csúcson jelenik meg. A Bizottság támogatta az átláthatóság növelését, a brit pozícióból következően London támogatását is élvezte a javaslat, illetve a legnagyobb befizető Németország sem söpörte le az ügyet az asztalról.

A Maastrichti Szerződés körül folyó tárgyalásokon *Delors* és a brit külpolitika esz-közként használta a nyilvánosság témáját. Végül a birminghami csúcst lezáró elnökségi következtetések első mellékleteként „A Közösség közelebb a polgáraihoz” címmel fogadtak el egy szöveget, amely elsősorban a tagállamok és a Bizottság közötti erőverseny tanúbizonysága, amennyiben a Bizottságot a tagállamokkal való hatékonyabb konzultációra ösztönzi a jogszabály-előkészítési folyamatban, illetve előkerült az azóta is sokszor felbukkant – végül a Lisszaboni Szerződés által rendezett – kérdés a nemzeti parlamentekhez való kapcsolatokról. Az újságírók megfelelő humorral vették tudomásul a lépést, megállapítva, hogy ugyan a „közösség államfői a nyilvánosságról tárgyalnak, ezt mégis titokban teszik.”<sup>16</sup> A téma az edinburghi csúcson 1992 decemberében, majd ezt követően is újra előkerült.

Visszatekintve, a felvetés első körben még nem a hozzáférés módjára vonatkozott, hanem logikus módon a „mihez” kérdésre kereste a választ. A nyilvánosság biztosítására a kilencvenes évek elejétől újabb és újabb hivatalos közlemények és belső utasítások születtek, a megalakult unió demokratikus működését többen átláthatósággal kívánták biztosítani. Ennek keretében a Bizottság és a Tanács elvileg bővített hozzáférést biztosított az uniós dokumentumokhoz.<sup>17</sup> Ezt egy brit újságíró kérelme vetette bírósági teszt alá, amikor *John Carvel*, a *Telegraph* munkatársa a tanácsi találkozó jegyzőkönyvének kiadását kérte, majd e kérelmét elutasított-

16 Lambert, Sarah and Marshall, Andrew: Bad omens for Birmingham summit, *The Independent*, 15th October 1992, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/bad-omens-for-birmingham-summit-1557504.html> (2010.01.16.)

17 Council Decision 93/731/EC on public access to Council documents (HL L 340., 43. o.), ill. Commission Decision 94/90/ECSC, EC, Euratom on public access to Commission documents (HL L 46., 58. o.).

ták.<sup>18</sup> Az elsőfokú ítélet az újság javára döntött, azonban jogerős ítéletben az Európai Bíróság a Tanács érvelésének adott helyt, ezzel az *in camera* tartandó tanácsi ülések bírósági jóváhagyással folytak tovább.

A dokumentumok nyilvánossága a lobbizással alapvető szinten összefüggő terület, erről azonban számos jogi és politikatudományi értekezés hozzáférhető, amelyek az uniós anyagok és adott esetben döntéselőkészítő dokumentumok nyilvánosságát taglalják. Így a cikk hátralévő részében erre nem térünk ki, a fenti bekezdéssel csupán jeleztük a téma összefüggéseit és azt, hogy az első nyilvánossági kísérlet a frissen létrehozott unió részéről a dokumentumok hozzáférhetőségére koncentrált.

### 3. A Parlament: az első felvonás

Időközben a Parlament is munkához látott *Marc Galle* belga szocialista képviselő irányításával, aki a készülődő első lobbiszabályozás jelentéstevőjeként úttörő szerepet kapott. A nyolcvanas évek végére a Parlamentben elszaporodtak a lobbisták, az előzőkben említett okoknak köszönhetően. Ez többször visszaélésekhez vezetett. Az információs forradalom beköszönté előtt az sem volt ritka, hogy „lobbisták” az egyébként ingyenesen hozzáférhető uniós dokumentumokat árultak drága pénzért klienseiknek. Emellett a Parlament épületében szabadon jöttek-mentek, és nem ritkán úgy tűnt, akadályozzák a képviselői munkát. Az első felvetés még arról szólt, hogy vajon egyszerűen kitiltsák-e a magánérdek képviselőit az épületből, vagy – ahogy *Marc Galle* is képzelte – egy jó szabályozással el lehetne kerülni a kaotikus állapotok meghosszabbítását.<sup>19</sup> Az 1992 októberében elkészült jelentés a mai szabályozás szinte összes elemével foglalkozott: a magatartási kódex, az éves regisztrációs kötelezettség, a képviselők vagyonbevallása és a civil, illetve üzleti érdekek egyenlősége mind felbukkant. A lobbista meghatározása (amely azóta is hagyományosan az egyik legérzékenyebb pont a szabályozásokban) okozta a legtöbb dilemmát. Végül a jelentésben az szerepelt, hogy mindenki lobbistának tekintendő, aki „harmadik fél utasításai alapján az Európai Parlamentben vagy más közösségi intézményekben a harmadik fél érdekeinek védelmében lép fel, továbbá aki rendszeresen információt közöl, vagy rendszeres kapcsolatokat épít ki és ápol ebből a célból a képviselőkkel vagy más intézményi dolgozókkal”.<sup>20</sup> A javaslat azonban soha nem jutott el a plenáris ülésig a viták miatt, a közelgő választásokra való készülődésben

18 Cf. Sélys, Gérard : La Machine de Propagande de la Commission, *Le Monde diplomatique*, June 1996, p. 8–9. A hivatkozott ítéletek: az Elsőfokú Bíróság T-194/94. sz. ügyben 1995. október 19-én hozott ítélete, valamint a Bíróság C-58/94. sz. ügyben 1990. április 30-án hozott ítélete.

19 Greenwood, Justin and McLaughlin, Andrew: The Management of Interest Representation in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, 33:1, March 1995, pp. 143–156.

20 „Anybody who acts on the instruction of a third party and set out to defend the interests of that third party to the European Parliament and other Community institutions or who regularly distributes information or arranges or maintains regular contacts for that purpose with MEPs and staff working within the institution.” PE 200.405/fin, p. 3, in: Chabanet, Didier: The Regulation of Interest Groups in the EU, CONNEX Research Group 4, Work Package A1 Report, 9 October 2006, 4. o.

már veszített fontosságából. Végül 1994-ben a következő ötéves ciklus során a brit *Glyn Ford* vette elő újra az addigra már porosodó dossziét.

Az ébredező civil kritika a rendelkezésre álló időben nem tétlenkedett, és megfogalmazta többnyire jogos észrevételeit a javaslattal szemben.<sup>21</sup> Megvizsgálták az amerikai szövetségi szabályozást, és azzal összevetve fogalmazták meg, hogy a kizárólag harmadik felekre korlátozott definíció nem képes a valóságban tevékenykedő, ennél jóval szélesebb körű lobbistakört lefedni; ahogy az egyszerű belépőért történő regisztráció sem a legalkalmasabb eszköz a visszaélések megelőzésére. Jogosan emlékeztettek arra, hogy az 1946-ban elfogadott amerikai Federal Regulation of Lobbying Act is éppen azt a hibát követte el, hogy csak harmadik felek nevében eljáró személyekre korlátozta a törvény hatályát – igaz, a szűk értelmezésben később az amerikai Legfelsőbb Bíróság is közrejátszott, amikor az FRLA alkotmányosságáról kellett döntenie a később elhíresült *Harris-ügyben*.<sup>22</sup>

#### 4. A Bizottság: az első felvonás

Az Európai Bizottságban két személynek volt meghatározó szerepe az 1992 decemberében, tehát két hónappal a *Galle*-jelentés után megjelent javaslat megszületésében.<sup>23</sup> Az egyikük *David Williamson* főtitkár volt, aki elhatározta, hogy az egész intézmény modus operandiját revízió alá veszi, amibe természetes módon beletartozott az érdekcsoportokkal való kapcsolattartás kérdése is. A másik központi figura *Peter Sutherland*, az első Delors-kabinet legfiatalabb biztosa, aki a belső piacról készített jelentésében, a később az EU történetébe *Sutherland-jelentés*<sup>24</sup> néven bevonuló dokumentumban tért ki részletesen az általa elégtelennek ítélt konzultációs folyamatokra. Később e jelentés a Ford-javaslatokra volt hatással. A kezdeti szakaszban, az első átfogó intézményi szabályok megszületésekor tehát nagyon is közelről figyelte egymást a Parlament és a Bizottság, hogy egymás tapasztalataiból a maguk számára levonhassák a megfelelő következtetéseket. Eközben az amerikai példákat is szem előtt tartották, azonban a politikai kultúrában felfedezni vélt különbségek miatt az USA szabályozásának közvetlen átvétele nem tűnt praktikusnak, ahogy egyébként a két uniós intézmény igényei és társadalmi beágyazottsága is jelentősen eltért a washingtoni hagyományos és egyéni kerületekben választott képviselőház és az elnöki rendszert kiszolgáló adminisztráció erőviszonyaitól.

Az Európai Bizottság a Maastrichti Szerződés hatálybalépése előtt már húsz évvel megkezdte a tagállami és elsősorban európai érdekcsoportokkal (*Euro-groups*)

21 Greenwood, Justin: The Regulation of Interest Representation, *Parliamentary Affairs*, October 1998, pp. 587–599., 589. o.

22 United States v. Harris et al., appeal from the United States District Court for the District of Columbia. No. 32., 7 June 1954., 347 U.S. 612

23 An open and structured dialogue between the Commission and special interest groups (SEC 92 2272 final).

24 Sutherland, Peter: The Internal Market After 1992: Meeting the Challenge, Report to the EU Commission by the High Level Group on the Operation of the Internal Market, 1992.

való kapcsolatépítést. Az új szabályozás alternatíváinak mérleglése során egyértelmű volt, hogy az intézmény nem kívánja kockára tenni az addig megszerzett bizalmi és kapcsolati tőkét. Az azóta is támogatott ún. önszabályozás (*self-regulation*) – vagyis az az elv, miszerint az érdekcsoportok maguk képesek a szükséges felügyeletet gyakorolni egymás felett – részben ebből a történelmi konfigurációból is származik. Az érdekcsoportok klasszikusan az önszabályozást preferálják a jogszabályi beavatkozás helyett, igaz, ez – úgy tűnik – nem annyira egyértelmű többség, mint ahogy azt eddig gondoltuk.<sup>25</sup> Ugyanakkor nem elhanyagolható tényező, hogy az érdekcsoportok belülről befolyásolhatták a rájuk vonatkozó szabályok kialakítását azok születésétől fogva.

Az 1992-es „A Bizottság és a speciális érdekcsoportok közti nyílt és strukturált párbeszéd” című dokumentum a parlamenti célokhoz képest szerényebben fogalmazott, a Parlamentben mérlegelt kötelező nyilvántartás helyett csak egy önkéntes regiszter felállítását tűzték ki célul, amelynek szerepét szakértők is csupán „telefonkönyvnek” mínősítették.<sup>26</sup> Ezt a címet azzal érdemelte ki, hogy nem tűnt alkalmasnak annál többre, mint hogy elérhetőséget nyújtson az egyes bizottsági dolgozók számára az érdekcsoportokhoz. A magatartási kódex megfogalmazását a másik oldalra bízta, csupán néhány elemre tettek javaslatot a Bizottság részéről (1992-es anyag II. sz. melléklete). Már itt nyíltan kimondásra került a külső csoportokkal való kapcsolattartás fontossága, mint elvi pillér a szabályozás esetén.<sup>27</sup>

Ez a gyakorlat nem tekinthető kivételes elbánásnak a Berlaymont-palotában. A Bizottság korábban is több szakma önszerveződését és önszabályozását pártfogolta, ezt tette a lobbisták esetében is. Bár egy lobbista Euro-group nem tekinthető valós alternatívának, időközben létrejöttek kisebb, lobbistákat tömörítő brüsszeli szövetségek.<sup>28</sup>

Miután az önszabályozás manifesztója, a magatartási kódex két év sikertelen vajdás után sem született meg, 1994-ben a Bizottság felemelte hangját és figyelmeztette a lobbistákat: amennyiben nem készülnek el rövid határidőn belül a kódexszel, úgy maga fog néhány minimumszabállyal előállni. Ezután nem telt sok időbe, hogy öt nagyobb lobbicég elfogadja a kódexet, amely mellesleg már akkor is csak az aktív lobbisták töredékét fedte le. Ez később sem változott sokat, *Obradovic* becslése szerint ezt a kódexet a lobbisták alig néhány százaléka ismerte el.<sup>29</sup> Igaz, a legújabb szabályozási formában a Bizottság ehhez hasonló, saját kódexek használatára is lehetőséget biztosít. Egyébiránt bármely kódex, amelynek betartására nem léteznek érdemi szankciók, aligha tekinthető „valódi” kódexnek. Ezt azok is megerősítették, akik egyébként alávették magukat: „[az elfogadott kódex] egy fügefalevél, egy

25 Holman, Craig–Susman, Thomas: Global Forum on Public Governance – Self-Regulation and Regulation of the Lobbying Profession’, OECD *Global Forum on Public Governance*, May 2009.

26 Greenwood and MacLaughlin 1995, p. 148.

27 „The Commission acknowledges the need for such outside input, welcomes it and intends to build further on this practice in future.”

28 Pl. Society of European Affairs Professionals (SEAP), European Public Affairs Consultancies Association (EPACA).

29 Obradovic 2009, p. 301.

minimalista, céltalan kirakatintézkedés” – fogalmazott egy lobbista.<sup>30</sup> További jogi kérdéseket vet fel, miszerint a magatartási kódexek jogforrási szintjüknél fogva elvileg nem képezhetik bírósági felülvizsgálat tárgyát.

## 5. A Parlament: a második felvonás

A Parlament a lobbisták szabályozása ügyében *Glyn Fordot* nevezte ki jelentéstevővé a következő, 1994/99-es ciklusában. Ford ügyesen elkerülte a lobbisták definiálásából adódó problémákat azáltal, hogy mindenkit, aki az épületbe rendszeres látogatóként regisztrálni szeretne, lobbistának tekint. A beléptetést tehát tudatosan a lobbikérdés megoldására használta fel. Így sem szakmai, sem a saját vagy más érdekében eljáró kitételek nem okozhattak fennakadást. Ezúttal máshonnan származott az ellenállás meglehetősen hathatós ereje. A francia liberális *Jean-Thomas Nordmann* időközben a képviselők működésének átláthatóságáról dolgozott ki egy javaslatot, amely logikus módon a parlamenti előkészítés és későbbi szavazás során összekapcsolásra került a lobbistákat érintő szabályozással.

Nordmann helyesen felismerte, hogy nem kizárólag a lobbisták hozzáállásán múlik a jogszabályalkotás tisztasága, hiszen ebben a játszmában két fél szerepel. A képviselők tevékenységének átláthatatlansága ösztönzőleg hathat az érdekcsoportok jogellenes vagy a jog határán való közreműködésére, vagyis olyan intézményi működési keretek, amelyek nem integráltak közelítik meg az átláthatóság kérdéskörét, akár jogellenes ösztönzőket helyezhetnek el a jogalkotási rendszerben. Éppen ezért a képviselők monitorozása, anyagi hátterük változásának nyilvánossága kardinális kérdés nemcsak az irántuk való bizalom miatt, hanem az érdekcsoportokkal való felvállalt kapcsolatok átláthatósága okán is.

Nordmann eredeti elképzelése szerint minden, a mandátum idején kapott ajándékot annak értékén be kellett volna vallaniuk a képviselőknek és az ajándékozó lobbistáknak is. Az elképzelés hatékonysága a keresztellenőrzés lehetőségében rejlett: a képviselő is részletesen számot adott volna a maga éves vagyonebevallásában az ingó- és ingatlanvagyonáról, bankszámláiról; míg a lobbistákat is minden ezer ECU-t meghaladó értékű juttatás kapcsán, amelyet képviselőnek, asszisztensének vagy más tisztviselőnek adtak, bevallási kötelezettség terhelt volna.<sup>31</sup> A két adatbázist pedig könnyen össze lehetett volna vetni – még ha egyébként fenn is áll mindkét fél elhallgatási érdekeltsége, amelyet más eszközökkel kellett volna gyengíteni.

A kereszténydemokraták úgy módosítottak volna a javaslaton, hogy csak azokat az ajándékokat és juttatásokat vallották volna be az Európai Parlament képviselői, amelyek befolyásolhatják a mandátumot. Mint minden népképviselői szervnél, úgy az EP-nél sem megengedett a szavazatok adásvétele. A zöldek, egy szigorúbb szabályozást remélve, alapvetően ellenezték az általuk felhívítottak és erélytelennek tekintett javaslatot. A parlamenti első vitán a Ford–Nordmann-csomag végül az utó-

<sup>30</sup> Greenwood 1998, p. 592.

<sup>31</sup> Chabanet 2007, p. 8.

bival szemben kialakult ellenállás miatt elbukott, majd 1996 júliusában fogadtak el egy kompromisszumos verziót, amelynek értelmében csak a „jelentős” értékű, a szavazat befolyásolására alkalmas juttatásokat kell bevallani.<sup>32</sup> A vagyonevallásban emellett a további fizetett pozíciókat kell feltüntetni, a parlamenti aktivitáshoz nyújtott segítséget (mivel korábban irodák fenntartásában is közreműködtek lobbiszervezetek pénzzel, illetve személyzettel). Az elfogadott szöveg azonban sem igazi szankciókat, sem valódi ellenőrzési mechanizmust nem tartalmazott, ahogy a gyakorlatban az új szabály végrehajtása is egybehangzóan komolytalan volt a külső megfigyelők szerint, mivel az ellenőrzési jogkörrel felruházott quaestorok maguk sem tettek minden esetben vagyonevallást.

Az ún. *intergroupok* szabályozására is ki kell térnünk röviden; ezek a csoportok a képviselők és egy-egy meghatározott szakma, ügy vagy szektor együttműködését hivatottak segíteni. A lobbizással való összefüggésük egyértelmű, az intézményesített jelenlétet biztosítják a parlamenten kívüli érdekekeknek. Ugyanaz a parlamenti bizottság foglalkozott velük is, mint az előző két jelentéssel. Az intergroupoknak jogszabályalkotási felhatalmazása természetesen nincs, ugyanakkor titkárságukat általában a magán tagszervezetek fedezik, ahogy alkalmanként ingyenes utazásokat, szemináriumokat ajánlanak fel a képviselőknek. 1999-ben, három év bizottsági huzavona után, a *Spiers-jelentést* az intergroupok működéséről teljesen kilügzötték, végül bekerült a házszabályba, és egy bírói döntés is foglalkozik a kérdéssel<sup>33</sup>, meghatározva a résztvevő képviselők minimális számát, a maximális intergroup-létszámot, továbbá egyes témaköröket betiltottak, amelyek általában alkalmasak lehetnek az EP külkapcsolatainak rontására.

Általánosságban tilos az EP-logó használata az intergroupok számára, ahogy az EP nevében semmiféle véleményt nem bocsáthatnak ki. Létrehozásukhoz legalább három képviselőcsoportból kell tagokat toborozni. A képviselőcsoportoknak meghatározott számú aláírásuk van, amelyet felhasználhatnak, tehát ilyen módon korlátozott az intergroup-alapítások száma. Míg a Néppárt és a Szocialisták huszonegy aláírással rendelkeztek, addig az EDS öt aláírást kapott.

Az alapításra vonatkozó kérelemhez – és minden azt követő évben – vagyonevallást kell készíteni, ahogy az egyébként a képviselőkre vonatkozna a házszabály értelmében.<sup>34</sup> Ezért az intergroup vezetői felelősek. A bevallásban részletezni kell a humántőkét, az anyagi támogatást és az eszközbeli támogatást is. Ezzel tehát az EP szabályozta a korábban egyik legaktívabb érintkezési felületet a lobbisták és a képviselők között.

Ezenfelül, a lobbistákat érintő hatályos szabály értelmében, amely kevés változtatással a *Galle-féle* javaslaton alapul, mindenkinek, aki évi öt napnál többet tervez az Európai Parlament épületében tartózkodni, kötelező a regisztráció. Az adatbázis, amely a természetes és az őt delegáló jogi személy nevét egyaránt tartalmazza, nyil-

32 Rapport Ford, A4-0200/96. Cf. Lehmann, Wilhelm and Bosche, Lars: Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices, *Constitutional Affairs Series*, AFCO 2003, p. 37.

33 Decision of the Conference of Presidents, "Rules concerning the establishment of Intergroups", PE339.492/BUR/def., illetve Rules of procedure incorporated the issue in its Title I, Rule 32.

34 Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata, I./1. 1. cikk: A képviselők pénzügyi érdekeltségei, magartási szabályok és a Parlamentbe való belépés.

vánosan elérhető a világhálón. Vagyoni jelentést és a képviselt érdeket sem szükséges bevallani.

A magatartási kódex ugyan kötelező minden regisztráltra nézve, ez rövid és nagyon általános érvényű szabályozás, amelynek egyetlen kilátásba helyezett szankciója a belépőkártya visszavonása. Ez egy nagyobb szervezetet semmi esetre sem érint, hiszen több személy is regisztrálhat egy jogi személy részéről; nem is szólva arról, hogy az információs kor adta új lehetőségekkel egyre csökken az épületben való személyes jelenlét fontossága. A visszaélések elbírálása a quaestorok feladata. A kódex egyébiránt egy a) ponttól j) pontig terjedő felsorolást tartalmaz a követendő viselkedésre az épületekben és a lobbizás során, az általánosságok szintjén, majd a büntetések lehetőségét rögzítő klauzulával véget is ér.

## 6. A Bizottság: finisben?

A Bizottság elvi szinten nem mutat elmozdulást a kezdeti, a lobbiközösség önszabályozását preferáló álláspontjáról. Emellett komoly intézményi érdek szól, hiszen a kialakult jó kapcsolat nem önmagáért való, hanem az egyébként a feladataihoz képest kis létszámú Bizottság szakmai kiegészítésének tekinthető, vagyis az információs szükséglet kielégítéséhez elengedhetetlen az érdekcsoportoktól érkező input. Másfelől a konzultáció egyben legitimációs eszköz az intézményi versenyben a közvetlenül választott Parlamenttel és a szintén választott kormányzatok által delegált Tanáccsal szemben; továbbá az unió mint szervezet elfogadottságát is növeli. Végül hatékonyságot fokozó faktornak is felfoghatók az érdekcsoportokkal való kapcsolattartás különböző formái, amelyek a végrehajtást könnyítik meg azáltal, hogy már az elfogadási szakaszba bevonják a későbbi érintetteket.

A Santer-bizottság lemondása után nagyban nőtt a nyomás a Parlament részéről is a Berlaymont vezetése felé, hogy tegyenek érdemi lépéseket az átláthatóság növelésére. A magas szintű korrupciós eseteket kivizsgáló bizottság jelentésének záróakkordja nagyon sötétén hangzott: *„Nagyon nehéz bárkit is találni [a Bizottságban], akinek a felelősségről bármilyen halvány fogalma lenne.”*<sup>35</sup>

Így a következő lépésben az adatbázis-építés a külvilág számára először a CONECCS-szel (*Consultation, The European Commission and Civil Society*) lett átláthatóbb, amikor 2002-ben ez úton kívánta a Prodi-féle Bizottság teljesíteni a megerősített európai kormányzásra (*Enhanced European Governance*) tett ígéreteit, amely egyike volt a négy stratégiai ötéves projektnek. A „Demokrácia megerősítése az Európai Unióban” c. témaindító dokumentumot 2000-ben adták ki, amelyet még a kritika szerint is széles körben vitattak meg.<sup>36</sup> Később ebből fehér könyv lett, majd

35 Committee of Independent Experts, First Report on Allegations regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission (15 March 1999), 144. o.

36 „COM (2001) 428 végleges, illetve a részletekért lásd: Greenwood, Justin: EU public affairs and the White Paper on Governance, *Journal of Public Affairs*, Vol. 1 Number 4 & Volume 2 Number 1, 2002, 423–435. o.

2002-ben erre alapozva fogadták el a végső változatot, amely a „Párbeszéd és konzultáció megerősített kultúrája felé – Általános elvek és minimum szintek az érdekelt felekkel történő bizottsági konzultációban” címet viselte.<sup>37</sup> Ekkoriban természetesen tucatszámra fogadták el a különböző átláthatósággal kapcsolatos elveket, amelyek gyakorlatba ültetése már közel sem volt ennyire egyszerű egy kibővítés előtt álló unióban. A Bizottság arra vállalt elvi kötelezettséget, hogy előre tisztázza, milyen témák kerülnek megvitatásra, milyen eljárásban és kiknek a részvételével.<sup>38</sup> Ezért cserébe arra számítottak, hogy az érdekcsoportok is egyértelművé tegyék, kit képviselnek és mely érdek jegyében járnak el.

A CONECCS ehhez képest azért szerényebb célokkal indult útjára. 1997 óta használták azt az adatbázist, amely alapvetően a funkcionáriusok munkáját könnyítette meg azzal, hogy az esetlegesen konzultálható csoportok listáját összegyűjtötte, ebben azonban csak civil szervezetek (NGO) szerepeltek, megbízási alapon működő lobbisták nem. Hat évvel később még mindig nem szerepeltek gazdasági társaságok és a szó hagyományos értelmében vett lobbisták az adatbázisban. A tudományos vizsgálatokban ennek ellenére számos alkalommal bukkan fel a CONECCS mint kvantitatív tanulmányok kiindulási pontja, holott semmilyen reprezentatív kritériumnak nem tesz eleget.

A Prodi-vezette Bizottságban *Kinnock* biztos által megkezdett munkát az első Barroso-éra alatt *Siim Kallas* folytatta. A 2005–2009-es periódusban az Európai Átláthatósági Kezdeményezés (*European Transparency Initiative*) vált stratégiai céljá. A projekt zöld könyvét 2006-ban adták közre.<sup>39</sup> 2008-ig folytak az online és offline konzultációk, amelyek végeztével a Bizottság feladta a regisztrációellenes politikát, és 2008 júniusában elindult az első hivatalos lobbiregiszter ebben az intézményben is.

Szemben a parlamenti regiszterrel, ez önkéntes alapon működik, amely iránt a lelkesedést két kisebb ösztönző hivatott növelni: egyfelől, amíg valaki nem regisztrál, addig nem tekintik véleményét reprezentatívnak, másfelől pedig azt ígérték, hogy az adatbázis tagjainak korai értesítést küldenek majd az induló témákról.<sup>40</sup> Az induláskor úgy nyilatkoztak a felelős bizottsági illetékesek, hogy legfeljebb akkor vezetnék be a kötelező regisztrációt, ha az egyéves felülvizsgálat után majd úgy látszik, kevesen használják az adatbázist.

Igaz, nem tettek közzé előzetesen számszerű mércét, amihez majd később tartanák magukat. Amikor 2009-ben az első felülvizsgálat megtörtént, és a regiszterben több mint kétezer bejegyzés szerepelt, a bizottsági döntéshozók elégedettnek mutatkoztak, így nem merült fel a kötelezővé tétel alternatívája.<sup>41</sup> A vagyoni érdekeltségek bevallásán végrehajtottak néhány apróbb módosítást, máskülönben az új rendszer azóta is háborítatlanul működik.

37 COM (2002) 704 végleges.

38 cf. Bouwen, Pieter: The European Commission in Coen and Richardson 2009, 19–38. o.

39 COM (2008) 323 végleges.

40 Obradovic 2009, 310–311. o.

41 COM(2009) 612, 'European Transparency Initiative: the Register of Interest Representatives, one year after'

Eközben a civil szervezetek és az angolszász mintára létrehozott „EU-watchdog” szervek erősen kritizálják a regisztrert. Komoly fenntartások vannak azzal kapcsolatban, hogy a sejtetően legnagyobb befolyással rendelkező szervek egyáltalán nem is regisztráltak, illetve más vizsgálatok arra világítottak rá, hogy még regisztráció esetén is érdektelen vagy hamis adatokat tesznek közzé. Kétségtelen előny, hogy gazdasági társaságok és más, korábban be nem fogadott szervek is regisztrálhatnak.

Első ránézésre szigorúbb az önkéntes regisztráció során kitöltendő és évről évre frissítendő, saját bevalláson alapuló kérdőív, mint a kifejezetten hiányos parlamenti rendszer. Alapvető különbség továbbá a Parlamenthez képest, hogy itt csak jogi személyek regisztrálhatnak, természetes személyek nem, így nem jár belépőkártya vagy más brüsszeli jogosultság a regisztráció mellé. Az elvi célok többretűek, így elsősorban azt kívánja a szabályozás elérni, hogy oly mértékben legyen nyilvános a lobbisták működését fedező tőke, hogy az még ne veszélyeztesse a működési kereteiket; hogy egyértelmű legyen, kit képvisel az adott lobbista, ha harmadik személy nevében jár el; és végül, hogy lehetőleg fény derüljön a szervezet céljaira.

A vagyoni helyzetről tett jelentés a szerint változik, hogy milyen jogi személyről van szó, így három kategóriát hoztak létre: a profi lobbicégeket és a velük egy kategóriába tartozó, lobbitevékenységet (is) végző ügyvédi irodákat; a második osztály a vállalati lobbistákat (*in-house lobbyist*) és a kereskedelmi kamarákat tömöríti; és a civil szervezetek és agytrösztök tartoznak a harmadik csoportba. Az első kategóriának évente be kell számolni a társaság éves forgalmáról 50 000 eurós értékhatárok között. A második kategóriának egy jóhiszemű becslést kell tennie a lobbizás éves költségeiről, egy adott cég esetében, amely brüsszeli képvisellel rendelkezik (és nem csak lobbizással foglalkozik), az iroda és a munkaerő arányos összegének bevallását várják el. Végül a civil szervezetek és szakértő csoportok esetén a teljes költségvetési főösszeget be kell jelenteni, megjelölve a legfőbb szponzorokat, támogatókat.<sup>42</sup>

A korábbi CONECCS-szerű telefonkönyvhöz képest kétségtelen előrelépés a mostani adatbázis, ám nem kötelező jellege miatt ez sem lehet reprezentatív. Maga a Bizottság is felmentést ad egyes esetekben a regisztrációs javaslat alól, itt a legfontosabb kategória az, amely esetében a Bizottság megkeresése alapján konzultáló szervek megmaradhatnak az adatbázison kívül, ez pedig feltételezhetően érinti az akár több ezer szakértői és munkacsoportot, amely még a komitológia területein kívül létezik. Az adatbázisok összehasonlíthatósága és ezáltal a brüsszeli lobbiközösség meg- és kiismerhetősége is erősen korlátozott: nemcsak azért, mert az EP-ben vezetett lista természetes személyekre vonatkozik, míg ugyanez a Bizottságnál jogi személyeket érint, hanem a Bizottságon belüli összehasonlíthatóság is elvész a három felállított kategória miatt. Mindezt tetézi, hogy a nyilvántartás létrehozása óta egyértelművé vált: a Bizottság nem kívánja ellenőrizni az adatok hitelességét. Erről egy tréfás kedvű olasz állampolgár is meggyőződött, amikor regisztrált egy soha nem létezett bank nevében, és ráadásul hatalmas összegeket „vallott be”. Nem a bizottsági alkalmazottak, hanem a civil szervezetek hívták fel végül a figyelmet a furcsa bejegyzésre. Az önkontroll és önszabályozás tehát, ha úgy vesszük, működött,

42 Obradovic 2009, 308. o.

kérdés, hogy ugyanez szofisztikáltabb szituációkban fenntartható-e: amikor a British Patrol tizenhétszer, a Siemens pedig hatszor nagyobb összeget költ Washingtonban hivatalosan lobbizásra, mint Brüsszelben, akkor felmerülnek a jogosnak tűnő kétségek, miszerint az EU-ban vajon nem lefaragott számokat tettek-e közzé.<sup>43</sup>

Az amerikai példa inkább azt mutatja, hogy az adatbázis csak akkor ér valamit, ha hihető és érdemi szankciókat helyeznek kilátásba. Az USA-ban sem vállalta az igazságügyi tárca a közvetlen lobbifelügyeletet, ehelyett végül a Kongresszus saját szervére hárult a munka, amely az első években sem anyagi, sem humánerőforrással nem rendelkezett az új törvény után jelentősen megugrott munkateher kezelésére. Egy 2009-es OECD-elemzés szerint a Bizottságnál jelenleg az adatbázison két funkcionárius dolgozik, illetve évi 110 000 euró a honlap karbantartása.<sup>44</sup> A legdrágább központi lobbellenőrzés Kanadában évi négymillió kanadai dollárba kerül, ami még szintén döbbenetesen alacsony összeg a kormányzati költséket ismerve. Az információs technológiák e kiadásokat továbbra is alacsonyan tarthatják, a rendelkezésre álló egyéb adatbázisok törvényes szintig megvalósítható összekapcsolásán keresztül rengeteg forrás összevethető egy-egy társaságról.

A bizottsági regiszter szintén együtt jár a minimalista magatartási kódex elfogadásával. Ahogy a Parlament esetében, itt sincs szó az úgynevezett „*revolving door*” problémáról, ami a közszféra és a magánszféra közti átjárást hivatott az érdekeltekre tekintettel szabályozni, ahogy az egyéb érdekkonfliktusokról is enyhe a szabályozás a Parlamentben, míg a Bizottság alkalmazottaira kiterjedtebb előírások vonatkoznak (megint más kérdés ezek kikényszerítése). A hamis adatok közlése, illetve más visszaélések szankciója a regiszterből való kizárásig terjed.

A két intézmény közti együttműködés és esetlegesen a Tanács bevonása egy egyéges uniós intézményi szintű szabályozásba egyelőre embrionális szakaszban tart. Az intézmények érdekei jelentősen eltérnek: a magánérdeket képviselő csoportokkal kialakított kapcsolatok súlya, fontossága, köre, kockázatai és gyakorisága egész más-hogy fest a Parlamentnél, mint a Bizottságnál, amiről számos kutatás készült már.

Az együttműködés jelenleg kimerül abban, hogy egy weboldalról érhető el a két intézmény két külön nyilvántartása. 2008 óta ugyan hivatalosan is tanulmányozzák a lehetőségét egy később megvalósítandó közös szabályozásnak, érdemi előrelépés azonban azóta nem történt.

## 7. Konklúziók

A tanulmányban tehát arra kívántunk rávilágítani, hogy egyfelől az intézményi környezet és az intézményi érdekek nagyon erősen befolyásolják a mindenkori lobbiszabályozás formáját, másfelől az eddig megtett lépések és kialakult szokások az út-

43 Friends of the Earth Europe, report on “Lobbying in Brussels How much do the top 50 companies in the EU spend?”, [www.foeeurope.org](http://www.foeeurope.org) (2010.05.01.).

44 Holman, Craig–Susman, Thomas: Global Forum on Public Governance – Self-Regulation and Regulation of the Lobbying Profession, OECD *Global Forum on Public Governance*, 2009. május.

vonalfüggőség miatt beszűkítik a jövőben követhető opciókat. Ez utóbbi különösen igaz Brüsszelben, ahol az 1999-es Santer-bizottság bukása sem hozott radikális változásokat a lobbisták kezelésében; szemben az Egyesült Államokkal, ahol a kilencvenes évek elejétől – sok korábbi botrány után – végül fordulóponthoz ért a Kongresszus, amely 1995 óta egyre szigorúbb szabályokat hoz a korábbi ötvenéves passzivitáshoz képest.<sup>45</sup> Brüsszelben sokkal kényesebb intézményi egyensúly uralkodik és nagyobb a társadalmi elismertség iránti igény, mint Washingtonban, e tényezők szintén a megengedőbb szabályozásnak adnak teret.

Emellett úgy tűnik, hogy a szankció nélküli, önszabályozásra építő intézményi taktika hatékonysága megkérdőjelezhető mind nemzeti, mind nemzetközi szinten. Az uniós intézmények, és elsősorban a Bizottság egyre nagyobb nyomás alá kerülhet a kötelező regisztráció bevezetése érdekében. Egy, a brit parlamentben készült jelentésből idézünk záró gondolatként. E sorok egy olyan jelentésből származnak, amely még bőven a 2010-es választásokat röviddel megelőző londoni képviselői költség-térítési botrány előtt született. Pross professzor, a kanadai lobbitorvény egyik szellemi atyja fogalmazott úgy, miszerint „ugyan lehetséges egy lobbiregisztrációt önkéntes alapon működtetni, a végső mérlegeléskor a sikere a kikényszeríthetőségtől függ, amelyet viszont csak kormányzati szinten lehet végrehajtani. Csak a kormánynak van jogköre arra, hogy lobbistákat információ megosztására kényszerítsen. Csak egy kormányzat kényszerítheti arra köztisztviselőit, hogy jelentsék a lobbisták törvényellenes kísérleteit. Csak az állam nyomozhat majd e kísérletek után és indíthat eljárást törvényszegés esetén. Csak a kormányzat tudja szankció gyanánt [a lobbistákat kormányzati] hozzáférésüktől megfosztani. [...] Professzionális szervezetek, még kormányzati bátorítással is, nehezen tudják tagjaikat hatékonyan fegyverezni.”<sup>46</sup>

---

45 A korábban emlegetett FRLA 1946-os elfogadása és az 1995-ös Lobbying Disclosure Act között ötven, törvényhozói szinten meglehetősen tétlen év telt el, azóta viszont több fontos reformintézkedést is hoztak, egészen Obamával bezárólag, aki a kampány során zászlajára tűzte a lobbizás megtisztítását.

46 Pross, A. P.: Lobbying: Models for Regulation, May 2007, *OECD Paper GOV/PGC/ETH (2007) 4*, 33. o. In: House of Commons, Public Administration Select Committee, 'Lobbying: Access and influence in Whitehall', First Report of Session 2008–09. Volume I, HC 36-1, Published 5 January 2009., London: The Stationery Office Limited, 17. o. Saját fordítás.

ARTNER ANNAMÁRIA

## Globális és európai foglalkoztatás és válságkezelés

*A tőkés világgazdaság második világválsága immár harmadik éve tart. A válság a tőkeértékesülés immanens gátjaiból ered, de elsősorban a tőkét üzemeltető és értékkel gyarapító munkaerőt sújtja. A munkaerő egyben az emberi társadalom alkotóeleme, a vele való gazdálkodás módja jól jellemzi magát a társadalmi formát. A cikk a globális munkaerőpiacról ad körképet a válság közepén. Először a munkanélküliség és foglalkoztatás, a legrosszabb körülmények között dolgozó ún. sebezhető foglalkoztatottak globális helyzetének alakulását tárgyalja, majd kitér az Európai Unió és Magyarország pillanatnyi helyzetére. Külön fejezet foglalkozik a migráció legújabb tendenciáival. A cikk második része a válságkezelésről szól. Először az ILO globális ajánlásait, majd az Európai Unió lépéseit veszi sorra, és bepillantást nyújt az eddigi eredményekbe. Végül a munkaerőpiacra vonatkozó hosszú távú kérdéseket veti fel, amelyek a globalizáció és az Európai Unió lehetséges új modelljére, a migráció kezelésére vonatkoznak.*

Korunk világgazdasági válságának mind a kialakulása, mind a társadalmi hatásai, mind pedig a hosszú távú kezelése szempontjából központi kérdése a foglalkoztatás, ennek teljes viszonyrendszere. A foglalkoztatás módja jelenti azt a módot, amellyel az emberi társadalom a természettel folytatott anyagcserében fenntartja és újratermeli önmagát. Ha ez a mód kritikus, önromboló mechanizmusokat tartalmaz, akkor az egész társadalmi berendezkedés fenntarthatóságának kérdésére merül fel, annak messzemenő tulajdoni, hatalmi pozíciókat érintő folyamányaival. Ezért a munkaerővel folyó gazdálkodás (a foglalkoztatási viszonyok, a munkaerőpiac állapota) különös és folyamatos figyelmet érdemel egy olyan válság körülményei között, amely látszólag – legalábbis sokak szerint – csak a kapitalizmus működtetésének hibáira, a pénzügyek szabályozatlanságára utal.

A globális válság nyilvánvalóvá válása, a Lehman Brothers 2008. szeptemberi összeomlása óta két év telt el. A válság munkaerőpiacra gyakorolt hatásait először egy éve mértük fel (Artner 2009/a és 2009/b), most időszerű egy újabb körképet adunk a világhelyzetről, benne Európáról.

### 1. Globális helyzet – ILO-becslés alapján

A következő, az ILO becslésein alapuló adatok értékelésekor nemcsak arra kell gondolnunk, hogy a válság nyilvánvalóan a kiindulás gócot és az ahhoz legközvetlenebbül kapcsolódó országokat érintette elsősorban, hanem arra is, hogy az ILO számbevétele szerint „tetten érhető” munkanélküliség a fejlettebb intézményrendszerrel rendelkező országok esetében eleve nagyobb. Az elmaradottabb országokban az

inaktív és/vagy a feketegazdaságban dolgozók aránya eleve jóval magasabb a fejlett országokénál, és az e szférában zajló változások ezért kevésbé követhetők nyomon. (Indiában pl. a foglalkoztatottak 88 százaléka dolgozik az informális gazdaságban.)

Tudnunk kell továbbá, hogy a legfrissebb, 2009-es adatokat az ILO csak közelítő, hármas becsléssel adja meg, az ez évi, 2010-es prognózist pedig szintén három scenárióval közelíti. A következőkben általában a középső (legvalószínűbb) adatokkal dolgozunk, az alsó és a felső határokat esetenként külön jelölve.

### 1.1. Munkanélküliség

Az ILO (2010/a) adatai szerint a munkanélküliségi ráta a világon 2009 egészben (az ILO által megadott három közül a középső becslést alkalmazva) 6,6 százalékot ért el, ami 212 millió főt jelent. Ez 34 millióval több, mint a válság előtti, 2007-es tényadat. 2007-ig a munkanélküliség több éven át csökkent. Az ILO szerint a válság okozta emelkedés sokkal radikálisabb, mint várták.

2009 egészét tekintve (szintén a középső becslés alapján) a férfiak esetében a ráta 6,3, a nők esetében 7,0 százalék. A válság körülbelül egyformán hatott a két nem munkanélküliségére (a férfiak rátája 0,7, a nőké 0,8 százalékponttal emelkedett), de egyes régiókban a nemi egyenlőtlenség markánsabb. Ilyen pl. Dél-Ázsia, Latin-Amerika és a karibi térség, Észak-Afrika is. Egyedül a nem EU-tag közép és dél-európai országokban és a FÁK-ban alacsonyabb a nők munkanélküliségi rátája a férfiakénál. (ILO 2010/a: 15–16 o.)

Változatlanul a fiatal pályakezdők és az idősebb (55 éven felüli) korosztály munkaerő-piaci helyzete a legrosszabb, az ő munkanélküliségi rátájuk rendre 13,4 százalék és 5,0 százalék.

2008-ról 2009-re a munkanélküliségi ráta a leggyorsabban a fejlett országokban és az EU-ban nőtt (2,3 százalékponttal), ezt követte a közép- és délkelet-európai régió 2,0 százalékponttal, valamint Latin-Amerika és a karibi térség 1,2 százalékponttal. Ez a három régió együtt adta a növekmény több mint kétharmadát. A világ többi részén összesen kevesebb mint 0,5 százalékpontot emelkedett a munkanélküliek aránya. (ILO 2010/a: 9 o., Annex tables A2)

2009 januárjában az ILO azzal számolt, hogy a globális munkanélküliség 2007-hez viszonyítva 18–51 millióval nő, és egy évvel később csak az alsó szintet növelte meg: minimálisan 21 millióval több munkanélküli számít 2010 átlagában, mint 2007-ben volt. Az előrejelzésekhez „kötelezően” tartozó három scenárió lehetővé teszi, hogy akárhogy is alakulnak a dolgok, a prognóziskészítőnek mindenképpen igaza lesz (legfeljebb a mértékekben téved egy kicsit).

2009-hez viszonyítva az ILO szerint 2010-ben a munkanélküliség vagy nő, vagy csökken, de legvalószínűbben konszolidálódik: továbbra is számol azzal, hogy a munkanélküliek táborára világszerte további 20 millióval (a válság következtében tehát 2007-hez képest mindösszesen 50,5 millióval) nőhet, de lehet, hogy 2009-hez képest néhány millióval csökken. A 2009-es középső becslés és a 2010-es középső előrejelzés között kevesebb mint 2 millió fő a különbség, ennyivel több a 2010-es adat.

Így 2010-ben a középső scenárió szerint a világ munkanélkülisége 213,4 millió főre, aránya 6,5 százalékra várható (a határok: 198,7 és 228,2 millió fő, illetve 6,1 és 7,0 százalék), a fejlett országok és az EU együttes munkanélkülisége pedig 45,6 millió fő, azaz 8,9 százalék lehet (a határok: 42,2 és 48,9 millió fő, illetve 8,2 és 9,5 százalék). (ILO 2010/a, Annex tables P1.)

### 1.2. Foglalkoztatás

A foglalkoztatási ráta 2008-ról 2009-re 60,9 százalékról 60,4 százalékra esett. A csökkenés mértéke a fejlett országokban és az EU-ban volt a legnagyobb (1,8 százalékpont), ezt követte Közép- és Délkelet-Európa (1,4 százalékpont) valamint a latin-amerikai és karibi térség (0,9 százalékpont). A férfiak esetében a foglalkoztatási ráta 72,8 százalék, a nőké 48 százalék. (ILO 2010/a: 12 o., Annex tables A5) A foglalkoztatás korábbi szintje még évekig nem fog visszaállni.

### 1.3. Sebezhető foglalkoztatás, dolgozó szegények

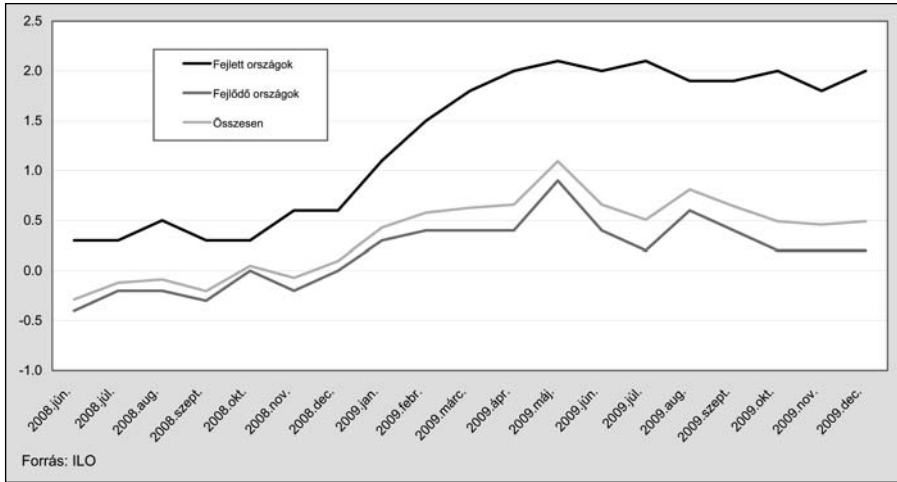
A sebezhető foglalkoztatás alakulására vonatkozó 2009 eleji előrejelzését az ILO lényegében nem módosította, 2010 elején is 1,48–1,59 milliárd közé tette. Ez azt jelenti, hogy a korábbi években itt megfigyelhető csökkenés visszafordult, az ilyen módon foglalkoztatottak száma nőni kezdett, és jelenleg hozzávetőleg a 2000. évi szinten áll.

Hasonló a helyzet a dolgozó szegények (1,25 dollár/napi jövedelemnél kevesebbel bírók) számával, ami 2008-ról 2009-re (a családtagokkal együtt) 215 millióval, a 2 dollár/nap alatt élő dolgozók száma pedig 185 millióval nőtt az ILO előzetes adatai szerint. Ez azt jelenti, hogy a napi 1,25 dollár alatti jövedelemmel bíró dolgozók száma családtagjaikkal együtt 633–744 millió, a 2 dolláros küszöb alattiak száma 1,187–1,283 milliárd volt 2009-ben. (ILO 2010/a: Annex tables A11-12)

A válság előtti, kedvezőbb helyzet visszaállítására még e téren is éveket kell várni.

## 2. Globális helyzet – havi részadatok alapján

Az ILO Global Statistics on the Labour Market online *havi* adatai alapján közvetlenül nyomon követhető a munkaerőpiac alakulása. Ezeket az adatokat azonban némi óvatossággal kell kezelni, mert csak limitált számú országból érkező információk alapján készül. A nagyobb időtávú visszatekintés majd pontosabb képet rajzol ki. Addig is kénytelenek vagyunk az ILO havi adataira támaszkodni, mert még mindig ezek adják a leggyorsabb visszajelzést a globális munkaerőpiacról. Ha a globális mértékeket ezek az adatok nem is tükrözik pontosan, azért a két nagy országcsoporthoz (fejlett, fejlődő) közti különbségeket jól kirajzolják, és a tendenciákról is viszonylag megfelelő képet festenek. A következő adatokat (minden adatscsoportban) 34–39 fejlett és 10–21 fejlődő ország szolgáltatja. Ez utóbbiak esetében az alapadatokat adta



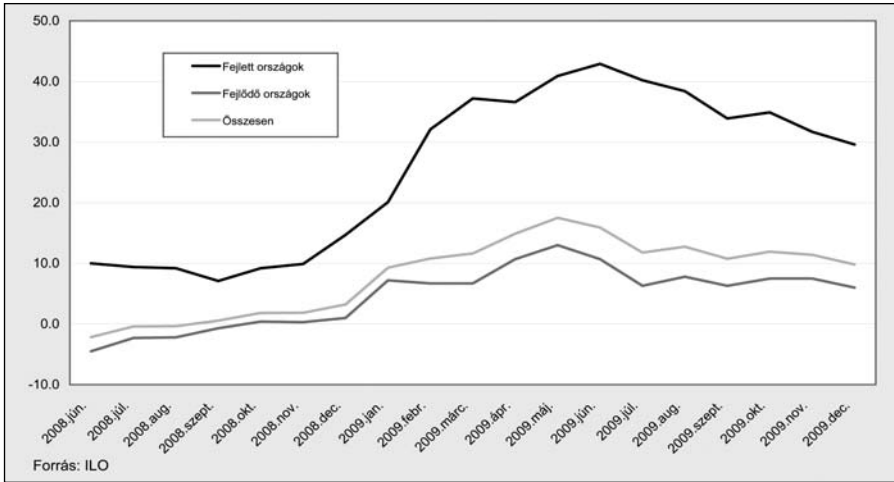
1. ábra. Munkanélküliségi ráta. Változás az előző év hasonló periódusához képest (százalékpont)

meg a legtöbb (18–21) ország, míg az alkalmazottakra és a nemek szerinti megoszlásokra vonatkozóan csak 10 fejlődő ország adatai kerülhettek be a statisztikába. A 2010. február végi összeállításból a következőket tudhatjuk meg.

A világ munkanélküliségi *rátája* 2009 decemberében 0,6 százalékponttal volt magasabb, mint két évvel azelőtt. A növekedés dandárja 2008 októbere és 2009 májusa közé esett. A fejlett országokban az emelkedés sokkal erőteljesebb, itt a 24 hónap alatt 2,6 százalékpontos a növekedés. Az 1. ábrából (amely a 12 hónappal korábbi állapotokhoz képest mutatja a változást) látszik, hogy a havi munkanélküliségi ráta növekedése 2009 májusa után megállt, sőt a ráta kissé mérséklődni kezdett. Ez nyilvánvalóan a kormányok által bevetett, rövid távon ható válságkezelési lépéseknek köszönhető.

A munkanélküliek *száma* 2008 augusztusától előbb lassan, majd 2009 első 5 hónapjában gyorsan nőtt (ld. 2. ábra). A csúcstól 2009 májusában érte el, ekkor 17,5 százalékkal volt nagyobb a munkanélküliek száma, mint egy évvel korábban. Ezt követően csökkenést tapasztalunk. A fejlett országokban tovább tartott és jóval drasztikusabb is volt a növekedés. Itt 2008 júniusa és 2009 júniusa között 42,9 százalékkal emelkedett a munkanélküliek száma, és csak ezt követően kezdett csökkenni. Ám még 2009 decemberében is közel 30 százalékkal volt több munkanélküli, mint 2008 végén, és közel 50 százalékkal több, mint 2007 decemberében. A fejlődő országokban 2008 és 2009 közepe között 13 százalékkal nőtt a munkanélküliség, és 2009 végén már csak 6 százalékkal haladta meg az egy évvel korábbi szintet.

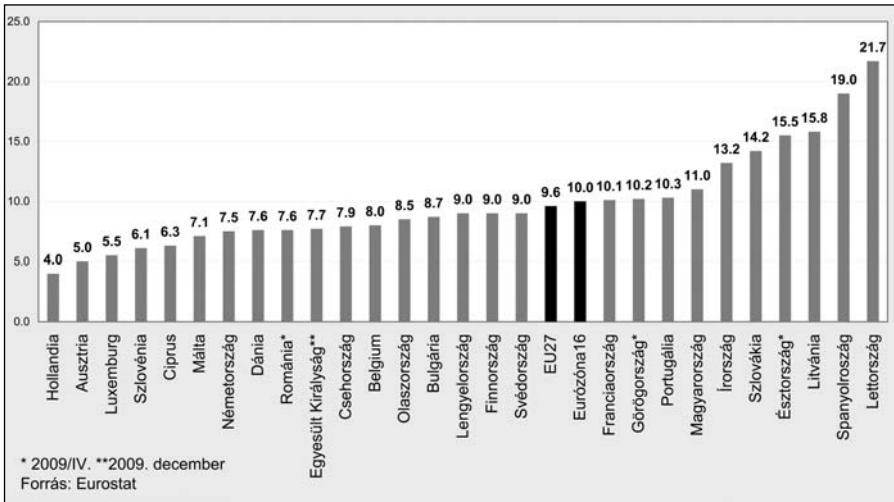
Összegezve tehát: a válságkezelési lépések hatására a munkanélküliség gyors, hónapról hónapra bekövetkező emelkedését sikerült megállítani, és a tendenciát megfordítani. Mindezzel együtt, az ILO is úgy véli, hogy a fejlett országokban a foglalkoztatás egészen 2013-ig, a feltörekvő és a fejlődő országokban pedig 2011-ig nem fog visszatérni a válság előtti szintre. ILO (2010/c)



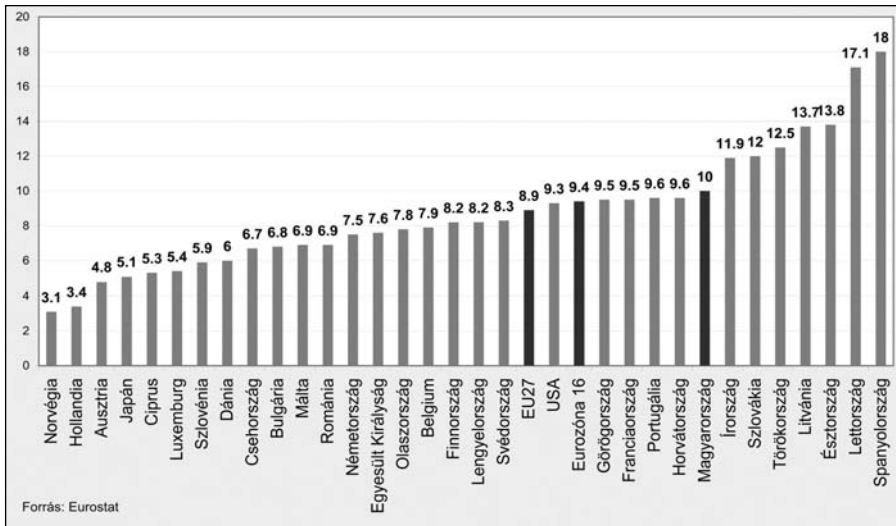
2. ábra. Munkanélküliség. Változás az előző év hasonló periódusához képest (százalék)

### 3. Európai Unió

Az Eurostat sajtóközleménye (Eurostat 2010) alapján 2010 márciusában az EU27-ben 23 millió munkanélküli ember élt. Ez 7 millióval, vagyis 44 százalékkal több, mint két évvel ezelőtt. A 2010. februári munkanélküliségi ráta 9,6 százalék volt, ami az 1998 augusztusi csúcshoz felel meg, az euróövezet 16 országának munkanélküliségi rátája pedig 10 százalék. A legmagasabb arányt Lettorszában (21,7 százalék) és Spanyolországban (19 százalék) mérték, a legalacsonyabbat Hollandiában (4 százalék) és Ausztriában (5 százalék). Összehasonlításként: az USA-ban a munkanélküliség 9,7, Ja-



3. ábra. Munkanélküliségi ráták az EU-ban, 2010. február (százalék)



4. ábra. 3. ábra. Munkanélküliségi ráták, 2009, éves átlag (százalék)

pánban 4,9 százalékot tett ki. Magyarország a maga 11 százalékos rátájával a 7. legmagasabb értéket produkálta a 27 tagország közül (ld. 3. ábra).

Összehasonlításként közöljük a 2009. évi átlagos munkanélküliségi rátákat is (4. ábra).

A munkanélküliség a leggyorsabban a balti államokban nőtt, a leglassabban Luxemburgban, Németországban és Belgiumban. 2010 februárjában a nők munkanélküliségi rátája az EU27-ben 9,3, a férfiaké rendre 9,8 százalék volt, míg az eurózónában mindkét nem esetében 10 százalék. A férfiak munkanélkülisége gyorsabban nőtt, mint a nőké.

A 25 éven aluliak munkanélkülisége az egyik legaggasztóbb probléma, mert a kezdeti rossz munkapiaci tapasztalat kihat egész további életpályájukra. 2008 és 2009 harmadik negyedéve között 30 százalékkal emelkedett e korcsoport munkanélkülisége. 2010 tavaszán a fiatalok munkanélküliségi rátája szerte Európában több mint kétszer annyi volt, mint a társadalmi átlag: az EU27-ben a 25 éven aluliak 20, az eurózónában 20,6 százaléka volt munkanélküli, míg egy évvel korábban mindkét esetben 18,4 százalék volt a megfelelő arány. E téren is Hollandiában a legkedvezőbb a helyzet (7,3 százalék) és Lettországon (41,3 százalék) valamint Spanyolországban (40,7 százalék) a legrosszabb (Eurostat, 2010).

#### 4. Magyarország

Mielőtt a magyar adatokat ismertetnénk, szükséges egy kis módszertani kitérőt tennünk. A nemzetközileg összehasonlítható statisztikák az ILO munkanélküliségi definíciójára épülnek. Ezeket az adatokat a 15–74 éves korosztályra vonatkozó munkaerőpiaci felmérésekből szerzik, ahol munkanélkülinek az számít, aki a felmérést megelőző héten nem dolgozott, aktívan keresett munkát és néhány hónapon belül munkába



is tudna állni. Az így kapott számot osztva a 15–74 éves foglalkoztatottak és munkanélküliek összegével (gazdaságilag aktív népesség) kapjuk a munkanélküliségi rátát. A ráta természetesen korcsoportonként is kiszámítható. Ettől a számítási módtól függetlenül minden ország, így Magyarország is, saját intézményeinek, hagyományainak, jellegzetességeinek megfelelően is gyűjt adatokat a munkaerőpiacról. Hazánkban mindenekelőtt az Állami Foglalkoztatási Szolgálat (ÁFSZ) foglalkozik ezzel.

Az ILO-definíció szerinti munkanélküliség Magyarországon a 2009. december és 2010. február közti adatok alapján 479 ezer fő, 101 ezerrel több, mint egy évvel azelőtt. A foglalkoztatottak száma 3,726 millió fő, a foglalkoztatottak és a munkanélküliek összegéből adódó gazdaságilag aktívaké 4,205 millió fő, így a munkanélküliségi ráta 11,4 százalék, ami 2,3 százalékponttal magasabb az egy évvel korábbinál. A legaktívabb munkavállalási korú 25–54 évesek körében a munkanélküliségi ráta 10,7 százalék volt, szemben a 2008. december és 2009. február közötti időszakban mért 8,2 százalékkal (KSH 2010).

Az egyéb típusú számbavétel a következő képet festi. Regisztrált munkanélküliek azok, akik a munkaügyi központokban ilyenként regisztráltatják magukat. Őket a 2005-ös EU-konform munkaerőpiac-politikai reformok óta „nyilvántartott álláskeresőknél” nevezzük. A rájuk vonatkozó adatokat az Állami Foglalkoztatási Szolgálat adatbázisa összesíti. Eszerint 2010 márciusában a „nyilvántartott álláskereső” száma 644 ezer volt, a szezonálisan kiigazított adat 602,5 ezer. Mindezzel szemben csupán 35,9 ezer bejelentett üres álláshely áll – ami ugyan az álláskeresőkhöz viszonyítva mindössze 5,6 százalék, de még így is több, mint az elmúlt hónapokban.

2009 márciusához képest a regisztrált munkanélküliek száma 14,2 százalékkal nőtt. Arányuk a gazdaságilag aktív lakossághoz viszonyítva jelenleg 14,7 százalék, a munkavállalási korú (15–74 éves) népességhez mérve 9,6 százalék volt. A munkát kereső férfiak és nők létszáma azonos mértékben nőtt az elmúlt 12 hónap alatt, a szakképzetlen regisztrált álláskereső 8,5 százalékkal vannak többen. De ami igazán aggasztó, az az, hogy a diplomások körében 47,2 százalékkal nőtt az állást keresők száma 2009 és 2010 márciusa között.

A nyilvántartott álláskereső 26,3 százaléka több mint egy éve hiába keres munkát, az átlagos regisztrált munkanélküliségi idő 337 nap. Az álláskeresők közül 95 ezer fő 25 éven aluli, 53 ezer fő pályakezdő és 31 ezer fő diplomás.

242,5 ezren semmiféle ellátást nem kapnak, rendszeres szociális segélyben mindössze 2,5 ezren, rendelkezésre állási támogatásban (28 500 forint/hó) pedig 175,5 ezren részesülnek. A többi 223,7 ezer regisztrált munkanélküli álláskeresősi járadékot (44 100–88 200 forint/hó) vagy álláskeresősi segélyt (29 400 forint/hó) kap, amelyek együttes ideje maximum 270 nap (ÁFSZ 2010).

## 5. Migráció

Az ILO legújabb tanulmánya (*International Labour Migration: A rights-based approach*) és a Nemzetközi Migrációs Szervezet (*International Organization for Migration, IOM*) szerint a világon 105 millió aktív korú ember keres munkát külföldön. Családtagjaik-

kal együtt így a munkavállaláshoz kapcsolódó migráció 195–200 millió, és beszámítva a tanulási céllal vagy más okokból (pl. politikai menekültként) vándorlókat, az összes nemzetközi migráns 214 millió (a Föld lakosságának 3,1 százaléka) (ILO 2010/d). A külföldön dolgozók hazautalásai 2008-ban összesen 444 milliárd dollárt tettek ki, amiből 338 milliárd dollár a fejlődő országokba áramlott. Az IOM becslése szerint az illegálisan bevándorlók száma világszerte 20 és 30 millió (10–15 százalék) közé tehető. A migráció továbbra is erősen koncentrált: a kivándorlók 75 százaléka a 12 legfontosabb célszámra valamelyikébe igyekszik (IOM 2010).

Európában 1990 után különösen fellendült a migráció, amit nagyrészt a kelet-európai országok piacainak kinyílása, munkaerő-piaci helyzetének romlása, és állampolgáraik Nyugat- (és Dél-) Európa munkapiacaira áramlása magyaráz. Az Európai Bizottság szerint az EU-n belüli migráció évi 50 milliárd eurót (0,8 százalékot) tett hozzá a régió GDP-jéhez az elmúlt évtizedben. Ugyanakkor a szakképzett munkaerő beáramlása elé állított korlátok a 2000-es évek elején oda vezettek, hogy Európa a világ képzetlen (sokszor illegális) vándorlójának 85, de a képzetetteknek csak 5 százalékát tudta magához vonzani, míg az USA ez utóbbi kategóriából 55 százalékkal részesedett (Geraghty 2010).

A migráns munkavállalók az átlagnál jóval nagyobb mértékben feketén (vagy részben feketén) dolgoznak, a munkaügyi előírásokat az átlagnál nagyobb mértékben hagyják figyelmen kívül az esetükben, és érdekvédelmi szervezettségük is alacsonyabb a társadalmi átlagnál. Mindennek fényében a 2008-ban kirobbant válság azokban az országokban érintette különösen rosszul a bevándorlókat, amely országok gazdaságát is különösen megrázta, illetve – ezzel szoros összefüggésben – ahol korábban a válság által súlyosan érintett ágazatok vezették-táplálták a gazdasági fejlődést. Ám itt is csak azokat a bevándorlókat érte utol az elbocsátás, a munkaidő-csökkentés, akik ezekben az érintett ágazatokban dolgoztak. Ilyen országok pl. az USA, Írország, Németország és Spanyolország, és ilyen ágazatok pl. az autóipar, az építőipar, a feldolgozóipari kereskedelem visszaesését megérező hajózás és hajóépítés, vagy a válságban szintén megrázott turizmus. Az olajexportáló országok körében ugyanakkor a válság következtében sem csökkent a külföldi munkavállalók iránti igény, és nem csökkent az igény az egészségügyi, oktatási szektorban még az olyan válság sújtotta országokban sem, mint az USA vagy Írország.

Mindezzel együtt is a válság hatása 2009 közepéig nem annyira a visszaáramlásban, mint inkább a kiáramlás ütemének lassulásában, és a hazautalt jövedelmek csökkenésében jelentkezett. Ez utóbbi mértékét a Világbank 2008 végén még csak 5 százalékra, 2009 júliusában viszont már 10 százalékra becsülte (Awad 2009).

## 6. Válságkezelés – rövid távon

### 6.1. ILO – Globális Foglalkoztatási Paktum

2009. júniusában a foglalkoztatási krízis hatására az ILO – állam- és kormányfők, munkavállalói és munkaadó szervezetek részvételével tartott – konferenciája (*ILO Global Jobs Summit*) egyhangúlag elfogadta a Globális Foglalkoztatási Paktumot

(*Global Jobs Pact*). Figyelembe véve, hogy a válság munkaerő-piaci hatásai még messze nem csengtek le, valamint, hogy az elkövetkező öt évben 45 millió fiatal pályakezdő lép a munkaerőpiacra, az ILO szerint 2015-ig 300 millió új munkahelyet kell létrehozni. Új modellt javasol, amely az eddigi, a piac önszabályozási képességét túl-, a kormányok szerepét pedig alábecsülő, a munka méltóságát és a környezetet figyelmen kívül hagyó modellt váltaná fel (ILO 2009).

A kötelező erővel nem bír, de közös irányelveket lefektető egyezmény a válság munkaerő-piaci konzekvenciáira adandó válaszokat, igényeket tartalmazza, és szoros összhangban van az ILO „tisztességes munkára” vonatkozó menetrendjével (*Decent Work Agenda*), valamint 2008-as deklarációjával a társadalmi igazságosságról és fair globalizációról (*Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*). A Globális Foglalkoztatási Paktum olyan fellendülést javasol, amely beruházásokra, foglalkoztatásra és szociális védelemre épül egyszerre. Tehát olyan politikát, amely összehangolja a gazdasági növekedést a tisztességes munka lehetőségeinek növelésével. Nemzeti, regionális és globális lépéseket jelöl meg. Hangsúlyozza, hogy a benne lefektetett célokért a különböző fejlettségű államoknak együtt kell működniük, illetve hogy megvalósításához az országokon belül a kormányok, az üzleti körök, a munkavállalók, a helyi kormányzatok és civil szervezetek együttes ereje szükséges. A paktum főbb ajánlásokat tartalmazó fejezetei:

1. Foglalkoztatás generálása
2. Szociális védelem kiterjesztése
3. A nemzetközi munkaügyi előírások betartása
4. A társadalmi párbeszéd erősítése
5. Fair globalizáció kialakítása

Az egyezményt az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa (ECOSOC) határozatba foglalta, és ajánlotta a kormányoknak, hogy teljes mértékben építsék be fejlesztési programjaikba. 2010/2011-es tervében pedig a UNDP vállalta, hogy a paktumot tevékenysége részének tekinti, érvényesítésén együtt dolgozik az ILO-val (ILO 2010/b).

A 2009. júniusi konferencián részt vevő 165 ország túlnyomó többsége miniszterrel képviseltette magát, Magyarországról államtitkár vezette a delegációt.

## 6.2. Az Európai Unió lépései

Az EU tagországai eddig 400 milliárd eurót, az uniós GDP 3,3 százalékát költötték válságkezelésre, de a közösségi pénzekkel együtt ez az összeg 550 milliárdra tehető. Ezzel, legalábbis egyelőre, sikerült megállítani a munkanélküliség növekedését.

Az unióban nincs integrációs szintű foglalkoztatásiválság-kezelés. A Bizottság úgy véli, a még a válság előtt megalkotott 2008–2010-es integrált iránymutatások foglalkoztatásra vonatkozó részei helytállóak, és működnek az „automatikus stabilizátorok” (a munkaerő-piaci intézmények), amelyek képesek kezelni a problémát. A közösséget ezek az erős intézményei át fogják lendíteni a válságon. Új eszközökre nem, legfeljebb az eddigiek eltérő súlyú alkalmazására van szükség. A pénzügyi szektor szigorúbb ellenőrzését, a reálgazdaság és a fogyasztó lakosság támogatását tartják

a jövőbeli fellendülés alapzatának. Az ezen alapuló elképzeléseket a Bizottság 2009. márciusi COM(2009) 114. sz. kommunikéje fogalmazta meg, és a májusi foglalkoztatási csúcsértekezlet konkretizálta a foglalkoztatásra vonatkozóan (ld. Artner 2009/b). Ez utóbbi vált bizottsági állásfoglalássá 2009 júniusában („Közös elkötelezettség a foglalkoztatásért” - COM(2009) 257). Ebben három prioritást határoztak meg:

- A foglalkoztatás szintjének fenntartása, a munkahelyteremtés és a mobilitás elősegítése. Ennek legfőbb eszközei: az átmenetileg rövidített idejű foglalkoztatás, a termelés szerkezeti átalakulásának hatékonyabb előrejelzése és kezelése az elbocsátások elkerülése/minimalizálása érdekében (beleértve a szorosabb szociális partneri viszonyokat); a munkahelyteremtés ösztönzése (vállalkozásbarát környezet, kvk-k támogatása stb.) és a mobilitás elsegítése (pl. EURES-kampány, más tagországokban kapható munkanélküli ellátás 6 hónapra történő meghosszabbítása).
- A készségek fejlesztése és a munkaerő-piaci igények kielégítése. Ennek eszközei pl. az élethosszig tartó tanulás, azonnali segítség a fiataloknak az elhelyezkedésben, pl. szakmai gyakorlatok formájában stb.
- A munkavállalási lehetőségek növelése. Eszközei pl. a nem bérjellegű költségek csökkentése, a szociális gazdaság támogatása, alacsony képzettségűek foglalkoztatásának ösztönzése, foglalkoztatási szolgálatok megerősítése.

Ez a bizottsági állásfoglalás mozgósította az Európai Szociális Alap (ESZA) pénzeszközeit is, megengedve a rendszeren 9–10 év alatt folyósított összegek előrehozott felhasználását. Így a Bizottság mintegy 19 milliárd eurót szabadított fel az ESZA számára csak 2009–2010 folyamán. Továbbá javaslatot tett gyorsított finanszírozási eljárásra is (eszerint 2009–2010-ben nem kell nemzeti társfinanszírozást biztosítani a programokhoz), és az Európai Beruházási Bankkal közösen új 500 millió eurós uniós mikrohitelalapot hirdetett meg a legkisebb vállalkozások számára. A Bizottság felszólította a tagállamokat, hogy mindezen pénzeszközök lehívása érdekében „gyorsreagálású” csomagokat alakítsanak ki (EC 2009).

Magyarország a közösségi foglalkoztatáspolitikai irányelvei mentén, valamint a bérterhek csökkentésével és közmunkaprogramokkal lépett fel a válság foglalkoztatási hatásai ellen. 2009-ben tíz, 9,3 milliárd forint összértékű, 16 ezer embert érintő közmunkaprogramra került sor, 2010-ben pedig hat, 13 milliárd forint összértékű, képzéssel egybekötött közmunkaprogramot indítanak be (köztük olyat, amelyet „kifejezetten a romáknak dolgoztak ki”), 25 ezer főnek nyújtva ideiglenesen fízett és regisztrált munkát.

### **6.3. „Legjobb gyakorlatok” a munkahelymegőrzésre, a szociális problémákra**

Az ILO közelmúltbeli szemináriumán, amely a globális foglalkoztatási krízisre adott sikeres válaszokat kutatta (*What works in overcoming the jobs crisis?* – 2010. március 31.), a következő „legjobb megoldásokat” azonosították (ILO, 2010/c).

A brazil *Bolsa Família* program, amelyet még 2007-ben, tehát nem a válság miatt, hanem a brazil szegénység elleni harc keretében hoztak létre. Lényege a havi

70 reál készpénzjuttatás a rászoruló családoknak azzal a feltétellel, hogy gyermekeiket iskolába járatják, és elviszik egészségügyi vizsgálatra. A program 11,6 millió gyermekes család, vagyis 45–50 millió ember számára jelent az életüket közvetlenül könnyítő, gyermekeik testi-szellemi fejlődését elősegítő, és egyben a belföldi keresletre is jótékony hatást gyakorló jövedelememelkedést.

Egy másik példa a francia ún. *aktív szolidaritási jövedelem (revenu de solidarité active, RSA)*. Ezt 2009. január 1-jével vezették be, azért, hogy a segélyezettettek ösztönözzék a munkavállalásra. A RSA összege egyenlő a korábbi rendszerben a munka nélkül lévőknek, illetve más okokból szegényeknek nyújtott minimális jövedelemmel (RMI). Egyedülálló szülők esetén emelt összeg jár, ami szintén egyenlő a korábbi rendszer szerinti juttatás (API) összegével. A különbség a két rendszer között annyi, hogy az RSA szerint, aki munkát vállal, „jutalmat kap”: az RSA addigi összegét, az új munkahelyről kapott fizetésének 38 százalékaival csökkentve. (Minél nagyobb tehát a bér, annál kisebb az RSA-rendszerű juttatás). Ezenkívül *ad hoc* juttatásokat is kaphat, amelyek a munkába való visszatérés extra költségeit fedezik, mint pl. közlekedés, gyermekfelügyelet stb. (Megjegyzendő, hogy hasonló eljárás Magyarországon is van: az álláskeresői járadék fennmaradó része egy összegben megkapható, ha az ember a járadékfizetési idő lejártá előtt határozatlan idejű, legalább 4 órás munkaviszonyt létesít.)

Az elbocsátások fékezése végett alkalmazzák a jól ismert receptet, a *rövidített munkaidőt (kurzarbeit)* Németországban (A rövidített munkaidő és a rövidített túlórák az ILO Global Jobs Pact-jában is szereplő munkahelyvédő javaslatok.) A német kurzarbeit-program a német kormány második válságkezelési csomagjához kapcsolódik, amelyet 2009. január 27-én fogadtak el (az első csomag 2008 októberében indult). Ennek az intézkedéscsomagnak a részei a családokon könnyítő adócsökkentések, infrastrukturális, oktatási, környezeti és más beruházások és természetesen a munkahelymegőrzés. A kormány úgy változtatta meg a szabályozást, hogy azzal a vállalatokat elbocsátás helyett rövidebb munkanappal történő továbbfoglalkoztatásra ösztönözzék. Így bármely vállalat, tekintet nélkül méretére, részesülhet a támogatásból, ha akár megrendelése csökkenése, akár átszervezés miatti üzembeszűrés, akár szezonális okok miatt (pl. építőipar) csökken a termelése, de vállalja munkásai rövidített munkaidejű továbbfoglalkoztatását, illetve adott esetben átképzési tanfolyamra küldi őket. A rövidített munkaidő és a teljes munkaidő nettó bérkülönbségének 60 (gyermekes munkavállalók estében 67) százalékát téríti meg az állam. A munkaadóknak azonban a teljes munkaidejű bér után kell befizetniük a társadalombiztosítási járulékokat, de ezek visszatérítését a vállalatok kérhetik a Szövetségi Munkaügyi Hivaltól (*Bundesagentur für Arbeit, BA*), ami akár 100 százalékban is refinanszírozhatja a munkavállalók ilyen befizetéseit. Az egész ösztönzési rendszer leginkább a képzés felé igyekszik terelni a munkapiaci szereplőket: 2009–2010-re a szövetségi kormány 2 milliárd eurót különített el képzéstámogatásra (Vogel 2009).

A támogatások iránti vállalati igények alapján a rövidített munkaidő 2008 novemberében 137 000 főt érintett, azt követően lendületesen nőtt, elérve a 700 ezret, elsősorban az autóiparban és annak beszállítóinál alkalmazottakat érintve. A programból összesen 1,2 millió fő részesedett. A rövidített munkaidőben rejlő lehetősé-

gek azonban 2010 első negyedévének végére kifulladásra kerültek. A BA előrejelzése szerint a munkanélküliség 2010 folyamán nőni fog, már 2010 márciusában is elérte a 3,5 milliót, ami 120 ezerrel több, mint a 2009-es átlag. A cégek és a munkavállalók ugyanis lassan kimerítik a kurzarbeit-programból kapható támogatási lehetőségeket, a kapacitáskihasználtság azonban még mindig nem nő. Így 2010 folyamán már csak feleannyi foglalkoztatott munkahely lesz megőrizhető rövidített munkaidővel, mint 2009-ben (FMN 2010).

A részmunkaidő-program Hollandiában is nagyon népszerű a vállalatok körében. Itt a kieső bér 70 százalékát téríti vissza az állam. A cégek azonban, úgy tűnik, vissza is éltek a kezdeményezéssel (költségcsökkentési eszközként használták), miközben az súlyosan megterhelte a költségvetést (GV 2010). Magyarországon szintén lehetőség van a részmunkaidős foglalkoztatás állami támogatására, és a TÁMOP keretében a dolgozók továbbképzésének megfinanszírozására („4 plusz 1”, azaz négy nap munka egy nap tanulás program), de ezek nem olyan sikeresek, mint a holland vagy a német példa.

#### 6.4. A migráció kezelése

Délkelet- és Kelet-Ázsiában (pl. Thaiföld, Dél-Korea) és bizonyos mértékben Oroszországban korlátozták az új bevándorlási engedélyek kiadását külföldi munkavállalók számára. Spanyolországban és Csehországban új programot indítottak a hazatérés anyagi ösztönzésére (*pay-to-go*), kevés sikerrel. Kanada és Svédország viszont kivételnek számít: kijelentették, hogy egyelőre nem változtatnak bevándorlási politikájukon. A kibocsátó országok többnyire úgy igyekeztek alkalmazkodni a válság következtében előállt helyzethez, hogy megkönnyítették a hazatérésre vonatkozó szabályokat. Például a Fülöp-szigetek anyagilag segítette a visszatérést, és külön segítséget nyújtó szolgáltatást (*Help desks*) indított be a hazatérők otthoni, vagy külföldi munkába állását segítőként. Moldova és Nepál reintegrációs és képzési programokat indított. A mexikói kormány és az indiai Kerala kormányzáság speciális hitelezéssel igyekszik segíteni, hogy a hazatérők saját vállalkozást indíthassanak. Lengyelországban és Üzbegisztánban információs kampányokat és „kríziscentrumokat” hoztak létre a visszatértek számára (IOM 2009).

### 7. A válságkezelés eddigi eredményeinek értékelése

A kezdeti állami válságkezelési lépések – a bankok, egyes óriásvállalatok megmentését szolgáló tőkeinjekciók – hatásosak voltak, amennyiben lelassították a munkanélküliség növekedését. Az alkalmazott eljárás azonban két szempontból sem megnyugtató. Egyrészt, mint azt leggyakrabban felhozzák, megmeregíti a struktúrát, versenyképtelen termelést tart életben. Ezzel csak elodázzák, de nem hátrítják el a válság kibontakozását (a kapitalizmus számára elengedhetetlen „teremtő rombolást”), amelyet csak új technológiákra épülő ágazatok által vezetett fellendülés vált hat fel. Másrészt és hosszú távon pedig azért nem, mert a mind újabb technológi-



ák mind kevesebb élőmunkaórát igényelnek, ami azonban a profittermelés (versenyképesség) uralkodó szempontja, a profittermelés miatt hosszú távon tendenciájában csökkenő foglalkoztatást eredményez, ugyanis a munkaerő a vállalat számára költségként jön számításba.

A válság tehát eddig csak azért nem nehezedett teljes súlyával a munkaerőpiacra, mert azt a kormányok megakadályozták.

Az ILO-hoz tartozó Nemzetközi Munkatudományi Intézetnek az ILO honlapján is elérhető tanulmánya (IILS 2009) szerint a válság és a válságkezelés főbb tapasztalatai (természetesen a munkahelyek elvesztésén és a munkanélküliségi ráta növekedésén túl) a következők:

- Csökkenő munkaórák: 2008 és 2009 közepe között a ténylegesen ledolgozott órák száma az EU-ban 41-ről 40,3-ra csökkent. Ez alapvetően az értékesítési gondokkal küszködő cégeknél állami ösztönzésre is alkalmazott rövidített munkanapok miatt állt elő.
- A hosszú távú munkanélküliség nőtt. Ez a tendencia még a munkanélküliségi ráta 2009 nyara után bekövetkező csökkenését követően is folytatódott. A hosszú távú munkanélküliség a szaktudás elévülése, a munka világától való elszakadás stb. miatt a munkaerőpiacra való későbbi visszatérést rendkívüli mértékben megnehezíti, különösen a fiatalabb és a legidősebb korcsoportokban. Az ide tartozók visszavonhatatlanul kieshetnek a munkaerőpiacról, mint arra már az EU-ban is vannak jelek (pauperizáció).
- Az ILO Globális Foglalkoztatási Paktumjának ajánlásai elősegítik a gyorsabb és fenntarthatóbb fellendülést az olyan intézkedések által, mint pl. a közösségi infrastruktúra fejlesztése, a szociális védelem a különösen hátrányos helyzetű csoportok számára, az oktatási és képzési programok, a „zöld” gazdaság erősítése stb. Ezek a lépések nagyrészt a második munkaerőpiac körébe tartoznak: olyan munkahelyek létrehozásáról van szó, amelyek állami támogatás híján nem jönnének létre.
- Az élénkítő állami kiadások idő előtti elapadása felerősíti a munkanélküliség, az inaktivitás és a prekárius (bizonytalan) foglalkoztatási formák terjedésének veszélyét, és a későbbiekben ezért jóval több kiadással jár majd. Az állami finanszírozás visszavonulása közép- és hosszú távon is átgondolt stratégia alapján kell történnjen – mondja az IILS.

A válság alkalmat kínált a migrációs politikák módosítására is, azonban a kormányok, különösen az érzékenyen érintett európai munkaerőpiacon, éppúgy a gyors, rövid távú megoldásokkal próbálkoztak, mint a munkahelyek megőrzésével kapcsolatban: e munkahelyeket a bennszülött saját lakosság számára kívánják elsősorban megőrizni, ezért a bevándorlókat önkéntes hazatérésre igyekeztek rávenni. Mindenek nyomán tovább erősödtek a bevándorlóellenes, xenofób hangok, amelyek egyébiránt már a válság előtt is romló munkaerő-piaci helyzetben kaptak erőt.

Az önkéntes hazatérés politikája egyfelől azért nem vált be, mert a rendszeresen foglalkoztatottak a hazatéréssel adott esetben elveszíthették volna a fogadó országban szerzett társadalombiztosítási jogosultságukat, másfelől azért, mert a kibocsátó országok munkaerő-piaci helyezte rendszerint még rosszabb (ld. még Artner

2009/b). A hazatérés többnyire önkéntes elhatározáson alapult, a visszatérést a fogadó és a kibocsátó országban segítő intézményekről az érintettek jó része nem értesült, azokat – egyelőre – kevésbé vették igénybe.

## 8. Hosszabb távú kérdések

### 8.1. Új globalizációmodell?

A válság szociális hatásai és a válság kapcsán felszínre került gazdaságirányítási problémák mára a globalizáció modelljével kapcsolatos vitákat indukáltak. Ennek egyik példája az ILO Munkatudományi Intézetének tanulmánya, amely a globális gazdálkodási módot illetően az alábbi kérdéseket tartja átgondolandónak (IILS 2009):

- *A reálgazdaság túlzott mértékű finanszírozása*, amelynek eredményeként a pénzügyi profit mértéke és aránya megemelkedett. Az EU GDP-jén belül a pénzügyek aránya 1970 és 2007 között 15 százalékról 30 százalékra, a profitokon belül pedig szintén duplájára (21 százalékról 2005-ig 42 százalékra) nőtt. A pénzügyi és a nem-pénzügyi dolgozók bére közötti különbség is megduplázódott, az osztalékfizetések a pénzügyek esetében több fejlett európai országban 40–50 százalék felett voltak az utóbbi évtizedben, miközben a profit újrabefektetésének aránya jelentősen csökkent.
- A 2008–2009-es válság bizonyítja, hogy a pénzügyek e túlhatalmának a reálgazdaság felett óriásiak a költségei. A kormányok azonban eddig nem sokat tettek e túlhatalom megregulázásáért, a reformok „gyötrelmesen” lassan haladnak.
- *A munkahelyteremtés összefügg a környezeti értelemben fenntartható jövővel*: a szén- és olajalapú ágazatok leépítésével elvesztett munkahelyek helyébe a „zöld” technológiák fejlesztésével születő munkahelyek léphetnek. Az IILS számításai szerint, ha a szén-dioxid-kibocsátásra vetnének ki adót, és ezt a (megfelelő) foglalkoztatás szubvencionálására használnák fel, úgy 2014-ig globálisan 0,5 százalékkal nőhetne a foglalkoztatás.
- *Integrálni kell a társadalmi megfontolásokat a globális gazdaságirányításba (rebalancing globalization)*. Ennek egyik legfőbb eleme az ILO által még 1999-ben megfogalmazott „tisztességes munka” (*decent work*), amely produktív munkát, egyben szabadságot, biztonságot, emberi méltóságot, jogvédelmet (társadalmi párbeszédet, szabad szervezkedési jogot, döntési részvételt), megfelelő fizetést és szociális ellátást is jelent (ILO s.a.).

### 8.2. Új EU-modell?

Az Európai Unió már a válság előtt is foglalkoztatási gondokkal küzdött, és a lisszaboni stratégia céljait nem sikerült elérnie. Az új helyzetben 2009 novemberében vitára bocsátott Europe 2020 tervzet egy „zöld, tudásalapú” európai gazdaság víziójával, számos kritikát kapott (az észrevételek száma elérte az 1500-at), többek között szakszervezetektől és NGO-któl is. A hozzászólások egy része szerint a ter-



vezetből hiányzik a válság szociális dimenziójának kezelésére vonatkozó elképzelés, ennek ellenére a Bizottság úgy összegezte a véleményeket, hogy azok „széles körben támogatták” az elképzelésekben szereplő prioritásokat. Ez ellen az interpretáció ellen mind a szociális, mind a környezetvédelmi NGO-k hevesen tiltakoztak. A 42 páneurópai nem-kormányzati hálózatot képviselő Európai Nem-kormányzati Szervezetek Szociális Platformjának elnöke, *Conny Reuter* szerint, ők éppen azt hangsúlyozták kritikájukban, hogy a 2020-stratégia visszalépés a korábbiakhoz képest, amikor a társadalmi kohézió és befogadás még az első sorban szerepelt a célok között. A zöldek, mint például az Európai Környezeti Tanács (EEB) szerint is túl „rózsaszín képet” festett a Bizottság a megjegyzésekről. A környezetvédők ugyanis kifogásolták, és szűklátókörű, veszélyes megközelítésnek látják, hogy a 2020-stratégia az egész környezeti kérdéskört az európai ipar és gazdaság jövőbeli versenyképességének kontextusában veti fel, teret adva azoknak az üzleti lobbiknak, amelyek – mint az EEB főtitkára, *John Hontelez* fogalmazott – „csak azokat az intézkedéseket tartják majd elfogadhatónak, amelyek azonnali profitot eredményeznek számukra” (EurActiv 2010).

Ezért mind a Szociális Platform, mind a környezetvédő EEB levélben szólítja fel az EU államfőit az ő szempontjaik közvetlen tanulmányozására a bizottsági interpretációval szemben. A Szociális Platform ráadásul még kéri a Tanácsot és az Európai Parlamentet is, hogy a témában külön konzultációt folytasson a civil társadalommal (EurActiv 2010).

A 2020-stratégiával kapcsolatos bizonytalanságok azonban, még ha finomabb formában is, de magán a Bizottságon belül is kitapinthatók. Az EU szociális ügyekért felelős biztosa, *Andor László* 2010 márciusában felhívta rá a figyelmet, hogy az EU-ban 80 millió ember él a szegénységi küszöb alatt, köztük 20 millió gyermek, a háztartások közel 10 százalékában senkinek nincs fizetett munkája. Andor szerint e kérdéskört napirenden kell tartani, és a tagországoknak vállalniuk kellene, hogy 2020-ig 25 százalékkal (EU-szinten tehát 20 millióval) csökkentik a szegénységi küszöb alatt élő lakosaik számát (Andor 2010).

Az ellentmondás tehát ott feszül, ahol eddig, csak most élesebben látszanak a frontvonalak: a versenyképesség, vagy a foglalkoztatás és az ehhez kapcsolódó szociális biztonság igényeit elégítsék ki a világ és Európa döntéshozói? Vagy másképpen fogalmazva: a profittermelés vagy a bérmunka szempontjait kövessék?

Merthogy a kettő, tehát a versenyképesség és az annak feltételét jelentő profitabilitás egyfelől, a foglalkoztatás, vagyis a bérmunka igényei másfelől egymásnak antagonisztikusan ellentmondó fogalmak, amelyeket történelmileg és földrajzilag is csak korlátozottan lehet összebékíteni (mint pl. a hetvenes évekig tartó jóléti rendszerekben a fejlett országokban).

Amíg a termelés célja a profit, addig a termelékenységnövekedés előbb-utóbb elbocsátást eredményez, ahelyett, hogy az egy dolgozóra jutó munkaidőt csökkentené. Ez utóbbi ugyanis, bár társadalmi szinten hasznos, vállalati szinten nem lenne profitábilis, ellentmondana a vállalati versenyképességnek. Ennek a folyamánya az is, hogy a társadalom előregedése anyagi problémává válik. Mert a termelékenységnövekedése következtében az egy munkóra által eltartott emberek száma történel-

mileg nő, ami a technológiai fejlődés áldásos hatása, de a magánvállalati profítékényszer miatt az egyre termelékenyebb munkaórákat egyre kevesebb ember kivitelezi, vagyis egyre kevésbé fizetik meg. Innen ered a gond, hogy az egy keresőre jutó eltartottak száma egyre több. Ez a problémakör jelenik meg abban, hogy a GDP-ből a munkajövedelmek aránya az elmúlt évtizedekben rohamosan csökken. A megoldást csak korlátozott és ideiglenes mértékben lehet elérni új piaci szabályozókkal. A végleges megoldáshoz a termelés céljának közvetlenül a társadalom többségének érdekei alá rendelésén keresztül vezet az út, és ez az érdek szól többek között az ILO „tisztos munka” vagy Globális Foglalkoztatási Paktum elképzeléseiből, valamint az EU 2020 stratégiája körüli vitákból is.

### 8.3. Új migrációs politikák?

A migráció megállíthatatlan folyamat, korlátozása ellentmond a globalizáció logikájának. Ezért a migrációellenes lépések csak ideiglenesen és látszólag oldhatják meg, valójában azonban kiélezik a migrációval járó – vagy inkább csak általa megvilágított – problémákat.

A Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM 2009:2), valamint Awad (2009) javaslatai szerint:

- Nyitva kell hagyni a szabályos migrációs csatornákat mind a munkát keresők, mind a termelés érdekében. Még válság idején is vannak szektorok, amelyek kereslete nem csökken a bevándorló munkavállalók iránt, így a bevándorlás korlátozása csak piaci feszültséget, és fellendülő illegális migrációt vonhat maga után. A migráció ráadásul enyhíthet a fogadó országok demográfiai és szakmunka-deficitjén is (előregedő társadalom, bizonyos területeken munkaerőhiány).
- A társadalmat szétvető idegengyűlölet és a munkaerő-piaci, kulturális diszkrimináció ellenében erősíteni kell a bevándorlók társadalmi integrációját szolgáló intézményeket, és egyben a szociális védelmet a rászorulóknak esetében.
- Ennek keretében a kormányoknak tudatosítaniuk kell a közvéleményben a migránsok pozitív szerepét úgy a fogadó, mint a kibocsátó ország gazdasága, kulturális fejlődése szempontjából.
- Az önkéntességet kell preferálni az erőltetett hazatéréssel szemben. Az IOM ebből a célból indította el már három évtizede (!) önkéntes visszatérést és reintegrációt segítő programját (*Assisted Voluntary Return and Reintegration Programme*).
- A szabályos migránsok számára diszkriminációmentes gazdasági ösztönzőket kell alkalmazni, és válság idején különösen ellenőrizni kell a bevándorlók munkakörülményeit, a nemzetközi munkaügyi konvenciók betartását.
- Az érintett felek (befogadó és küldő országok, régiók, beleértve nemzeti és nemzetközi civil szervezeteket is) aktív partnerséget alakítsanak ki a kérdés kezelése végett.

De a migrációval kapcsolatban is többről van szó, mint a kívánatos szabályozásról. Európában például 200 ezer gyermek él család és felügyelet nélkül, akiket az euró-

pai „civilizáció” kész szexuálisan és/vagy gazdaságilag kizsákmányolni. Európa társadalma előregszik, mégis a legtöbb országban nagy az ellenállás a más kultúrák fiatal generációjának befogadásával szemben. A közéleti idegenellenesség mellett erősödnek annak politikai tünetei is: az iskolai kendőviselet ügye Franciaországban, a mecsetépítési tilalom Svájcban, a muszlimok deportálását hirdető politikus népszerűsége a helyközi választásokon Hollandiában stb. (Geraghty 2010).

Ha a migráció immanens velejárója a globalizációnak, ám mégis súlyosan ronsolja a társadalom szövetét, akkor nem a migrációnak mint alrendszernek és következménynek a hibájáról van szó, hanem a világ gazdaságot, annak hierarchiáját megszabó globalizációs mechanizmusok elégtelenségéről. Új globalizációs modellre van szükség.

A hosszú távú kérdések sora tehát körbeér...

### Irodalom

- ÁFSZ (2010): *A munkaerő-piaci helyzet alakulása az Állami Foglalkoztatási Szolgálat legfrissebb adatai alapján 2010. március*. Foglalkoztatási és Szociális Hivatal. Havi gyorsjelentés, február
- Andor László (2010): Andor László szerint reális az átfogó gazdaságpolitikai stratégia. EUBlog 2010. 03. 09. [http://eu.blog.hu/2010/03/09/andor\\_laszlo\\_szerint\\_realis\\_az\\_atfogo\\_gazdasagpolitikai\\_strategia](http://eu.blog.hu/2010/03/09/andor_laszlo_szerint_realis_az_atfogo_gazdasagpolitikai_strategia)
- Artnér Annamária (2009/a): Válság és foglalkoztatás. *Eszmélet* 84. sz. 2009. tél, 30–49. o.
- Artnér Annamária (2009/b): Az Európai Unió munkaerőpiaca és a válság. *Európai Tükör* XIV. évf. 10. sz. 93–110. o.
- Awad, Ibrahim (2009): *The Global Economic Crisis and Migrant Workers: Impact and Response*. International Migration Programme Geneva, International Labour Organization
- EC (2009): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Közös elkötelezettség a foglalkoztatásért. COM(2009) 257. Az Európai Közöségek Bizottsága. Brüsszel, 3.6.2009. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0257:EN:NOT>
- EurActiv (2010): NGOs defy Commission on 'EU 2020' agenda. EurActiv.com 05 February 2010. <http://www.euractiv.com/en/priorities/ngos-defy-commission-eu-2020-agenda>
- Eurostat (2010): Euro area unemployment rate at 10.0% *Eurostat Newsrelease Euroindicators* 46/2010 – 31 March 2010 [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-31032010-BP/EN/3-31032010-BP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-31032010-BP/EN/3-31032010-BP-EN.PDF)
- FMN (2010): Germany's SA March Unemployment Slides On Statistical Effect. *Frankfurt Market News*. March 31, 2010 <http://www.forexlive.com/97283/all/germanys-sa-march-unemployment-slides-on-statistical-effect>

- Geraghty, Sarah (2010): In Practice, Leaders' Refusal to Grapple with Immigration Breeds "Dark Tribalism" The European Institute, US <http://www.europeaninstitute.org/March-2010/immigration-for-europe-the-debate-has-turned-urgent.html>
- IILS (2009): *World of Work 2009 Report*. The Global Crisis and Beyond. Snapshot of the European Union. International Institute for Labour Studies, Geneva
- ILO (2009): *A Global Jobs Pact*. International Labour Organization, Geneva
- ILO (2010/a): *Global Employment Trends*. International Labour Organization, Geneva, January
- ILO (2010/b): *Recovering and sustaining growth and development: The contribution of the Global Jobs Pact*. International Labour Organization Governing Body. GB.307/WP/SDG/1, Geneva, March
- ILO (2010/c): What works in overcoming the jobs crisis? International Labour Organization seminar looks at experiences that worked in mitigating the crisis' effects. 31 March Policy Integration Department. [http://www.ilo.org/jobspect/news/lang—en/WCMS\\_125406/index.htm](http://www.ilo.org/jobspect/news/lang—en/WCMS_125406/index.htm)
- ILO (2010/d): ILO study focuses new attention on adopting a "rights-based approach" to meet the needs of the world's 105 million migrant workers. [http://www.ilo.org/global/About\\_the\\_ILO/Media\\_and\\_public\\_information/Press\\_releases/lang—en/WCMS\\_125324/index.htm](http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/lang—en/WCMS_125324/index.htm)
- ILO (s.a.): Definition of Decent Work. [http://www.ilo.org/public/english/region/ampro/cinterfor/publ/sala/dec\\_work/ii.htm](http://www.ilo.org/public/english/region/ampro/cinterfor/publ/sala/dec_work/ii.htm)
- ILO Global Statistics on the Labour Market. Online statistics. <http://www.ilo.org/pls/apex/f?p=109:11:0>
- IOM (2009): Fact-Sheet on the Impact of the Economic Crisis on Return Migration. [http://www.globalmigrationgroup.org/pdf/IOM\\_Fact-Sheet\\_1\\_final.pdf](http://www.globalmigrationgroup.org/pdf/IOM_Fact-Sheet_1_final.pdf) International Organization for Migration, Global Migration Group, October
- IOM (2010): Facts and Figures <http://www.iom.int/jahia/Jahia/lang/en/pid/241>
- KSH (2010): Tizenhat éves csúcson a munkanélküliség. 2010. március 29. KSH-sajtóközlemény MTI <http://www.mti.hu/cikk/468724/>
- SzMM (2006): 13 milliárd forint jut jövőre 25 ezer közmunkás foglalkoztatásra – Külön roma közmunkaprogram indul. 2009.12.12. <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=21329&articleID=41992&ctag=articlelist&iid=1>
- VG (2010): Rövid munkaidő, több állás. *Világ gazdaság Online* 2010. 1. 6. <http://www.vg.hu/gazdasag/gazdasagpolitika/rovid-munkaido-tobb-allas-301384>
- Vogel, Sandra (2009): New allowances for short-time work in bid to offset economic crisis. Eurofound. *European Industrial Relations Observatory Online*. 15 June 2009 <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2009/04/articles/de0904039i.htm>

## A biztosítási szerződési jog változásai az európai jogfejlődés áramában

*Az egységes belső biztosítási piac megteremtésének folyamatában a biztosítási szolgáltatások szabad áramlásának lehetővé tételével egyidejűleg merült fel az uniós jogban a biztosítási szerződési jog egységesítésének szükségessége. Míg a biztosítási irányelvek mindössze a szerződésekre alkalmazandó joggal kapcsolatos rendelkezéseket rögzítik, a Restatement of European Insurance Contract Law Project Group által 2009-ben kidolgozott Principles of European Insurance Contract Law (PEICL), azaz az európai biztosítási szerződések alapelvei jelentős lépés lehet a biztosítási szerződési jog egységesítése felé.*

A biztosítási szerződési jog fejlődése elválaszthatatlan az egységes belső biztosítási piacon zajló folyamatoktól, továbbá azoktól a törekvésektől, amelyek általában a magánjog egységesítésével kapcsolatban jelen vannak.

Sajátos kölcsönhatás érvényesül a biztosítási piac alakulása és a biztosítási szerződési jog között. Az egységes belső biztosítási piacot szabályozó irányelvek alapvető célja a biztosítási termék szabad áramlásának megteremtése, így rendelkezései kihatnak a biztosítási szerződési jogra. Ezzel párhuzamosan a biztosítási szerződési jog is közvetlen hatással van az európai biztosítási piacra – mint a továbbiakban rámutatunk –, hiszen az eltérő tagállami szabályok akadályát jelentik a piac kibontakozásának.

A biztosítási szerződési jog a közösségi jogban azért is sajátos, mert egyrészt ezen a területen jelent meg talán legkorábban, az egységes belső biztosítási piac megteremtésének folyamatában a biztosítási szerződési jog egységesítésének igénye, másrészt kiemelt jogterület az európai szerződési jog egységesítésének folyamatában is.

### 1. Az egységes belső biztosítási piacra vonatkozó közösségi szabályozás hatása a biztosítási szerződési jogra<sup>1</sup>

Az Európai Unió biztosítási jogot érintő jogszabályanyaga három területre osztható:

- a) A biztosítási irányelvek három nemzedéke<sup>2</sup> és azok módosításai, illetve az azokat felváltó irányelvek elsősorban a biztosítási közjog területén hoztak válto-

1 Lásd részletesebben szerző: Az egységes belső biztosítási piacra vonatkozó közösségi jog átvételének szervezeti és anyagi jogi kérdései című tanulmányát. (*Csatlakozás – Jogközelítés. Az acquis communautaire adaptálása a magyar jog- és intézményrendszerbe.* KJK KERSZÖV Budapest, 2003., VIII. fejezet 227–285. o.)

2 Sir Leon Brittan, a Bizottság pénzügyi szolgáltatásokért felelős tagja nevezte el három generációs irányelveknek. European Practice Library. EC Insurance Law. Cameron Mark by Hewitt, 1991., 11. o.

zásokat. Nem célzottan ugyan, de nagy jelentőségűek ezen irányelveknek a biztosítási szerződési jogra vonatkozó rendelkezései is.

- b) Külön irányelvek jelentek meg a speciális biztosításokra, mint viszont-<sup>3</sup> és együttbiztosítás<sup>4</sup>, jogvédelmi biztosítás<sup>5</sup>, illetve a gépjármű-felelősségbiztosítás<sup>6</sup>, amelyek már kifejezetten és elsősorban biztosítási szerződési – anyagi jogi – jogszabályokat tartalmaznak. E kategóriába soroljuk a biztosításközvetítőkre vonatkozó szabályanyagot<sup>7</sup> is, hiszen – a közjogi szabályok mellett – részletes rendelkezéseket tartalmaznak a biztosítási szerződéskötési folyamatban a biztosításközvetítők tájékoztatási kötelezettségére vonatkozóan is.
- c) A közösségi joganyagban megjelenő egyéb jogszabályok, amelyek általában a magánjogi – elsősorban fogyasztói – szerződéseket, s így módon a biztosítási szerződéseket is érintő másodlagos jogforrásokban megjelenő normák<sup>8</sup>, a biztosítók piaci magatartását érintő jogszabály<sup>9</sup>, a jogérvényesítéssel kapcsolatos, eljárásjog területére eső EK rendelet a bírósági joghatóságokról és a határozatok végrehajtásáról a polgári és kereskedelmi ügyekben<sup>10</sup> (II. fejezetének 3. szakasza rendelkezik a joghatóságról biztosítási ügyekben), vagy a szerződéses kötelekre alkalmazandó jogról (Róma I.)<sup>11</sup> szóló rendelet (a 7. cikk vonatkozik kifejezetten a biztosítási szerződésre alkalmazandó jogról).

Említést kell tenni a biztosítók üzleti tevékenységét, de a biztosítási szerződéseket is érintő irányelvről<sup>12</sup>, amely a nők és a férfiak közötti megkülönböztetés tilalmát írja elő. Az irányelv kifejezetten figyelemmel van arra a körülményre, hogy a nemekre vonatkozó biztosításmatematikai tényezők használata széles körben elterjedt a biztosítás és a kapcsolódó pénzügyi szolgáltatások terén. A nőket és a férfiakat megillető egyenlő bánásmód biztosítása érdekében, a nemnek mint biztosításmate-

3 A 64/225/EGK és a 2005/68/EK irányelv.

4 A 78/473/EGK irányelv.

5 A 87/344/EGK irányelv.

6 A 72/166/EGK, 72/430/EGK, 84/5/EGK, 90/232/EGK, 90/618/EGK, 2000/26/EK és a 2005/14/EK irányelv

7 A 77/92/EGK irányelv, a 92/48/EGK ajánlás, valamint a 2002/92/EK irányelv.

8 Így pl. a 93/13/EGK irányelv a fogyasztóval kötött szerződések tisztességtelen feltételeiről, a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól szóló 2005. május 11-i 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv I. mellékletében kifejezetten a biztosítási jogviszonyt érintően határoz meg olyan biztosítói gyakorlatot, amely feltétlenül tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatnak minősül a jogszabály szerint. A biztosítási szerződés tartalmának (így különösen az általános szerződési feltételek tartalmának) kialakítása során, de a biztosítók gyakorlatában is figyelemmel kell lenni e jogszabályi rendelkezésekre is. Az elektronikus kereskedelmet szabályozó normák – ezen belül is fogyasztói pénzügyi szolgáltatások távértékesítési rendszerben történő értékesítésére vonatkozó 2002/65/EK irányelv – érintik nemcsak a szerződéskötési folyamatot, hanem az egész jogviszonyt.

9 A Bizottság új, 267/2010/EU rendelete a biztosítási ágazatbeli megállapodások, döntések és összehangolt magatartások egyes csoportjaira történő alkalmazásáról, amelyben a biztosítók a korábbi, 358/2003/EK rendeletben az általános szerződési feltételek kialakítására, valamint a biztonági berendezések vizsgálatára és elfogadására vonatkozó megállapodás tekintetében mentességet nem élveznek.

10 A 44/2001/EK rendelet.

11 Az 593/2008/EK rendelet.

12 A 2004/113/EK irányelv.

matikai tényezőnek a használata nem eredményezhet különbségeket az egyének biztosítási díjaiban és juttatásaiban. Ez alól csak az irányelvben meghatározott esetekben, bizonyos kockázati csoportokra vonatkozóan adhatnak a tagállamok mentességet a biztosítási szerződéseket érintően.

A következőkben egyrészt az egységes belső biztosítási piacot megteremtő irányelvek azon szabályaira mutatunk rá, amelyek a biztosítási szerződési jogot alakítják, másrészt utalunk azon joganyagra is, amelyek – a c) pontban írtak szerint – nem közvetlenül a biztosítási piacot szabályozzák, de mindenképpen kihatnak a biztosítási szerződési jogra.

### 1.1. A biztosítási irányelvek három „nemzedékének” hatása a biztosítási szerződési jogra

A biztosítási piac szabályozását célzó *első jogalkotási szakaszban*<sup>13</sup> az irányelvekben a tagországok a biztosító intézetek alapításával kapcsolatos elveket rögzítenek, s a tagállamok eltérő szabályozási rendszereit próbálják egymáshoz közelíteni.

A *második generációs irányelvek* átmenetet jelentenek a szolgáltatásnyújtás szabadsága felé, lehetőséget adva a tagállamoknak arra, hogy maguk döntsék el, teljes egészében felszabadítják-e a piacot vagy sem.<sup>14</sup> A *nem-életbiztosítási* irányelv legfontosabb rendelkezései közé tartozik, hogy az ún. nagy kockázatot („*large risk*”) is biztosító társaságok szabadon, a szolgáltatás nyújtásának helye szerinti tagállam engedélye nélkül köthetnek ilyen kockázatra biztosításokat. Az irányelv a tömegkockázatoknál („*mass risk*”) fenntartotta a tagállamok jogát arra, hogy azok fedezésére irányuló, területükön folytatott biztosítói tevékenységet engedélyhez kössék. A nagy kockázatot nem a veszély nagyságával határozza meg az irányelv, hanem a kockázat természetére, illetőleg a biztosítottak számára tekintettel. Így például a hajózással, repüléssel, közlekedéssel kapcsolatos kockázatok ebbe a kategóriába tartoznak már önmagukban is, ugyanakkor a tűz- és más vagyontulajdonbiztosításoknál, felelősségbiztosításnál akkor lehet jelentős kockázatról beszélni, ha a biztosítóval szerződő felek nagyságrendje az irányelvben rögzített feltételeknek megfelel. Az *életbiztosítási szerződések körében*<sup>15</sup> a szolgáltatásnyújtás szabadsága a szerződő fél „döntésén” múlik. A szerződő fél kezdeményezheti bármely tagállamban működő

13 A Tanács 1973. július 24-i 73/239/EGK első irányelve az életbiztosítás körén kívül eső közvetlen biztosítási tevékenység megkezdésére és gyakorlására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról („*non-life insurance*”). A Tanács 1979. március 5-i 79/267/EGK első irányelve a közvetlen életbiztosítási tevékenységek megkezdésére és gyakorlására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról. („*life insurance*”)

14 A Tanács 1988. június 22-i második irányelve az életbiztosítás körén kívül eső közvetlen biztosításokra vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról és a szolgáltatásnyújtás szabadságának tényleges gyakorlását elősegítő rendelkezések megállapításáról, valamint a 73/239/EGK irányelv módosításáról.

15 A Tanács 1990. november 8-i 90/619/EGK második irányelve a közvetlen életbiztosítási tevékenységekre vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról, a szolgáltatásnyújtás szabadságának tényleges gyakorlását elősegítő rendelkezések megállapításáról, valamint a 79/267/EGK irányelv módosításáról.

biztosítóval a szerződés megkötését akár közvetlenül, akár biztosításközvetítő igénybevételével (saját kezdeményezésű szerződéskötés).

A szolgáltatásnyújtás szabadságának megvalósítása már felveti a biztosítási szerződési jog harmonizálásának szükségességét. Történnek kísérletek a szerződési jog egységesítésére, de – mintegy a biztosítási szerződési jog harmonizációjának sikerételenségét elkönyvelve – az irányelvek rögzítik, hogy a Közösségen belül a biztosítási szerződési jog harmonizációja nem olyan súlyú kérdés, amelyet a tagállamok nélkülözhetetlennek tekintettek volna az egységes belső piac megteremtése érdekében. A második generációs irányelvek elfogadják, hogy a tagállamokban érvényben lévő, a biztosítási szerződési jogra vonatkozó előírások továbbra is eltérők lehetnek, ugyanakkor részletes szabályokat tartalmaznak az alkalmazandó jogra, illetve a jogválasztásra. Az életbiztosítási irányelvben jelenik meg – a Közösség jogalkotásában talán először – a szerződő fél sajátos, egyoldalú kötelemszüntető joga. Minden tagállamnak a saját jogrendszerében elő kell írnia ugyanis, hogy rendelkezésre álljon – a tagállami szabályozástól függően – egy 14–30 nap közötti időszak („cooling off period”) a szerződés létrejöttéről szóló értesítés kézhezvételétől számítva, amelyen belül a szerződő fél hátrányos jogkövetkezmények nélkül felmondhatja a szerződést (kivételesen ez alól a hat hónapos vagy annál rövidebb időtartamú szerződés). Hangsúlyozza az irányelv, hogy a szerződés létrejöttéről, illetve a felmondás lehetőségéről a szerződő felet tájékoztatni szükséges. A részletes feltételeket a szerződésre alkalmazandó jog alapján kell meghatározni.

Fontos kiemelni, hogy a második generációs irányelvek azokon a területeken, ahol megvalósul a szolgáltatás szabad áramlása, már lehetővé teszik az ún. európai biztosítási szerződési feltételek alkalmazását, azaz a biztosító számára elég az európai biztosítási piacon egyféle szerződési feltételt kidolgozni, és azt alkalmazhatja, azonban a szolgáltatásnyújtás tagállamának kógens rendelkezései a jogválasztás lehetősége mellett figyelemmel kell lenni. Ezekben a területeken a tagállamok nem akadályozhatják meg a szerződéskötést, kivéve, ha a szerződés ellentétes a közérdekkel.

Mindkét irányelvben a szolgáltatási alapon kötött biztosítási szerződések tekintetében – függetlenül attól, hogy a szerződő fél fogyasztó vagy sem – fontos, hogy a biztosító még a szerződés megkötését megelőzően tájékoztassa a szerződő felet, mely tagállamban van a kockázatot vállaló biztosító székhelye, fiókja, esetleg ügynöksége.

A *harmadik generációs irányelvek*<sup>16</sup> a biztosítási piacot teljes egészében felszabadították, s eltörölték minden olyan korlátot, amely a szolgáltatás szabad áramlásának gátját jelenthette. Ezek között a biztosítási szerződési jogot leginkább érintő intézkedés a szerződési feltételek és díjtarifák előzetes engedélyezésének, illetve benyújtásának tilalma. A tagállamok a kötvényfeltételek, díjtarifák nem rendszeres, leg-

16 A Tanács 1992. június 18-i 92/49/EGK harmadik irányelve az életbiztosítás körén kívül eső közvetlen biztosítási tevékenységekre vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról, valamint a 73/239/EGK és 88/357/EGK irányelv módosításáról (harmadik nem-életbiztosítási irányelv).

A Tanács 1992. november 8-i 92/96/EGK harmadik irányelve a közvetlen életbiztosítási tevékenységekre vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról, valamint a 79/267/EGK és a 90/619/EGK irányelv módosításáról (harmadik életbiztosítási irányelv).

fejebb utólagos benyújtásának kötelezettségét írhatják elő. Ezzel az utólagos ellenőrzéssel igazolják az egyes nemzeti jog előírásainak való megfelelést.

A szolgáltatás szabad áramlásának következménye, hogy a fogyasztók választási lehetősége ezen irányelvek nyomán ugrásszerűen megnövekedett, de éppen ezért a szerződő/biztosított védelemnek nagy jelentőséget tulajdonított a Közösség. Kiemelték a biztosítók részéről a *tájékoztatási kötelezettséget*, s az irányelvek mellékletei tartalmazzák azokat az elemeket, amelyekre a tájékoztatásnak ki kell terjednie. Így a szerződő felet különösen tájékoztatni kell a szerződéskötés folyamán, de annak hatálya alatt a változásokról is: információ a biztosítóról, továbbá a kötelezettségvállalásról (a biztosítási szerződés időtartama, megszüntetés lehetősége, bónuszok számítása, adórendelkezések, panaszok intézésére vonatkozó testületek, alkalmazandó jog).

A nem-életbiztosítási irányelvben szabályozott tájékoztatási kötelezettség fogyasztóvédelmi jellegű, miután csak a természetes személy szerződő fél felé áll fenn<sup>17</sup>.

## 1.2. Az életbiztosítási tevékenységre vonatkozó 2002/83/EK irányelv

Az Európai Parlament és a Tanács 2002-ben új irányelvet fogadott el, amely fontos állomás a nemzeti piacok egy integrált piaccá történő összeolvasztásában<sup>18</sup>. Az irányelv hatályon kívül helyezte az életbiztosítás területén a generációs irányelveket. Célja a belső piac fejlesztése, a szolgáltatásnyújtás szabadságának elősegítése a megfelelő jogi keretekkel. A szolgáltatásnyújtás szabadsága megvalósulásával a biztosított érdeke, hogy a Közösség különböző tagállamaiban rendelkezésre álló életbiztosítási termékek lehető legszélesebb köréhez férhessen hozzá. Ahhoz, hogy ennek a növekvő versenynek az előnyeit teljes mértékben kihasználhassa, meg kell kapnia mindazt az információt, ami szükséges ahhoz, hogy igényeinek leginkább megfelelő szerződést válasszon<sup>19</sup>. A kockázatvállalások tartamára tekintettel ez a tájékoztatás különösen nagy jelentőséghez jut. A fogyasztó felvilágosítása érdekében ezért össze kell hangolni a tagállamok azon minimális rendelkezéseit, amelyek az ajánlott termék alapvető jellemzőire, illetve azon testületekre vonatkoznak, amelyekhez a biztosítottak vagy a kedvezményezettek fordulhatnak. A tájékoztatásra vonatkozó rendelkezések egyébként megegyeznek a korábbi irányelvekben foglaltakkal. A tagállam ezen felüli egyéb tájékoztatási kötelezettséget is előírhat, ha az szükséges ahhoz, hogy a biztosított megértse a kötelezettségvállalás lényegi elemeit.

17 A három generációs irányelveket érintő, azokat módosító irányelvek közül kiemeljük a 2002/12/EK, valamint a 2002/12/EK irányelveket, amelyek az első nem-élet-, illetve életbiztosítási irányelvet módosították a biztosítók szavatoló tőkéjével szemben támasztott követelmények tekintetében, valamint a konszolidált mérleggel kapcsolatos 2002/83/EK (életbiztosítás terén), illetve a pénzügyi konglomerátumok felügyeletéről rendelkező 2002/87/EK irányelvet. Külön irányelv született a biztosítók és kapcsolódó vállalkozásaik, a biztosítási csoportok – generációs irányelvekben rögzített felügyeleti szabályokon túlmenő – ún. kiegészítő felügyeletéről (98/78/EK). Ezen irányelvek tárgyalására jelen tanulmányban nem térünk ki.

18 Az irányelv (5) preambulumbekzdése.

19 Az irányelv (52) preambulumbekzdése.

Az új irányelv változatlanul fenntartja, hogy az egyéni életbiztosítási szerződések esetén a biztosítottak lehetőségét kell adni a szerződés felmondására<sup>20</sup> egy 14 és 30 nap közötti határidővel (35. cikk).

Az irányelv megállapítja azt is, hogy a tagállamok szerződési jogi rendelkezései még mindig eltérnek. Ugyanakkor az indoklás változatlanul kiemeli<sup>21</sup>, hogy a harmonizált jog nem feltétele a belső piac elérésének a biztosítás terén. Ezért az irányelv 32. cikke úgy határozza meg a szerződésre alkalmazandó jogot, hogy az – a korábbi szabályoknak megfelelően továbbra is – a kötelezettségvállalás szerinti állam joga. A tagállamok tehát saját jogszabályaik alkalmazását írhatják elő a területükön lévő kockázatokat fedező életbiztosítási szerződésekre, bízva abban, hogy ez a szabályozás elegendő biztosítékot nyújt a biztosított védelmére. Egyes esetekben az irányelv szerint lehetőségét kell adni a jogválasztásra, azaz arra, hogy ne a kötelezettségvállalás szerinti állam joga vonatkozzék a szerződésre.

### 1.3. A generációs irányelveket is felváltó (Szolvencia II.) irányelv

A biztosítási és viszontbiztosítási üzleti tevékenység megkezdéséről és gyakorlásáról szóló új irányelv<sup>22</sup> a tizenhárom irányelv – köztük az egységes belső biztosítási piac megteremtésében szerepet játszó „generációs irányelvek” – felváltását jelenti egyetlen irányelvvél<sup>23</sup>. A Bizottság elvárása, hogy az új rendszer 2012-re működjön, ezért a tagállamok 2012. október 31-ig kötelesek az irányelvet a nemzeti jogba átültetni. Az irányelv megalkotásával a cél a biztosítási és viszontbiztosítási tevékenység megkezdésének és gyakorlásának megkönnyítése, a tagállamok szabályozása közötti eltérések megszüntetése. A jogszabály szabályozási körébe tartozik a biztosítási tevékenység megkezdésére és gyakorlására, valamint a felügyeletre vonatkozó szabályokon túlmenően a biztosítók reorganizációja és felszámolása is. Az irányelv – a hatályon kívül helyezett irányelvektől eltérően – egységesen szabályozza az élet- és a nem-életbiztosítók tevékenységének megkezdésére és gyakorlására vonatkozó feltételeket, azonban nem kíván túl nagy terhet róni a kis- és közepes méretű biztosítókra, ezért rendelkezik a hatálya alól kivett biztosítókról, ügyletekről.

A biztosítási piacon fontos cél a szerződők védelme, ennek érdekében alapvető követelmény, hogy a biztosítók számára eredményes szavatoló-tőke-szükségletet írjanak elő, amely fedezetet nyújt a jövőbeli kötelezettségek kifizetésére, ha a díjak, illetve a tartalékok ehhez nem lennének elegendők. Az irányelv preambulumban kifejtettek szerint a jelenlegi rendszer már nem megfelelő. Olyan gazdaságikockázat-

20 A 35. cikk (2) bekezdése szerint kivételt képeznek a hat hónapos vagy rövidebb lejáratú szerződések, illetve ha a biztosított jogállása vagy a szerződés megkötésének körülményei miatt a biztosítottak erre a különleges védelemre nincs szüksége, illetve a tagállamok egyéb eseteket is meghatározhatnak.

21 Az irányelv (44) preambulumbekkezdése.

22 Az Európai Parlament és a Tanács 2009/138/EK irányelve (2009. november 25.) a biztosítási és viszontbiztosítási üzleti tevékenység megkezdéséről és gyakorlásáról (Szolvencia II.).

23 2010. november 1-jével hatályukat veszítik a következő irányelvek: 64/225/EGK, 73/239/EGK, 73/240/EGK, 76/580/EGK, 78/473/EGK, 84/641/EGK, 87/344/EGK, 88/357/EGK, 92/49/EGK, 98/78/EGK, 2001/17/EK, 2002/83/EK és 2005/68/EK irányelv.

alapú megközelítést kell bevezetni, amely a biztosítókat a kockázatok megfelelő mérésére és kezelésére ösztönzi. A szavatolótőke-szükségletet úgy kell kalkulálni, hogy minden olyan számszerűsíthető kockázatot figyelembe vegyen a biztosító, amelynek ki van téve folyamatos tevékenysége során. Kiterjed a meglévő biztosítási állományra és a következő tizenkét hónapban várhatóan szerzett új biztosítási állományra. A minimálisan figyelembe veendő kockázat egyrészt a nem-életbiztosítási (életbiztosítási) kockázat, másrészt a piaci, hitel- és működési kockázat. A Szolvencia II. szerint a biztosítónak lehetősége van eldönteni, hogy a szavatolótőke-szükséglet kiszámítására a standard formulát (a szabályokban rögzített számítást) alkalmazza, vagy erre a célra fejleszt egy saját, belső modellt. Az irányelv egységes szabályokat állít fel az eszközök és a források értékelésére a biztosítástechnikai tartalékokra, a szavatoló tőkére, szavatolótőke-szükségletre, a minimális tőkeszükségletre és a befektetési szabályokra vonatkozóan (amely alapvetően a piaci érték figyelembevételét jelenti az eszközök és a források tekintetében), de az értékelés módszereit a Bizottság dolgozza ki.

Az irányelv II. címe tartalmazza „A biztosításra és viszontbiztosításra vonatkozó különös rendelkezéseket”, amely alapvetően érinti a biztosítási szerződéseket. A II. cím I. fejezetének („Alkalmazandó jog és a közvetlen biztosítási szerződések feltételei”) 1. szakaszában található 178. cikk kiterjeszti a Róma I. rendelet alkalmazási körét. Ugyanis az egyébként a rendelet alkalmazási körébe nem tartozó tagállamoknak is alkalmazniuk kell a rendeletet a rendelet hatálya alá tartozó biztosítási szerződésekre alkalmazandó jog meghatározása érdekében.

A második generációs irányelvek alkalmazandó jogra vonatkozó rendelkezései gyakorlatilag beépültek a Róma I. rendeletbe. A rendelet szerint a nagykockázatú biztosítási szerződések körében teljes mértékben érvényesül a jogválasztás szabadsága, azaz a felek által választott jog az irányadó. Ha a felek nem választottak alkalmazandó jogot, akkor annak az országnak a jogát kell alkalmazni, amelyben a biztosító szokásos tartózkodási helye található, de ha az eset körülményei alapján nyilvánvaló, hogy a szerződés szorosan kapcsolódik egy másik országhoz, akkor ennek az országnak a jogát kell alkalmazni. Kötelező biztosítás esetén a tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy a kötelező biztosítást előíró tagállam joga alkalmazandó.

A jogválasztás szabálya más esetekben a következők szerint alakul (7. cikk (3) bekezdés):

- a) annak a tagállamnak a joga, amelyben a szerződés megkötésének időpontjában a kockázat felmerül;
- b) a biztosítási kötvénytulajdonos szokásos tartózkodási helye szerinti ország joga;
- c) életbiztosítás esetén azon tagállam joga, amelynek a biztosítási kötvénytulajdonos az állampolgára;
- d) azon biztosítási szerződések esetén, amelyeknél a fedezett kockázatok olyan eseményekre korlátozódnak, amelyek egyetlen – a kockázat felmerülésének helyétől eltérő – tagállamban következhetnek be, e tagállam joga;
- e) üzleti, ipari vagy szabadfoglalkozású tevékenységre kötött biztosítási szerződés esetén, ha e tevékenységekhez kapcsolódó két vagy több kockázatra is kiterjed a szerződés, és azok különböző tagállamban merülnek fel, bármelyik

érintett tagállam joga, vagy a biztosítási kötvénytulajdonos szokásos tartózkodási helye szerinti országnak a joga.

Ha az a), b) vagy e) pontban felsorolt esetekben az érintett tagállam nagyobb szabadságot biztosít a biztosítási szerződésre alkalmazandó jog megválasztására, a felek élhetnek e szabadsággal. Jogválasztás hiányában a kockázat felmerülésének helye szerinti tagállam joga az irányadó.

Az irányelv II. címe I. fejezetének 2. szakasza a korábbi irányelvekkel azonos módon szabályozza a kötelező biztosítások előírásának lehetőségét a tagállamok számára. Erről egyrészt a felügyeleti hatóságokat, másrészt az Európai Bizottságot is kötelezően tájékoztatni kell. A kötelező biztosításoknál is érvényesülő szolgáltatásnyújtás szabadságából következik, hogy sem a kockázat helye szerinti tagállam, sem a kötelezettségvállalás szerinti tagállam nem akadályozhatja meg, hogy a szerződő a megfelelő engedéllyel rendelkező biztosítóval szerződést kössön, mindaddig, amíg ez a szerződéskötés nem áll ellentétben a kockázat helye szerinti tagállamban, vagy a kötelezettségvállalás szerinti tagállamban a közérdeket védő jogszabályi rendelkezésekkel.

A szolgáltatásnyújtás egyik legfontosabb elve természetesen továbbra is érvényesül, amely szerint nem követelhetik meg az általános vagy a különös szerződési feltételek, a biztosítási díjtáblák, illetve olyan egyéb nyomtatott dokumentumok előzetes jóváhagyását vagy azokról való rendszeres tájékoztatást, amelyeket a vállalkozás a szerződőkkel bonyolítandó ügyletei során kíván használni. A tagállamok legfeljebb a szerződési feltételekről és az egyéb dokumentumokról történő nem rendszeres tájékoztatási kötelezettséget írhatnak elő kizárólag a biztosítási szerződésekre vonatkozó nemzeti jogszabályaiknak való megfelelés ellenőrzése céljából (4. szakasz). Ez alól kivétel lehet a kötelező biztosítások köre.

Az irányelv szabályozza mind a nem-élet-, mind pedig az életbiztosítási szerződések területén a biztosítót terhelő tájékoztatási kötelezettséget, lényegében a korábbi szabályokkal azonos módon, fenntartva az életbiztosításnál a szerződő felet megillető sajátos felmondási (elállási) lehetőséget, amennyiben egyéni életbiztosítási szerződést köt (5. szakasz).

Újszerű, hogy az irányelv különös biztosítási szerződési szabályokat is magába olvaszt, például a közösségi együttbiztosítás, a segítségnyújtási, a jogvédelmi biztosítási szerződés sajátos szabályait is, hatályon kívül helyezve az ezeket szabályozó külön irányelveket, továbbá az egészségbiztosítás és munkahelyi balesetbiztosítás főbb szabályait is rögzíti.

## 2. A biztosítási jogviszonyt közvetlenül érintő más jogszabályok<sup>24</sup>

A következőkben kiemelt irányelvek közvetlenül hatnak a felek szerződéses jogviszonyára, így ezekre a biztosítóknak feltétlenül figyelemmel kell lenniük.

<sup>24</sup> Megjegyezzük, hogy jelen tanulmánynak nem tárgya ezen irányelvek részletes elemzése, csupán megemlítjük azokat a szabályozási területeket, amelyek speciálisan a biztosításra vonatkoznak, vagy azt érintik.



### **2.1. A fogyasztóval kötött szerződések tisztességtelen feltételeiről**

A fogyasztóvédelem programjának meghirdetése óta a tisztességtelen szerződési kikötések problémája különösen elsőbbséget élvez a Közösségen belül. Több irányelvet tervezet elvetését követően fogadta el az Európai Unió Tanácsa a 93/13/EGK irányelvet a fogyasztóval kötött szerződések tisztességtelen feltételeiről, amelynek hatálya természetesen a biztosítási jogviszonyokra is kihat.

### **2.2. Tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat**

A fogyasztóvédelem területén megjelenő átfogó jogszabály az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól szóló 2005. május 11-i 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv I. mellékletében kifejezetten a biztosítási jogviszonyt érintően határoz meg olyan biztosítói gyakorlatot, amely feltétlenül tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatnak minősül a jogszabály szerint: „27. Biztosítási kötvénnyel kapcsolatosan kártérítési igényt érvényesíteni kívánó fogyasztótól olyan dokumentumok bemutatásának megkövetelése, amelyek az igény érvényességének megítélése szempontjából ésszerűen nem tekinthetők irányadónak, vagy a vonatkozó írásbeli megkeresésre a válaszadás rendszeres elmulasztása azzal a céllal, hogy ez a fogyasztót visszatartsa szerződéses jogainak gyakorlásától.”

A biztosítási szerződés tartalmának (így különösen az általános szerződési feltételek tartalmának) kialakítása során, de a biztosítók gyakorlatában is figyelemmel kell lenni e jogszabályi rendelkezésekre.

### **2.3. Az elektronikus kereskedelem átfogó szabályozása az unióban**

Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 26. cikkének (2) bekezdése (az EKSZ korábbi 14. cikk (2) bekezdése) szerint a belső piac olyan belső határhoztól mentes terület, amelyben többek között biztosított az áruk és szolgáltatások mozgása, valamint a letelepedés szabadsága; ugyanakkor az információs társadalom szolgáltatásainak fejlődése a határok nélküli területen elengedhetetlen az európai népeket egymástól elválasztó korlátok felszámolásához. A Közösség jogrendje azt kívánja elősegíteni, hogy az európai polgárok teljes mértékben kihasználhassák az elektronikus kereskedelem által nyújtott előnyöket, biztosítsa a jogi egységesítést az információs társadalom szolgáltatásai számára. Az információs társadalom szolgáltatásainak a tagállamok közötti szabad áramlását biztosító jogi keretek létrehozása érdekében fogadta el az elektronikus kereskedelemről szóló 2000/31/EK irányelvet.

Az irányelv melléklete tartalmazza azokat a kivételezett területeket, ahol bizonyos korlátozások tarthatók fenn a belső jogrendszerben mind a letelepedés, mind a szolgáltatásnyújtás szabadsága területén. Ezek között utalás történik a biztosítás körében a második generációs irányelvek azon rendelkezésére, amely egyrészt a szabad jogválasztásról rendelkezik, másrészt a kötelező biztosításokra vonatkozó előírásokat tartalmazza. A kötelező biztosítások tekintetében ugyanis annak az ország-

nak a joga az irányadó, amely előírta a kötelező biztosítást; kötelező biztosítás esetén az általános és különös szerződési feltételek előzetes benyújtásának követelményét is fenntarthatják a tagállamok. Utalnak emellett a harmadik generációs irányelveknek a szolgáltatás szabad áramlását előíró szakaszaira<sup>25</sup>, amelyek a biztosítók fióknyitásával, illetve határon átnyúló szolgáltatásnyújtásával kapcsolatos eljárásokat rendezik.

Az irányelv rendelkezéseinek összevetéséből tehát az következik, hogy a biztosítás továbbra is olyan sajátos pénzügyi szolgáltatásnak minősül, ahol fenntarthatók az elektronikus kereskedelemmel összefüggésben is azok az esetleges korlátozások, amelyek az egységes belső biztosítási piac megteremtése érdekében született irányelvekben kerültek rögzítésre.

A pénzügyi szolgáltatások, így a biztosítási szerződések megkötésével kapcsolatban is jellemző az írásbeliség, miután ezek a szerződések általános szerződési feltételekre épülnek. A kereskedelemben, s így a biztosítás terén is egyre erőteljesebb jelenség, hogy a klasszikus szerződéskötési formulákat felváltják a modern számítástechnikai eszközök igénybevételével történő ügyletkötések, amelyek az írásbeliség átértékelését is szükségessé tették.

Az elektronikus üzletvitel fejlődéséhez elengedhetetlen a hitelesség, amely azt jelenti, hogy az egymástól térben is időben különböző helyen lévő partnerek közötti üzenetváltások, joghatások kiváltására alkalmas jognyilatkozatok megbízhatók legyenek. Ezt az igényt ismerte fel az Európai Unió akkor, amikor megalkotta az 1999/93/EK irányelvet az elektronikus aláírások közösségi programjáról.

#### **2.4. A távértékesítés, az elektronikus kereskedelem fogyasztóvédelmi összefüggései a biztosítási szerződési jogot érintően**

Az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa a megváltozott értékesítési módszerek fogyasztóvédelmi szempontú szabályozására fogadta el a 97/7/EK irányelvet<sup>26</sup> a távértékesítési szerződésekkel kapcsolatban. Az irányelv hatálya alá olyan „távértékesítési szerződések” tartoznak, amelyekben áruszállítás vagy szolgáltatásnyújtás tekintetében állapodnak meg a szerződő felek, és a szerződéskötéshez kizárólag hírközlési eszközöket vesznek igénybe<sup>27</sup>. Az irányelv II. melléklete sorolja fel azokat a pénzügyi szolgáltatásokat, amelyekre nem alkalmazható az irányelv. Ezek között találjuk a biztosítási és viszontbiztosítási tevékenységeket. A Bizottság módosító javaslatot dolgozott ki, amelynek célja többek között az, hogy kiterjesszék az irányelv hatályát valamennyi pénzügyi szolgáltatásra<sup>28</sup>, biztosítsák az összes olyan pénzügyi szolgáltatás lefedését, amelyet a fogyasztó számára kínálnak.

25 A 92/49/EKG irányelv 30. cikke és IV. címe, a 92/96/EKG irányelv IV. címe, a 88/357/EKG irányelv 7. és 8. cikke, továbbá a 90/619/EKG irányelv 4. cikke.

26 97/7/EK irányelv.

27 Az irányelv 2. cikke.

28 Módosított javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelvéhez a fogyasztói pénzügyi szolgáltatások távértékesítési rendszerben történő értékesítéséről és a 97/7/EK és 98/27/EK irányelvek módosításáról [COM (1999) 385 végleges].

Ezt követően hosszas előkészítés után az Európai Parlament és a Tanács elfogadta a 2002/65/EK irányelvet a fogyasztói pénzügyi szolgáltatások távértékesítési rendszerben történő értékesítésére. Hatálya kiterjed minden olyan, pénzügyi szolgáltatás nyújtására irányuló szerződésre, amelyet távértékesítési rendszerben köt a fogyasztó. Mivel a távközlő eszközök folyamatos fejlődésen mennek keresztül, ezért az irányelvben törekedtek olyan elveket meghatározni, amelyek a ma még széles körben nem használt, vagy akár a jövőben kifejlesztett eszközökre is érvényesek. Távközlő eszköznek tekintünk minden olyan eszközt, amely a szolgáltató és a fogyasztó egyidejű jelenléte nélkül a felek között a szolgáltatás távértékesítéssel történő forgalmazására alkalmas.

Az irányelv kiemelten szabályozza a szolgáltató tájékoztatási kötelezettségét. Különösen fontos a fogyasztót tájékoztatni többek között az indoklási kötelezettség nélküli elállás lehetőségéről. Az irányelv részletesen szabályozza a fogyasztó elállási jogát. A tagállamok belső jogrendszerükben kötelesek biztosítani azt, hogy a fogyasztó 14 naptári napon belül indoklás és költség nélkül elállhasson a szerződéstől. Ez a határidő az életbiztosításoknál 30 naptári nap, az életbiztosítási szerződések körén kívüli biztosításoknál az általános szabályok szerint illeti meg a fogyasztót az elállás, azaz 14 naptári nap alatt gyakorolhatja. (Megjegyezzük, hogy a tagállamok bizonyos területeken kizárhatják az elállás lehetőségét, például lehetőség van az elállási jog kizárására utazási, poggyászbiztosításnál, vagy egyéb rövid távú, legfeljebb egy hónapos lejáratú biztosításnál is. Az irányelv szankcionálja a tájékoztatási kötelezettség elmulasztását oly módon is, hogy ilyen esetben lényegesen meghosszabbodik – három hónap, illetve egy év – a fogyasztó elállási joga.)

### 3. A magánjog-egységesítési törekvések hatása a biztosítási szerződési jogra

A magánjog egységesítése terén már évekkel ezelőtt jelentős munkálatok indultak meg<sup>29</sup>. A Nemzetközi Intézet a Magánjog Egységesítéséért, az *UNIDROIT* munkaprogramjában 1971-ben tűzte célul a nemzetközi kereskedelmi szerződések főbb szabályainak kidolgozását. Az UNIDROIT keretében 1971 és 1994 között folyt munkálatok eredményeként – nem jogforrási formában – megfogalmazott, a kereskedelmi szerződésekre vonatkozó alapelvek segítik a belső jogalkotást<sup>30</sup>, így elsősorban az új Ptk. megalkotását. Az új Ptk. másik igen fontos „pillére” a jogalkotási folyamatban az Európai Szerződési Jogi Bizottság (*Commission on European Contract Law*, Ole Lando vezetésével) által publikált *Európai Szerződési Jog Alapelvei* (*Principles of European Contract Law*, PECL), amely ugyan nem kötelező a tagállamokra, de mindenképpen hatással van a szerződési jogra.

<sup>29</sup> Többek között Tattay Levente: *A szerződési jog európai harmonizációja és Magyarország* címmel megjelent tanulmányában (Európai Tükör, 2008/5, 32–46. o.) dolgozza fel a kodifikációs törekvéseket, hivatkozva a témában megjelent tanulmányokra is.

<sup>30</sup> Principles of International Commercial Contracts, 1994 – UNIDROIT

Az Európai Parlament következetesen kiáll az Egységes Európai Magánjogi Kódex mellett, és az Európai Bizottság 2001. július 11-én közzétett, az európai szerződési jogról szóló közleménye<sup>31</sup> azt bizonyítja, hogy ez az intézmény is határozott lépéseket kívánt tenni ennek megvalósítása érdekében. A közlemény alapvetően két fontos területet vizsgál: egyfelől az egyes jogrendszerek közötti különbségek valóban korlátozzák-e az egységes piacon belüli kereskedelmet, másfelől – számba véve és elemezve a szerződési jogot érintő irányelveket – lehetőségeket vázol fel a jövőbeli közösségi kezdeményezésekre<sup>32</sup>. A dokumentum célja az volt, hogy rámutasson a belső piac működését, illetve a közösségi jog egységes alkalmazását akadályozó problémákra, különösen a szerződéskötés, a szerződések értelmezése, illetve alkalmazása terén. Megvizsgálja a magánjog területére tartozó fontosabb közösségi normákat (pl. fogyasztói adásvétel, tisztességtelen kikötések, fogyasztói hitelszerződés, távollévő felek között kötött fogyasztói szerződések, time share szerződések, önálló kereskedelmi ügynöki szerződések, elektronikus kereskedelem terén megjelenő irányelvek), így többek között a biztosítási irányelveket is elemzés alá veszi. Rámutat a szabályozás ellentmondásaira, hiányosságaira.

A folyamatot 2003-ban az Európai Bizottság „Egy egységesebb európai szerződési jogért” című cselekvési terve<sup>33</sup> követte. A cselekvési terv a szerződési jogok különbözőségéből fakadó problémák feltárásán túl konkrét javaslatokat is megfogalmaz. E dokumentum kiemelten foglalkozik a pénzügyi szolgáltatásokkal, különösen a biztosítási szerződéssel, amelynek sajátossága, hogy a „termék” („*legal product*”) maga a szerződés, amelyre alkalmazni kell a szolgáltatásnyújtás tagállamának normáit. A szolgáltatás szabad áramlásának gátja e területen, hogy eltérők a szerződésre vonatkozó tagállami szabályok, nincs egységes európai biztosítási szerződési jog. Kiemelt feladat ezért a biztosítási szerződésekre vonatkozó szabályok mielőbbi integrációja az európai szerződési jogba, és olyan jogi aktus megvalósítását sürgeti, amelyet a szerződő felek mint választható jogot kiköthetnének.

A cselekvési terv két lépcsőben kívánta megvalósítani a közösségi jog minőségének javítását. Első lépés az ún. közös hivatkozási rendszer (*Common Frame of Reference, CFR*) kidolgozása, e cél megvalósítása érdekében az Európai Bizottság által finanszírozott munkacsoportok jöttek létre (*European Network of Excellence Common Principles of European Contract Law, CoPECL*).<sup>34</sup> A CFR az egyes tagországok szerződéses jogrendszerének ta-

31 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on European Contract Law [COM (2001) 398 végleges].

32 E témával foglalkozott részletesen Hugh Beale: *Az európai szerződések jogának fejlődési irányai: úton az Európai Ptk. felé* című előadásában a Miskolci Egyetem Civilisztikai Tudományok Intézete által szervezett „A magyar magánjog az európai jogfejlődés áramában” címmel, 2001. szeptember 28–29-én megtartott nemzetközi konferencián.

33 A more coherent European contract law – An action plan [COM (2003) 68 végleges].

34 2005-ben hozta létre a Bizottság a hálózatot, amelynek munkájában a következő munkacsoportok vettek részt: The Study Group (on a European Civil Code), The Acquis Group (The Research Group on the Existing EC Private Law), The Insurance Group (The Projekt Group on a Restatement of European Insurance Contract Law), The Association Henri Capitant together with the Société de Législation Comparée and the Conseil Supérieur du Notariat, The Common Core Group, The Economic Impact Group (The Research Group on the Economic Assessment of Contract Law Rules), The „Database Group” és a The Academy of European Law (ERA).

nulmányozása alapján készül, és a tervek szerint úgy működik majd, mint az alapelveknek valamiféle eszköztára, és a jelenleg létező markáns különbségek összehangolását célozza, elsősorban a kógens jogszabályok tekintetében. A munkacsoportok folyamatosan jelentést készítenek a Bizottság részére, de nem csupán a testület számára. Az eredményeket folyamatosan elérhetővé teszik az érdekeltek és a piaci szereplők számára is. Ezáltal lehetőség nyílik arra is, hogy a lehető legszélesebb körben, a tagországokat képviselő, érintett szervezetek is kifejhessék álláspontjukat.

Az Európai Bizottságnak 2010 és 2014 között javaslatot kell előterjesztenie az európai szerződési jog közös referenciakeretére, amely a munkacsoportok tevékenységének eredményeként közzétett közös referenciakeret-tervezetre támaszkodik<sup>35</sup>. A Bizottság ezért 2010. április 26-án határozatot fogadott el<sup>36</sup> az európai szerződési jog közös referenciakeretének szakértői csoportja létrehozásáról. Az újonnan felállított csoport közérthető, felhasználóbarát szöveget dolgoz majd ki. A határozat szerint a referenciakeret – a nagyobb koherencia és a jogalkotási folyamat minőségének javítása érdekében – uniós szinten használandó alapelvek, fogalommeghatározások és mintaszabályok nem kötelező gyűjteménye kell legyen.

A *Restatement of European Insurance Contract Law*<sup>37</sup> munkacsoport, amely maga is része az Európai Bizottság által finanszírozott, az európai szerződési jog alapelvein dolgozó hálózatnak, megalkotta az európai biztosítási szerződési jog elveit (*Principles of European Insurance Contract Law, PEICL*)<sup>38</sup>. A dokumentum – a viszontbiztosítás kivételével – az összes biztosítási szerződésre irányadó általános szabályokat, továbbá a kárbiztosításokra és az összegbiztosításokra (pl. életbiztosítás) vonatkozó különös szabályokat tartalmazza<sup>39</sup>.

A cselekvési terv szerint a bizottságok által elkészített ún. közös hivatkozási rendszer hármast szolgálna: egyrészt a Bizottság felhasználhatná a hatályos *acquis* javításakor, másrészt a tagállamok szerződési jogának közelítését is elősegíthetné (a második lépcső a közös hivatkozási rendszer használatba vétele). Ezen törekvéseknek megfelelően a PEICL mintaszabályozásul szolgálhat a tagállamok jogalkotása számára. Harmadrészt a biztosítók és a szerződő felek a nemzeti jog helyett választathatják (opcionális eszköz) az Európai Biztosítási Szerződési Alapelveket, ezáltal a biztosítók egységes szabályok alapján nyújthatnák szolgáltatásaikat a belső piacon, jelentős mértékben hozzájárulva a belső biztosítási piac működéséhez.

Az európai szerződési jogban – így a biztosítási szerződési alapelvek kidolgozása során is – egyértelműen merül fel, hogy a kidolgozott elvek valójában akkor szolgálhatják az egységes biztosítási jog kialakulását, ha a biztosítók és a szerződő fe-

35 Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law. Draft Common Frame of Reference (DCFR) Prepared by the Study Group on a European Civil Code and the Research Group on EC Private Law (Acquis Group) Sellier, 2009.

36 A 2010/233/EU bizottsági határozat.

37 A Bizottság 1999-től kezdte meg munkáját, majd 2005-ben csatlakozott a CoPECL Network-höz.

38 Eds.: Jürgen Basedow, John Birds, Malcolm Clarke, Herman Cousy, Helmut Heiss, in co-operation with Leander D. Loacker, Sellier, 2009.

39 Lásd bővebben: [www.restatement.info](http://www.restatement.info) Draft Common Frame Of Reference, Chapter III, Section IX Insurance Contract, illetve i.m. Principles of European Insurance Contract Law (PEICL), 421–446. o.

lek az egyébként irányadó nemzeti jog helyett azt választják, emellett ezen alapelveknek a minimális mértékű szabályozás helyett átfogó és kötelező jellegű szabályozást kell alkotniuk. Ha nem ez történik, akkor hasonló helyzet alakul ki, mint a fogyasztóvédelem területén a minimum jogharmonizációs kötelezettség alapján. A tagállamokban nem alakult ki egységes fogyasztóvédelem, hiszen a minimum jogharmonizáció időszakában lehetőség nyílt a tagállamok számára, hogy a fogyasztókat magasabb szintű védelemben részesítsék, bizonyos korlátokkal<sup>40</sup>. Mint ismeretes, ezen a téren áttörő változást a fogyasztóvédelmi jogban a fogyasztói pénzügyi szolgáltatások távértékesítéséről szóló irányelv, majd a tisztességtelen kereskedelmi tevékenység tilalmáról szóló irányelv hozott<sup>41</sup>.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság már 2004-ben saját kezdeményezésű véleményét bocsátott ki „Az európai biztosítási szerződés”<sup>42</sup> témájában, amelyben a változások szükségességére hívta fel a figyelmet. Maga a vélemény utal arra is, hogy az Európai Bizottság már 1979-ben kiadott a biztosítási szerződések minimális harmonizációjára egy irányelvjavaslatot<sup>43</sup>, ezen túlmenően az European Consumer Law Group is 1986 óta állítja, hogy szükség van a biztosítási szerződésekre vonatkozó jogszabályok bizonyos fokú harmonizálására, felsorolva<sup>44</sup> a harmonizációt igénylő területeket. A vélemény elemzi a jogi helyzetet a biztosítók, a biztosítottak szemszögéből is. Kiemeli, hogy amennyiben a biztosító szolgáltatásait nemcsak a saját országában kínálja, az alkalmazandó jog az értékelés helye szerint változik, az egyes tagállamok jogi környezete befolyással van a kockázatszámításra, a nagy számok törvényének alkalmazására is, amelyen valójában a biztosító gazdasági tevékenysége alapszik. Ez pedig nagy akadály.

A biztosított oldaláról vizsgálva az is megállapítható, hogy a fogyasztók nem mutatnak nagy érdeklődést az iránt, hogy határon túli biztosítást vásároljanak, hiszen lakóhelyük tagállamának jogában jobban bíznak. Mindezek a körülmények megnehezítik a biztosításközvetítők helyzetét is, akik számára nem könnyű külföldi biztosítási piacokon elhelyezni a tömeges kockázatokat.

A vélemény kitér a harmonizáció módjára, utal arra is, hogy a gyengébb félnek magasabb védeltséget biztosítsanak, amely alanyi körbe nemcsak a természetes személyek, de a kisvállalkozások is besorolhatók.

#### 4. Konklúziók

Összességében az egységes biztosítási szerződési jog elősegítené a biztosítók költségeinek csökkenését, hiszen üzletkötéseik során nem kellene alkalmazkodniuk az egyes tagállami szerződési jogokhoz. A választható jog igénye a biztosítási tevékeny-

40 Ezt az álláspontot vallja Helmuth Heiss: „Európai biztosítási szerződési jog felé: szabályrendszer – közös referenciakeret – választható eszköz?” című tanulmányában. *Biztosítási Szemle* 2007/2. szám, 3–18. o.

41 Ezt az elvet követte a fogyasztói hitel irányelv (2008/48/EK), valamint a timeshare irányelv (2008/122/EK) (i. m.: Principles of European Insurance Contract Law, lxiii. o.).

42 2005/C 157/01 (2004. december 15-én és 16-án 413. Plenáris ülés).

43 COM (79) 355 végleges.

44 „ECLG-Consumer Insurance.” *Journal of Consumer Policy*, 1986., 205-228. o.

séghez kapcsolódva azért is különösen jelentős, mert a biztosítási tevékenység a nagy számok törvényén alapul, vagyis nagyszámú kockázat fonódik egybe. Ugyanakkor a kockázatvállalást befolyásolhatja az eltérő tagállami jogrendszer, így a díj kalkulálása is eltérően alakulhat ennek következtében. Az európai biztosítási szerződési jog viszont lehetővé tenné, hogy a biztosító összes ügyleit közösségi jogra alapíthatja, és biztosítási termékeit bárhol a közösség területén kínálhatja. A kidolgozott rendszer egyes szerzők szerint akkor érheti el teljes hatását, ha a biztosító az összes szerződését a hatálya alá rendeli, tehát nemcsak másik tagállamban kötött szerződéseire alkalmazható, hanem választható akkor is, ha mind a biztosító, mind a biztosított székhelye ugyanabban a tagállamban van.

Az európai biztosítási szerződési jog alapelvei szövege<sup>45</sup> egyrészt rögzíti az opcionális eszköz jellegét (1:102. cikk: Alávetés), másrészt azt, hogy az alapelv mint egységes egész alkalmazandó, egyes szabályainak kizárása (az ún. „*law cocktail*”) nem megengedett<sup>46</sup>. A PEICL nem lép a nemzeti szerződési jog helyébe, de alternatívát kínál a felek számára mint választható jog<sup>47</sup>. A PEICL „második rezsim” kíván lenni a tagállamok (biztosítási) szerződési jogában<sup>48</sup>. A felek akkor térhetnek el a rendelkezéseitől, ha a kedvezményezettnek nem okoz hátrányt (1:103. cikk: Kógencia). Az alapelvek meghatározzák azokat a területeket, amelyeken bármelyik fél érdekében el lehet térni.

A biztosítási szerződési alapelvek meghatározza az Európai Szerződési Jog Alapelveivel való kapcsolatát, amikor kifejezetten úgy szabályoz, hogy a szerződési jog alapelveivel összhangban kell rendezni a felek között azokat a kérdéseket, amelyekről a biztosítási szerződési alapelvek nem rendelkeznek, illetve végső soron a tagállamok általános elveire kell támaszkodni (azaz a PECL a *lex generalis*)<sup>49</sup>.

A PEICL rendelkezéseiben figyelemmel van a területet érintő más irányelvekre, így többek között a 93/13/EGK, irányelvre, a 2004/113/EK irányelvre (egyenlő bánásmód), a 2002/83/EK irányelvre, valamint a 2002/65/EK irányelvre is.

Tanulmányunkban igyekeztünk bemutatni a biztosítási szerződési jogra közvetlenül vagy közvetve ható európai jogalkotási folyamatot, amelyet a komplexitás jellemez. A biztosítás jogi szabályozásában ugyanis egyaránt jelen vannak a közjogi és a magánjogi normák. Jellemző továbbá, hogy az egységes belső biztosítási piac megteremtéséhez vezető folyamatban igen erőteljes a biztosítási szerződési jog egységesítésére irányuló törekvés, amely találkozott az európai szerződési jog egységesítése érdekében zajló történésekkel. Úgy véljük, mindezen folyamatok összekapcsolódásának eredményeként könyvelhetjük el az európai biztosítási szerződési jog alapelveinek publikálását, amely az új Ptk. megalkotása során segítségére lehet a szakértői bizottságnak.

---

45 Fordította Takács Péter és Moni-Kaufmann Emese. [www.restatement.info](http://www.restatement.info) (2009.08.1.)

46 A group munkanyelve az angol, az alapelveket is angolul fogadták el, és a jogi terminológiák is az angol nemzeti jogi terminológiák (i. m.: Principles of European Insurance Contract Law, lxvii. o.)

47 Ibidem, lxiv. o.

48 Ibidem, lxv. o.

49 Szerző megjegyzi, hogy miután a CoPECL-hálózat keretében folyt a munkacsoport tevékenysége, sajátos módon mégsem a CFR (Common Frame of Reference) jelenti a *lex generalis* szabályokat.

GELLÉRNÉ LUKÁCS ÉVA–FÜRJES ANNAMÁRIA

## Munkanélküliek szabad mozgása az Európai Unióban

*Amióta fennáll az Európai Gazdasági Közösség – jelenleg Európai Unió –, a munkavállalók szabad mozgása mindig az alapelvek közé tartozott. Ezzel járt párban a munkát kereső személyek vagy a munkájukat elvesztett személyek (volt munkavállalók) másik tagállami munkakeresését és aktív eszközökkel való segítségét célzó rendelkezések beiktatása is. Még az 1960-es évek legelején hatályba léptek a célkitűzéseket támogató szabályok. Mivel a munkanélküliség ma az egyik legtöbbet említett kérdéskör, megvizsgáljuk, hogy az elmúlt években milyen változások történtek a határon átlépő munkakeresőket érintő kulcsterületeken: mint a tartózkodási szabályok, az állami álláskeresési rendszerekbe való regisztrálás lehetősége és a különböző pénzügyi ellátások felvehetősége. Cikkünk ezeknek a területeknek a hatályos szabályaival foglalkozik, kitér az európai közösségi jog normáin túl a magyar jog rendelkezéseire is.*

Manapság nem telik el nap anélkül, hogy a munkanélküliség, a munkanélküliek ne kerülnének szóba itthon vagy az Európai Unióban. Ez indított bennünket arra, hogy megvizsgáljuk, 1. hogyan jelennek meg a munkanélküliek az Európai Unió szabályrendszerében a határon átnyúló munkakeresés és ellátások igénybevétele terén, 2. milyen sikeres a hazai átültetés. Első legfontosabb megállapítás, hogy nincsen különleges szabálycsoport rájuk vonatkozóan, a kifejezetten őket érintő rendelkezéseket a munkavállalók szabad áramlását egyébként szabályozó normákban kell keresni. Ezért cikkünkben a munkaerő szabad mozgását érintő jogszabályok fókuszált kivonatai jelennek meg, és eltekintünk maguknak a fő szabályoknak a bemutatásától.<sup>1</sup> Mindezekkel összhangban természetesen a magyar jog is csak eszencia formájában jelenik meg.

### 1. Tartózkodási szabályok

Az európai közösségi jog szabályrendszerében már az 1958-as Római Szerződés is kimondta, amit a Lisszaboni Szerződés 45. cikke változatlan tartalommal lefektet, miszerint „(1) A Közösségen belül biztosítani kell a munkavállalók szabad mozgását. ... (3) A közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okok alapján indokolt korlátozásokra is figyelemmel, a munkavállalók szabad mozgása jogot biztosít a mun-

<sup>1</sup> Érintett közösségi jogszabályok, Lisszaboni Szerződés 18. cikk (egyenlő bánásmód), 20. cikk (uniós polgárság) 45. cikk (munkaerő mozgása), 1612/68/EGK rendelet a munkavállalók Közösségen belüli szabad áramlásáról, 2004/38/EK irányelv az unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, 883/2004/EK rendelet a szociális biztonsági koordinációról és végrehajtása, a 987/2009/EK rendelet.

kavállalónak arra, hogy: a) tényleges állásajánlatokra jelentkezzen; b) e célból a tagállamok területén szabadon mozogjon ....”<sup>2</sup> Az Európai Bíróság megerősítette ezt a *Royer*-esetben<sup>3</sup>. Kimondta, hogy „A tagállami állampolgárok azon joga, hogy a másik tagállam területére lépjenek és ott tartózkodjanak a Szerződésben meghatározott célok érdekében, így különösen ... munkahelykeresés céljával, egy közvetlenül a Szerződésből folyó jogosultság ...”<sup>4</sup>

Különös eljárási szabályok kezdetben nem foglalkoztak a munkahelykeresőkkel. Ennek az lett a következménye, hogy a tagállamok az álláskeresőket a gazdaságilag inaktívakkal vették egy kategóriába, vagyis jogszerű tartózkodásukhoz az anyagi fedezetet megkivánták, azt három hónapban maximálták, és a hiátusokat kiutasítással próbálták szankcionálni. Ez a problémakör csúcsonodott ki a jól ismert *Antonissen*-esetben.<sup>5</sup> Egy belga állampolgár tartózkodott hat hónapot Nagy-Britanniában, állítása szerint munkakeresési céllal, viszont onnan kiutasították. Az Európai Bíróság megállapította, hogy a munkahelykeresőknek jogukban áll ésszerű ideig egy másik tagállamban tartózkodniuk. Nem lehetséges kiutasítást foganatosítani, ha az illető személy bizonyítani tudja, hogy munkát keres, és valódi esélye van valamely munkahely betöltésére.<sup>6</sup> Az Európai Bíróság nem mondta ki, hogy mennyi ideig lehet jogszerűen munkát keresni, erre vonatkozóan az ésszerűség (*reasonableness*) elve az irányadó: addig, ameddig a bizonyítottság és az esély megalapozottak.<sup>7</sup>

Az Európai Unió az 1990-es években politikai szinten is megfogalmazta azt a célt, hogy az európai közösségi jog által biztosított előnyöket ne csak a keresőtevékenységet végzők, hanem a gazdaságilag inaktív, tehát éppen nem dolgozó személyek is ugyanúgy élvezhessék.<sup>8</sup> Az uniós polgárság 1993-ban történt bevezetése is ezt a célt szolgálta.<sup>9</sup> Több mint tíz évet kellett azonban várni arra, hogy a politika és az elsődleges jog célkitűzései a másodlagos jogban is testet öltsenek, mégpedig a 2004/38/EK irányelvben. A munkahelykeresők ebben a jogi instrumentumban külön kategóriaként jelennek meg.

A 2004/38/EK irányelv 9. preambulumbekézése kimondja: „Az uniós polgároknak három hónapnál nem hosszabb időtartamra tartózkodási jogot kell biztosítani a

2 Lásd részletesen Gellérné Lukács Éva: *Munkavállalási szabályok az Európai Unióban*, KJK Kerszöv, Budapest 2004.

3 48/75 Royer eset (1976) ECR-0496.

4 *Ibid.*, para 31.

5 C-292/89 Antonissen eset (1991) ECR I-745.

6 *Ibid.*, para 22.: „[the expulsion] is not contrary to ... Community law, unless the person concerned provides evidence that he is continuing to seek employment and that he has genuine chances of being engaged”.

7 Ezt az EB a C-344/95 Bizottság v Belgium esetben is megerősítette.

8 Lukács Éva: A külföldiek foglalkoztatásának európai közösségi jogi vonatkozásai. In Berke Gyula–Gyulavári Tamás–Kiss György (szerk.): *Külföldiek foglalkoztatása Magyarországon*. Budapest, KJK Kerszöv, 2002. 145.

9 Lásd Fazekas Judit–Asztalos Zsófia: Uniós polgárok: hogyan tovább? Az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok fejlődése a Maastrichti Szerződéstől az Alkotmányos Szerződésig. *Acta Humana. Emberi jogi közlemények* 2/2005. 76–114. Gyulavári Tamás: Uniós polgárság: vágyak és valóság. *Európai Tükör*, 2003/7. 21–44.

fogadó tagállamban, bármely egyéb feltétel vagy formai követelmény nélkül, kivéve az érvényes személyazonosító igazolványra vagy útlevélre vonatkozó követelményt, a Bíróság joggyakorlata által elismert, az álláskeresőkre vonatkozó kedvezőbb bánásmód sérelme nélkül.” Természetesen itt a szöveg arra utal, hogy a három hónapos restriktív határidő nem vonatkozik azokra az álláskeresőkre, akik az Antonissen-esetben megfogalmazott elvárásoknak megfelelnek.

A 16. preambulumbekkezdés pedig lefekteti: „A Bíróság által meghatározott munkavállalókkal, önálló vállalkozókkal és álláskeresőkkel szemben nem lehet kiutasítási intézkedést hozni, kivéve közrendi vagy közbiztonsági okokból.” Ennek konkrét jogszabályhelye a 14. cikk (4) bekezdésének b) pontja, amely szerint „nem hozható kiutasítási intézkedés az uniós polgárral vagy családtagjaival szemben, ha ... b) az uniós polgár álláskeresés végett utazott be a fogadó tagállam területére. Ebben az esetben az uniós polgár és családtagjai mindaddig nem utasíthatók ki, amíg az uniós polgár bizonyítani tudja, hogy állást keres, és tényleges esélye van a foglalkoztatásra”. Ebből következően az álláskeresői mivolt egy különleges jogi státusszá változott, amelyhez két fontos jogot csatolt az irányelv:

- a formalitásoktól mentes időszak nemcsak három hónap, hanem ennél hosszabb, addig tart, ameddig az álláskeresés ésszerű;
- az álláskeresőt ebben az időszakban csak közrendi vagy közbiztonsági okból lehet kiutasítani.

Az európai közösségi jog irányelveit azonban a tagállamok implementálják, tehát mindig utólag derül ki, hogy egy nemzeti jogszabály mennyire veszi át egy adott irányelv súlypontjait. Kérdés tehát, hogy a munkahelykeresők ezen különleges megközelítése mennyire keltette fel a magyar jogalkotó érdeklődését.

Az irányelvi elvárások a 2004/38/EK irányelvet implementáló hazai jogszabályokban, a 2007. évi I. törvényben (Szmtv.) és 113/2007. (V. 24.) végrehajtó Korm. rendeletében (Korm. rendelet) keresendők.<sup>10</sup> Az Szmtv. 6. §-a kimondja, hogy „(1) A három hónapot meghaladó tartózkodásra az az EGT-állampolgár jogosult, a) akinek tartózkodási célja keresőtevékenység folytatása ...”. A Korm. rendelet 20. §-a megfogalmazza, hogy „(1) Ha a tartózkodás célja keresőtevékenység folytatása, azt a kérelmező különösen a következő módon igazolhatja: ... d) munkát kereső személy esetén olyan dokumentumokkal, amelyek alátámasztják, hogy munkát keres, és a keresőtevékenység megkezdése valószínű, vagy e) egyéb hitelt érdemlő módon.” A magyar jog tehát említi az álláskeresőket, mint keresőtevékenység céljával Magyarországra érkezőket, akik tehát jogszerűen tartózkodhatnak Magyarországon, kaphatnak regisztrációs igazolást. Mivel azonban a keresőtevékenység céljával Magyarországra érkezők között vannak felsorolva, rájuk is érvényes a 93 napon belüli bejelentkezés kötelezettsége (Szmtv. 21. § (1) bekezdés). Az Antonissen-eset által biztosított hosszabb időszakot és a 2004/38/EK irányelv 9. preambulumbekkezdésében említett kedvezőbb bánásmódot így nehézkes lenne alkalmazni.

Aki már dolgozott Magyarországon, és azt követően válik munkanélkülivé, kifejezetten megtartja a tartózkodási jogát az Szmtv. 9. §-a szerint: „(1) Az EGT-

10 2007. évi I. törvény a szabad mozgás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról.

állampolgár a ... keresőtevékenysége megszűnése esetén a ... tartózkodási jogát megtartja, ha ... b) keresőtevékenysége megszűnését követően külön törvényben meghatározott álláskeresővé vált”. Az álláskeresői minőséget a munkaügyi központ álláskeresői támogatás folyósításáról kiadott igazolásával lehet alátámasztani.<sup>11</sup> Az igazolás tartalmazza a támogatás várható lejártának időpontját is. Az Szmtv. 9. § (2) bekezdése szerint „Az (1) bekezdés b) pontjában meghatározott EGT-állampolgár a keresőtevékenységén alapuló tartózkodási jogát a külön törvényben meghatározott álláskeresői támogatás folyósításának időtartamára tartja meg”. Itt az a furcsaság tapasztalható, hogy az Szmtv. egy ellátás folyósításához köti a tartózkodási jogot, miközben az érintett uniós polgár álláskeresői minőségben még jóval a támogatások folyósítása után is megjelenhet – kereshet állást anélkül is, hogy mellé támogatást kapjon. A kiutasítási tiltások között az álláskeresői minőség kifejezetten nem jelenik meg, tehát nincs utalás az irányelv 14. cikkére.

Összességében azt lehet mondani, hogy az átültetés megpróbálta szolidan megismételni az irányelv szabályait, de annak igazi, koherens kibontására nem törekedett. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy ennek gyakorlati jelentősége vélhetően alig van, mert Magyarországra ritkán érkeznek uniós polgár álláskereső, akik pedig igen, azok évekig is itt élhetnek anélkül, hogy a hatósággal kapcsolatba kerüljenek.

Fontos azonban a jó átültetés azért, mert az Európai Bizottság sosem hagyja magukra a tagállamokat az irányelvek helyes értelmezésében és végrehajtásában, amelynek keretében folyamatosan monitorozza írott jogszabályait. 2008-ban megjelent a Bizottság ötödik jelentése az uniós polgárságról, amely természetesen foglalkozik a 2004/38/EK irányelvvel.<sup>12</sup> Ugyancsak 2008-ban megjelent a Bizottság (rövid) jelentése kifejezetten a 2004/38/EK irányelvről.<sup>13</sup> A munkahelykeresők nincsenek a jelentések fókuszában, de az irányelvvel kapcsolatban megindított jogsértési eljárások száma (19), illetve a Bizottsághoz érkezett 1800 egyéni panasz, 160 SOLVIT-ban megindított ügy magáért beszél az irányelv általános átültetési problematikája tekintetében. Természetesen az uniós érvelési logika alapja, hogy azért szükséges a teljesen konform átültetés, mert a nemzeti elhajlások az uniós polgárság tartalmi különbözőségeihez vezethetnek a tagállamokban, és így az alapjogi egyenlő bánásmód az uniós polgárok között nem valósulhat meg.<sup>14</sup> Ha a magyar jogszabályokat módosítani kell, érdemes lesz talán a munkanélkülieknek is szentelni egy külön paragrafust.

11 Korm. rendelet 28. § (1) bekezdés b) pont.12

12 Report from the Commission. Fifth Report on Citizenship of the Union (1 May 2004 – 30 June 2007), COM(2008)85 final. 3. pont. Megemlítendő, hogy a magyar törvény épp a vizsgált időszak után egy nappal, 2007. július 1-jén lépett hatályba.

13 A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az uniós polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv alkalmazásáról, COM (2008) 840 végleges. 2008. december 10.

14 Lásd pl. Sergio Carrera–Anais Faure Atger: Implementation of Directive 2004/38 in the context of EU Enlargement, *CEPS special report* /April 2009. www.ceps.eu Letöltés: 2010. szeptember 15.

## 2. Újnonnan érkezett álláskeresőknélk biztositott segítség

### 2.1. Álláskeresősi jog

A munkaerő szabad mozgására vonatkozó szabályok hatálybalépése utáni időszak – hatvanas és hetvenes évek – tapasztalatai azt mutatták, hogy a szabad munkaerő-áramlást a pszichológiai, kulturális tényezőkön túl erőteljesen befolyásolta, hogy a potenciális munkavállalók nem rendelkeztek megfelelő információval más tagállamokról. Szükség volt tehát egy tájékoztató fórumra, ahol az álláskeresőknél választ kaphatnak kérdéseikre, segítséget kapnak a tájékozódásban. Az EURES (Európai Foglalkoztatási Szolgálat) hálózatot az 1612/68/EGK rendelet 1992-ben történt módosítását követően az 1993. október 22-i bizottsági határozat hívta életre.<sup>15</sup> Az EURES olyan tanácsadó és információs hálózat, amelynek célja az Európai Unió, illetve az Európai Gazdasági Térség országai közötti munkaerő-áramlás elősegítése. Legfontosabb feladatai közé tartozik az információnyújtás és tanácsadás a külföldön elhelyezkedni szándékozó munkavállalók számára az Európai Gazdasági Térség országaiiban fellelhető munkalehetőségekről, a munkavállalás és megélhetés körülményeiről, valamint segítségnyújtás munkáltatók részére a külföldi munkaerő-toborzáshoz. Adatbázisa tartalmazza az EGT-tagállamokban és Svájc foglalkoztatási szolgálatainál bejelentett állásajánlatokat, valamint az álláskeresőknél önéletrajzaikat is. A tagállamok állampolgárai igénybe vehetik az EURES nyújtotta szolgáltatásokat, amelyeket elérhetnek egyrészt a világhálón keresztül, de személyesen is konzultálhatnak a hálózat tanácsadóival. A munkahelykeresők körében egyre népszerűbb az EURES-hálózat, sokan találnak munkát a tanácsadók segítségével, illetve önállóan is, az élet- és munkakörülményekről szóló adatbázis a rendszeres aktualizálásnak köszönhetően szintén nagy segítséget jelent nekik. A határ menti térségekben, ahol jelentős az ingázás, különleges együttműködések, társulások révén is igyekeznek a munkavállalóknak, álláskeresőknél segítséget adni az EURES-hálózat résztvevői, valamint partnereik.

Az 1612/68/EGK tanácsi rendelet 5. cikke kimondja: a tagállamok azon állampolgárainak, akik egy másik tagállamban keresnek munkát, ugyanazt a segítséget kell nyújtani, mint amelyet a tagállam állást kereső saját állampolgárai vehetnek igénybe. Magyarországon az álláskeresőknél történő regisztráció feltételeit a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Ft.) határozza meg, és rögzíti azt is, hogy a foglalkoztatás elősegítése és az álláskeresőknél támogatása során az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani, tehát a tagállamok állampolgárai ugyanolyan feltételek mellett lehetnek álláskeresőknél, mint a magyar állampolgárok. Álláskereső az a személy, aki a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel rendelkezik, oktatási intézmény nappali tagozatán nem folytat tanulmányokat, öregségi nyugdíjra nem jogosult, rehabilitációs járadékban nem részesül és alkalmi foglalkoztatásnak minősülő munkaviszony kivételével munkaviszonyban nem áll, egyéb kereső tevékenységet sem folytat, elhelyezkedése érdekében az állami foglalkoztatási szervvel együttműködik, és akit

<sup>15</sup> [www.ec.europa.eu/eures](http://www.ec.europa.eu/eures)

az állami foglalkoztatási szerv álláskeresőként nyilvántart. Abban az esetben, ha az – Szmvtv. szerinti – EGT-tagállami állampolgár az előbbieknél megfelel, nyilvántartásba vehető, illetve igénybe veheti a munkaerő-piaci szolgáltatásokat is. Ebből az következik, hogy Magyarország biztosítja az 1612/68/EGK rendelet 5. cikkéből folyó jogosultságokat.

## 2.2. Álláskeresőkhöz adott pénzübeli segítség

Az 1612/68/EGK rendelet fent idézett 5. cikkében megjelenő „ugyanaz a segítség” csak munkaerő-piaci aktív eszközöket jelenthet – így közvetítés, állásinformáció, tanácsadás –, pénzübeli támogatásokat nem. Ezt a 2004/38/EK irányelv 24. cikkének (2) bekezdése is megerősíti: „... a fogadó tagállam nem köteles szociális segítségnyújtásra való jogosultságot biztosítani a tartózkodás első három hónapjában, vagy adott esetben a 14. cikk (4) bekezdésének b) pontjában (álláskereső, lásd I. pontnál) előírt hosszabb időszakban”.

Ez összhangban van az Európai Bíróság joggyakorlatával is. Az 1987-ben eldöntött *Lebon*-esetben az Európai Bíróság egy belga támogatás munkakeresőknek való kifizethetőségének elutasításáról hozott döntést.<sup>16</sup> A francia állampolgár *Lebon* kisasszony egy ideig megkapta a *minimex* nevű támogatást, azt azonban később megvonták tőle azon az alapon, hogy nem keresett munkát. Az Európai Bíróság kimondta: „A szociális- és adókedvezmények terén megvalósuló egyenlő bánásmód csak a munkavállalókra terjed ki. Akik azért mennek az egyik tagállamból a másikba, mert munkát keresnek, azok egyenlő bánásmódra csak a munkához való hozzáférés tekintetében jogosultak a Szerződés [jelenlegi 39.] cikke és a 1612/68/EGK rendelet 2. és 5. cikkei szerint”.<sup>17</sup> Ebből következően „... a szociális kedvezmények köre nem terjed ki a munkát keresőkre”.<sup>18</sup> Amennyiben megvalósul a munkavállalás, az egyenlő bánásmód kiteljesedik.

Az Európai Bíróság húsz évvel később is határozott a munkahelykeresők szociális jogairól, a *Vatsouras*-esetben.<sup>19</sup> Mindenkit az foglalkoztatott, hogy az uniós polgárság bevezetése miatt változtat-e az Európai Bíróság eddigi joggyakorlatán, de nem tette. Kimondta, hogy jogszerű a tagállam részéről, hogy csak azon álláskeresőkhöz nyújt ellátást, akik tényleges kapcsolatot létesítettek a munkaerő piacával. Ilyen kapcsolat fennállása többek között akkor állapítható meg, ha a szóban forgó személy ésszerű hosszúságú időn keresztül ténylegesen és valóságosan állást keresett a szóban forgó állam területén.

A magyar jog ebből a szempontból bonyolult is meg nem is. Egyrészt, nincsen olyan álláskeresőkhöz támogatás, amely ne függene előzetes biztosítási időtől, tehát az uniós polgár álláskeresőt elsősorban ez tartja vissza attól, hogy ilyenben részesüljön. Másrészt azonban vannak általános szociális ellátások, amelyek átmeneti nehéz-

<sup>16</sup> 316/85 *Lebon* eset (1987) ECR-2811.

<sup>17</sup> *Ibid.*, para 26.

<sup>18</sup> *Ibid.*, para 27.

<sup>19</sup> C-22/08 és C-23/08 *Vatsouras* eset. Kihirdetve: 2009. június 4.

ség esetén járhatnak. Ha az álláskereső regisztrációs igazolást szerzett, van lakcíme, akkor bekerül a szociális törvény hatálya alá,<sup>20</sup> és igényelhet segítséget, ilyen az átmeneti segély, étkezés, szállás. Ezek viszont nem huzamosan járó ellátások.

### 3. Álláskeresőknél biztosított pénzbeli ellátások – szociális biztonsági koordináció

A szociális biztonsági koordináció új szabályrendszere (883/2004/EK) 2010. május 1-jén lépett hatályba. Egyszerűen fogalmazva arról szól, hogy az Európai Unióban vándorló személyek ne veszítsék el szerzett biztosítási és szolgálati idejüket, egyéb jogaikat, és egyenlő bánásmódban részesüljenek más tagállamokban. A rendszer mögött óriási tagállamok közötti adminisztráció működik. A 883/2004/EK rendelet legismertebb eredménye az európai egészségbiztosítási kártya, de foglalkozik a munkanélküli ellátásokkal is.<sup>21</sup> A szabályokat teljes egészében alkalmazni kell nemcsak a volt munkavállalókra, hanem a munkanélkülivé vált önálló vállalkozókra is.<sup>22</sup> Három olyan kérdéskört emelünk ki, amelyben komoly előrelépés mutatkozott a korábbi szabályozásokhoz képest.

#### 3.1. Az ellátás exportja

Az ellátások exportálásának lehetősége a szociális biztonsági koordináció egyik alapelve. Az elv lényege, hogy annak a tagállamnak kell fizetnie, ahonnan az ellátásra vonatkozó igény származik, akárhova is költözik a jogosult.<sup>23</sup> Ez az elv azonban a munkanélküli ellátások területén nem érvényesül korlátlanul. A munkanélküli ellátások célja általában az, hogy a munkáját veszített, ellátásban részesülő személy minél hamarabb munkát találjon, aktívan keressen munkát. A cél elérése érdekében a munkaügyi szervezetnek szorosan együtt kell működnie a munkanélkülivel, biztosítva a munkaerő-piaci szolgáltatások legszélesebb körét. Az együttműködés leghatékonyabban abban a tagállamban tud működni, ahol a munkanélküli lakik, tehát ezen ellátások tekintetében nem érvényesülhet a korlátlan exportálhatóság elve. A rendelet biztosítja a már megállapított munkanélküli ellátások más tagállamokban történő fellelhetőségét a következő korlátokkal:

- a munkanélküli személynek nyilvántartásba kell vetetnie magát az illetékes tagállam foglalkoztatási szolgálatánál, és legalább négy héten át rendelkezésre kell állnia, együtt kell működnie, (a négyhetes rendelkezésre állás alól felmentés adható);
- a választott célállamban hét napon belül nyilvántartásba kell vetetnie magát, az illetékes munkaügyi szervvel az ott alkalmazott szabályoknak megfelelően együtt kell működnie;

20 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról.

21 VI. Fejezet (61–65. cikk).

22 883/2004/EK 61. cikk (1) bekezdés

23 Dr. Hajdú József–dr. Lukács Éva: Népegyszemlézet és szociális védelem az Európai Unióban, In dr. Lukács Éva–dr. Király Miklós (szerk.): *Migráció és Európai Unió*, AduPrint, Budapest 2001., 287. oldal.

- az ellátásra való jogosultság három hónapig áll fenn, de ezt a határidőt az illetékes intézmények hat hónapra hosszabbíthatják;
- az ellátásokat az illetékes intézmény nyújtja az általa alkalmazott jogszabályoknak megfelelően, tehát a munkanélküli részére közvetlen teljesít kifizetést.<sup>24</sup>

Az ellátás tényleges nyújtása az ellátást megállapító hatóság kötelezettsége marad,<sup>25</sup> tehát a munkanélküli személy „után” kell az ellátást utalni. A rendelet szerint az illetékes szervek kiterjeszthetik a más tagállami munkahelykeresés időtartamát a jelenlegi három hónapról hat hónapra. Az Ft. alapján azonban a három hónapos határidő nem hosszabbítható meg, ami nem enged diszkrecionalitást az időszak megállapításában. Egyebekben a rendelet általános klauzulájaként megjelent egy kedvezési lehetőség, amely szerint az illetékes szervek megegyezhetnek a regisztrálásra nyitva álló hét nap meghosszabbításában, illetve abban, hogy a más tagállami munkakeresési idő lejártá után hogyan alakul az eredeti tagállamban a még folyósítható ellátás sorsa. Az Ft. nem zárja ki a regisztráció meghosszabbításának lehetőségét, tehát az ellátást nem kell automatikusan megszüntetni.

Az ellátást folyósító tagállam kockázata a fentiek alapján nagy, mert ellátást úgy kell folyósítania, hogy a munkanélkülivel nem ő tartja a kapcsolatot, és annak az intézménynek a tájékoztatásához kell alkalmazkodnia, ahová a munkanélküli távozott.<sup>26</sup> Ami azonban nehéz az intézménynek, egyértelmű előnyt jelent a más tagállamban munkát keresőnek, hiszen számára sokkal egyszerűbb, hogy tovább kapja az ellátását a már megszokott feltételrendszerben, miközben egy másik tagállamban keres állást.<sup>27</sup>

### 3.2. Időszakok összeszámítása

A 883/2004/EK rendelet alkalmazása során a tagállamoknak figyelembe kell venniük a szükséges mértékben a másik tagállamok területén szerzett biztosítási/szolgálati időket, illetve az önálló vállalkozóként folytatott tevékenységi időket, ha az ellátás megszerzése, fenntartása vagy felélédeése érdekében az szükséges. A rendelet előírja az ún. „egynapos szabály” alkalmazását, tehát, hogy a munkanélküli személyeknek legalább egy nap biztosítási/szolgálati/önálló vállalkozóként folytatott tevékenységi időt kell szerezniük az adott tagállam területén, méghozzá utolsóként, amennyiben ellátást szeretne igényelni abban a tagállamban. Magyarországon az Ft. 25. § (1) bekezdés b) pontja az álláskereső járadék megállapításának egyedi feltételeként szabja, hogy az álláskereső az álláskeresővé válását megelőző négy éven belül legalább 365 nap jogosultsági idővel rendelkezzen, míg az álláskeresői segélynél a 30. § (1) bekezdés b) pontja alapján ez a feltétel kétszáz nap. Jogosultsági időt munkaviszonnyal, illetve egyéni, illetőleg társas vállalkozói tevékenység folytatásával lehet szerezni, feltéve ez utóbbi esetben, hogy az álláskereső vállalkozói tevékenysége alatt járulékfizetési kötelezettségének eleget tett.

<sup>24</sup> 883/2004/EK rendelet 64. cikke.

<sup>25</sup> 883/2004/EK rendelet 64. cikk (1) bekezdés d) pont

<sup>26</sup> 987/2009/EK rendelet 55. cikk (4) bekezdés

<sup>27</sup> 2010. május 1-jét megelőzően indult ügyekben az volt a rendszer, hogy a fogadó állam fizette ki a küldő állam nevében az ellátást, amely késedelmeket, kommunikációs nehézségeket is okozott.

Amennyiben az álláskereső személy EGT-munkaviszonnyal vagy vállalkozói jogviszonnyal (biztosítási jogviszonnyal) rendelkezik, az álláskeresői járadékot, segílyt az Ft. alapján kell megállapítani, azzal, hogy a magyar jogosultsági időhöz hozzá kell számítani az érintett személy által szerzett fenti időket, úgy, mintha az adott munkaviszonyt, vállalkozási jogviszonyt Magyarországon töltötte volna el. A munkanélküli személy tehát nem veszíti el más tagállamban szerzett biztosítási idejét, amely nagyon fontos lehet számára, különösen, hogy Magyarországon viszonylag hosszú időt követelnek meg a jogosultsághoz. Fontos az is, hogy önálló vállalkozóként szerzett időszakai is beszámítanak, amelyek korábban teljes mértékben elvesztek.

### 3.3. Az ellátás összegének kiszámítása

A rendelet 62. cikke alapján a munkanélküli ellátás összegének kiszámításához a tagállamban szerzett legutolsó tevékenysége szerint kapott bért vagy szakmai jövedelmet kell figyelembe venni. A 62. cikk (2) bekezdése szerint viszont alkalmazni kell ezt a szabályt akkor is, ha az illetékes intézmény által alkalmazott jogszabályok a jövedelem megállapítására egy referencia-időszakot határoznak meg, amely az ellátások kiszámításának alapjául szolgál, és ha az érintett személy az említett időszak egészében vagy egy részében egy másik tagállam jogszabályainak a hatálya alá tartozott. Az új szabályozás szerint tehát nincs jelentősége annak, mennyi ideig tartozik a munkanélküli személy az illetékes állam joghatósága alá; mindenképpen a saját szabályait alkalmazhatja a tagállam.

Az ellátás összegének kiszámításával kapcsolatban az Európai Bíróság számos döntést hozott, mint pl. a *Grisvard és Kreitz*<sup>28</sup> eset, ahol az Európai Bíróság úgy értelmezte az ellátások kiszámításával kapcsolatban a rendeletet, hogy ezekben az esetekben az ellátást megállapító tagállamnak figyelembe kell vennie a tényleges kereseteket, amelyet a munkanélküli személy legutoljára elért a munkavégzés helye szerinti tagállamban. Az elvet az Európai Bíróság is több esetében megerősítette.<sup>29</sup> Ennek megfelelően az új rendelet már lehetővé teszi, hogy a másik tagállamban kapott bért is figyelembe lehessen venni a 62. cikk (3) alapján olyan teljes munkanélküli személyek esetében, akik a legutóbbi munkavállalói vagy önálló vállalkozói tevékenysége során az illetékes tagállamtól eltérő tagállamban rendelkezett lakóhellyel, és akik továbbra is abban a tagállamban rendelkeznek lakóhellyel, vagy oda visszatérnek.

A tényleges keresetek figyelmen kívül hagyása leginkább a határ menti munkavállalókat érintette, hiszen az ő esetükben az ellátást mindig a lakóhely tagállam nyújtja, tehát az ő tényleges keresetük soha nem került volna beszámításra, hiszen az illetékes tagállamban nem végeztek kereső tevékenységet. A 65. cikk (5) bekezdése alá viszont már nemcsak a határ menti munkavállalók tartoznak, hanem a véglegesen hazatérő munkavállalók is, tehát az ő esetükben is a tényleges kereset lesz a munkanélküli ellátás alapja. A végrehajtási rendelet ennek megfelelően kötelezővé teszi, hogy minden olyan adatot közölni kell az ellátást megállapító tagállammal, amely az ellátás kiszámítása szempontjából releváns. A végrehajtási rendelet ezen

28 *Grisvard és Kreitz* eset (1992) ECR I-5009.

29 67/79 *Fellinger* eset (1980) ECR-535.

pontja elég szükségesnek tartja a kérdést, mert sem a tekintetbe vehető összegre, sem a figyelembevétel módjára nem tartalmaz utalást, tehát a tagállamok a nemzeti jogszabályaik szerint fogják a másik tagállamban keresett jövedelmeket beszámítani. Magyarországon az álláskeresői járadék összegét az álláskeresőnek az álláskeresővé válását megelőző négy naptári negyedévben elért munkaerő-piaci járuléka alapján havi átlagos összegének alapulvételével kell kiszámítani.

Az Ft. 26. § (7) bekezdése szerint az EGT-munkaviszonyban elért tényleges átlagkeresetet, jövedelmet az Ft.-ben meghatározott járulékalapként kell figyelembe venni, tehát az ellátás összege tükrözni fogja a ténylegesen elért keresetet, természetesen az ellátás maximumára vonatkozó korlátozással. Ez különösen fontos lehet a munkanélküli személy számára, hiszen így akár a külföldön szerzett magasabb jövedelme képezi majd az ellátás alapját.

#### 4. Összefoglalás

Röviden és célratorőn áttekintettünk három európai közösségi jogi területet, amelyek a munkanélküli személyek számára különösen fontosak: a tartózkodást, az álláskeresőkhöz kapott különböző segítségeket és a pénzbeli ellátások határon átváltozó rendszerét. Mindezek érdekessége, hogy megújult uniós normákról van szó, és tükrözik is a modernizáció eredményeit. A tartózkodás terén a 2004/38/EK irányelv sajátos kategóriaként vezeti be a munkanélkülieket. Érvényesíteni kívánja az Európai Bíróság jogeseteiben megjelenő kedvezményeket, nevezetesen egyrészt a nem formalizált tartózkodás idejének kitolásával, másrészt a kiutasítási védelemmel. Az 1612/68/EGK rendeletben szabályozott álláskeresői segítség, a regisztráció lehetősége is fontos jogosultság. Az EURES-rendszer rendkívül sokat fejlődött az elmúlt években, nagyon ismert és elfogadott intézménnyé nőtte ki magát. A szociális biztonsági koordináció új, 2010. május 10-én hatályba lépett szabályrendszere pedig kifejezetten segíti a minél egyszerűbb eljárást, lehetőséget ad a más tagállamban való munkakeresésre, különösebb adminisztratív akadályok nélkül. Noha az uniós polgárság eszméje nem ütött még át néhány megmaradt korlátozást, az uniós szabályrendszer így is kompaktnak és jól használhatónak tekinthető.

Van-e akkor problémánk? Rövid áttekintésünkben azt állapíthattuk meg, hogy a tartózkodás terén a munkanélküliek nem képeznek különös szabályozási csoportot, az általános szabályok mentén kezeljük őket. Talán itt némi változtatás kívánatos lenne, de hangsúlyozni kell, a gyakorlatban vélhetően működik, ami szükséges és elégséges a belépéshez és a tartózkodáshoz. A szociális területet érintő szabályrendszerekben azonban akkurátus pontossággal került átültetésre az uniós jog, a legkisebb részletig átvették a szabályokat. Igaz ez az álláskeresőként való regisztrációra, az ellátások megállapítására és folyósítására, a tagállami együttműködésre. Megállapíthatjuk, hogy Magyarország a tartalmi előírásoknak megfelelően elősegíti nemcsak a munkavállalók, hanem a munkanélküliek szabad mozgását is. És nincs olyan rendszer, amelyen ne lehetne javítani...

ÉLTETŐ ANDREA

## A bevándorlás gazdaságalakító szerepe, a bevándorlók helyzete Spanyolországban – a válság hatásai

*Spanyolország hosszú időn keresztül a kivándorlók országa volt. A XVIII. században sokan mentek a latin-amerikai gyarmatok felé, majd később 1960 és 1975 között Európába, főleg Franciaországba, Németországba. A polgárháború következtében is sok spanyol került külföldre a múlt század első felében. Először 1975-ben fordult meg a be- és kivándorlók aránya, ekkor már több mint százezren visszatértek, és csak 24 ezren vándoroltak ki.<sup>1</sup> A demokrácia megerősödésével jelentős gazdasági és társadalmi változások mentek végbe az országban. A nyolcvanas évek közepétől Spanyolország az Európai Unió tagja lett, és nagy gazdasági átalakuláson ment keresztül. Ezzel egy időben, illetve már a hetvenes évek végétől társadalmi átalakulás is lezajlott az országban, több területen. Nőtt a jólét, fejlődött a gazdaság, de az egyenlőtlenségek is kiéleződtek. Növekedett az oktatás szerepe, és javultak az iskolázottsági mutatók.<sup>2</sup> Ennek következtében viszont csökkent azok száma, akik hajlandók „alantásabb” munkát végezni. A szolgáltatások egyre nagyobb szerepet kaptak a gazdaságban, és tömegesen munkába álltak a spanyol nők. Az országban belüli mobilitás a spanyol munkavállalók között alacsony. A változások nyomán Spanyolország a kivándorlók országából a bevándorlók országa lett. Ezt a jelenséget tekinti át a tanulmány szerzője, bemutatva a bevándorlás jellemzőit, gazdasági szerepét, a bevándorlási politikát és a 2007 második felétől kezdődő pénzügyi és gazdasági válság hatásait.*

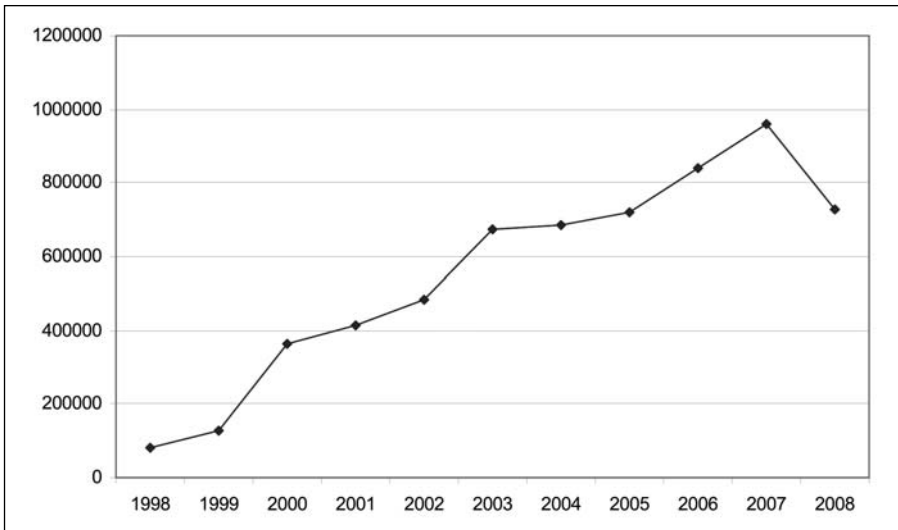
### 1. A bevándorlás mint új jelenség

A kilencvenes évek végétől már érzékelhető a Spanyolországba irányuló bevándorlás erősödése. Az 1. ábrán látható, hogyan nő dinamikusan a bevándorlók száma évről évre. (Az utolsó évben a válság hatására csökkent kissé a számuk.) Többféle fórumon (média, akadémiai viták, konferenciák, folyóiratok) is „téma” lett a bevándorlás, és számos területen (egészségügy, oktatás) szembesülni kellett vele.

2000 és 2007 között a spanyol gazdaság látványos növekedési periódust könyvelhetett el, évi átlag 3,5 százalékos GDP-növekedéssel. A bővülés alapja elsősorban a szolgáltatási és építőipari szektor volt, s mindez rengeteg munkahelyet teremtett. Bár a spanyol munkaerőpiac az uniós foglalkoztatotti állomány 9 százalékát teszi ki, a 2001 és 2007 közötti EU-beli munkahely-növekedésben a spanyol arány 31 százalék volt (Mahía-del Arce 2010). A munkalehetőségek (amelyek nem a spanyol mun-

1 Santacreu Soler, 2002 p. 40.

2 1987-ben a középfokú végzettségűek aránya az aktív népességben 33,8% volt, 2008-ban már 51,7%. A felsőfokú végzettség esetében 10,3%-ról 33,9% -ra nőtt az arány. (Cachón 2009)



Forrás: Eurostat

1. ábra. A bevándorlás alakulása Spanyolországban

kaerő hiánya miatt jöttek létre, hanem a munkaerő-piaci rendezetlenségek, szerkezeti problémák következtében) rengeteg bevándorlót vonzottak az országba, egyfajta „pull” faktorként. Emellett további vonzó tényező volt, hogy kialakult a spanyol jóléti állam, és jelentős a feketegazdaság szerepe is (az aktív népesség 20 százalékát érinti).

Az elmúlt évtizedben a bevándorlók száma az ötszörösére nőtt, négy és félmillió külföldi él ma Spanyolországban, ezzel az ibériai ország az USA után a második helyen áll az OECD-országok között a bevándorlók abszolút számát tekintve (Sanromá és társai 2009). A külföldi rezidensek aránya a spanyol népességben 2000-ben még csak 2,3 százalék volt, de 2009-ben már 12 százalék (Castro Martin 2010), így Luxemburg és Svájc után Spanyolország a harmadik helyen áll ezzel az aránnyal az OECD-tagállamok sorában. A spanyol statisztikai hivatal (INE) legutóbbi, 2007-es felmérése (*Encuesta Nacional de Inmigrantes*) részletes információkkal szolgál az országban élő bevándorlókról (kor, nem, nemzetiség, jogi státusz, munkahely, bér stb.). Ezek az adatok jól kiegészítik a többi statisztikai forrást, vagyis a helyi regisztereket (*Padrón Municipal*), az aktív népesség-nyilvántartást (*Encuesta de Población Activa*) és a népszámlálás adatait (*Censo de Población*).

A bevándorlás egyik legfontosabb csatornája a családgyesítés. 2007-ben a külföldi rezidensek 16,5 százaléka érkezett családgyesítés útján, s ebből 42 százalék nő, 58 százalék férfi volt.<sup>3</sup> A spanyol jogrendszer többféleképpen rendelkezik erről, a bevándorlók származásától függően (EU-s, EGT-s vagy harmadik országbeli). A spanyolországi külföldiek 25–30 százaléka szándékozik rokonait is betelepíteni, ez

<sup>3</sup> Anghel-Vegas, 2010 p.13.

a hajlandóság egyébként tartományonként változik: Ceuta, Galícia, a Kanári-szigetek esetében például csak 12–18 százalék, Baszkföld, Navarra és Murcia tekintetében pedig 30–37 százalék (Anghel–Vegas 2010). A családegyesítés a bevándorlók munkakörülményeire is hatással van. Anghel–Vegas ökonometriai elemzése szerint az a bevándorló, aki áthozhatta családját, 30 százalékkal nagyobb valószínűséggel talált állást, mint az, aki nem él a családjával. Ezenkívül, természetesen azok a külföldiek, akiknek már a családjuk is Spanyolországban él, nagyobb valószínűséggel maradnak az országban, és nem mennek tovább.

A spanyol bevándorlás jellegzetessége, hogy sokféle területről érkeznek bevándorlók: Latin-Amerika, Afrika, Kelet-Európa térségéből, de a fejlett EU-tagállamokból is. Elsősorban munkát keresőkről van szó, bár a nyugdíjasként letelepedő külföldi rezidensek száma is jelentős. A latin-amerikai országok gazdasági válsága az ezredforduló körüli években felerősítette onnan a kivándorlást („push” faktor), és a Spanyolországban letelepedők már később a többiek számára biztos csatornát, támaszpontot jelentettek, további bevándorlókat vonzva az országba. 1996-ban 17,4 százalék volt a latin-amerikaiak részesedése a spanyolországi külföldi népességben, de 2007-ben már 35,8 százalék.<sup>4</sup> A latin-amerikai bevándorlók 54 százaléka három országból, Ecuadorból, Kolumbiából és Bolíviából érkezik. Kétharmaduk munkaképes korú férfi, a bevándorlók mintegy fele nő. A latin-amerikaiak általában rendszeresen, havonta utalnak haza pénzt, és közöttük az átlagnál magasabb, 20 helyett 30 százalék azok száma, akik családtagot is szándékoznak Spanyolországba hozni.

2007-ben megugrott a román és a bolgár rezidensek száma Spanyolországban, mert a két kelet-európai ország ekkor csatlakozott az EU-hoz, és az addig nagy számban illegálisan Spanyolországban tartózkodó bevándorlók helyzete törvényesen rendeződött. A román bevándorlók száma ezután is tovább nőtt, 2008-ra már ők voltak a legjelentősebb népcsoport Spanyolországban, először megelőzve a marokkóiakat is (lásd 1. táblázat). A külföldiek egy része illegális bevándorló, számuk mintegy 650 ezerre volt becsülhető 2008 végén (Pérez Infante 2009).

1. táblázat. Külföldi rezidensek Spanyolországban, nemzetiség szerint

Ország	2005		2008	
	fő	%	fő	%
Románia	192 134	7,01	718 844	16,07
Marokkó	493 114	18,00	717 416	16,04
Kolumbia	204 348	7,46	274 832	6,14
Ecuador	357 065	13,04	421 527	9,42
Peru	82 533	3,01	130 900	2,93
Kína	85 745	3,13	138 558	3,10
Bulgária	56 329	2,06	144 401	3,23
Egyéb	1 265 659	46,21	1 927 021	43,08
<b>Összesen</b>	<b>2 738 932</b>	<b>100</b>	<b>4 473 499</b>	<b>100</b>

Forrás: Pajares (2009) p. 37. táblázat alapján.

4 Munoz de Bustillo, 2009 p. 5.

2. táblázat. A legtöbb bevándorlót befogadó spanyol tartományok

Tartomány	2008, külföldi rezidensek	
	fő	%
Katalónia	9 744 73	21,78
Madrid	796 979	17,82
Andalúzia	551 771	12,33
Kanári-szigetek	223 972	5,01
Murcia	197 805	4,42
<b>Összes rezidens</b>	<b>4 473 499</b>	<b>100,00</b>

Forrás: Pajares (2009) p.39. táblázat alapján

Spanyolországban belül a bevándorlók számára legnépszerűbb céltartomány Katalónia és Madrid, de sok külföldi telepedett le Valenciában, Murciában és Andalúziában is. Ennek következtében ezekben a régiókban a lakosság körében magas, 10 százalék feletti a bevándorlók aránya, míg van olyan régió, ahol alig (2–4 százalék) találunk külföldieket, például Galícia, Extremadura, Baszkföld, Asturias, Cantabria. A latin-amerikai bevándorlók regionális eloszlása nemzetiségfüggő, a venezuelaiak, uruguayiak például a Kanári-szigeteken, a braziliaiak pedig Galiciában koncentrálnak. Ez a „bevándorlópótlózatnak” köszönhető, vagyis az adott országból már letelepültek vonzzák a többieket. A latin-amerikai bevándorlók esetében egyébként a régiók közötti mobilitás magasabb (35 százalék), mint általában (18 százalék).

Bizonyos tekintetben a bevándorlás növelte a területi egyenlőtlenségeket Spanyolországban. A régiók közötti munkaerő-piaci különbségek nőttek, mivel azok a régiók vonzották a legtöbb bevándorlót, ahol a munkaerőpiac a legdinamikusabb volt, és a bevándorlók érkezése tovább dinamizálta ezt a piacot. (Cuadrado és társai 2006)

A bevándorlás hatással van a regionális növekedésre, a foglalkoztatottságra, a termelékenység alakulására. Conde Ruiz és társai (2008) a 2000 és 2006 közötti periódust vizsgálták ebből a szempontból. Eredményeik szerint a foglalkoztatottságra pozitív hatással volt a bevándorlás: a bevándorlás által leginkább érintett régiókban nőtt a legnagyobb mértékben a női foglalkoztatottak aránya. Ez annak is köszönhető, hogy igen sok bevándorlóból lett háztartási alkalmazott, ami megkönnyítette a spanyol feleségek munkába állását. A bevándorlók aktivitási és munkanélküliségi rátája is magasabb, mint a bennszülött spanyoloké.

A bevándorlás ugyanakkor negatívan hatott a termelékenységre, mert azokon a területeken, ahol leginkább nőtt a foglalkoztatottság, ott nőtt legkevésbé a termelékenység. Ennek két oka is lehet: egyrészt lehet, hogy a bevándorló munkaerő lenyomta a béreket a munkaerőpiacon, s a gazdaság munkaerő-intenzívebb lett, így csökkent a termelékenység, másrészt lehet, hogy azokban a régiókban, ahol fejlett technológiákat bevezetve nőtt a termelékenység, kellő szakképzettség híján nem találtak elég munkahelyet a bevándorlók (Conde Ruiz és társai 2008).

A bevándorlók képzettségi, iskolázottsági szintje átlagosan véve nem alacsony. A külföldiek körében a középfokú, illetve szakképzettség még magasabb is, mint a spanyolok esetében (3. táblázat), és magas a felsőfokú végzettségűek aránya is.

**3. táblázat. A foglalkoztatott népesség iskolázottsági szintje nemzetiség szerint, százalékban, 2007**

Iskolázottság	Spanyolok	Külföldiek
Analfabéták	0,20	1,49
Alapfokú végzettség	14,61	20,68
Középfokú végzettség	51,88	56,81
Felsőfokú végzettség	32,55	20,64
Doktori, posztgraduális	0,76	0,38

*Forrás: Ruesga, 2008, p.53.*

Felmerül a kérdés, hogy a végzettségi szint hogyan befolyásolja a bevándorló dolgozók fizetését. Erre nézve egyelőre kevés az elemzés, két tanulmány említhető meg. Az egyik Simón és társai (2007) elemzése, akik megállapították, hogy a fejlett országokból érkező vendégmunkások átlagfizetése magasabb, és bérszerkezetük szétszórta, míg a kevésbé fejlett országokból érkezettek átlagfizetése alacsonyabb, és bérszerkezetük egységesebb, nincs közöttük nagyobb bérkülönbség. A fejlődő országokból érkező bevándorlók átlagbére tehát alacsonyabb, mint a spanyoloké, és ezt a bérkülönbséget nem az iskolázottság (7 százalékban) befolyásolja, hanem elsősorban (31 százalékban) az elfoglalt állás jellegzetességei (Simón és társai 2007). (Vagyis bizonyos állások esetében, amit főleg ezek a bevándorlók foglalnak el, kevesebb a fizetés, függetlenül a munkavállaló képzettségétől.)

A másik tanulmányban Carrasco és társai (2007) a korai bevándorlási szakaszban, 1995 és 2002 között vizsgálják a bevándorlás hatásait a spanyol bérek eloszlására. Eredményeik azt mutatják, hogy a bevándorlók alig voltak hatással a spanyol bérekre vagy foglalkoztatottsági szintre. Ugyanakkor hozzá kell tenni, hogy elemzésük csak a legális bevándorlókra vonatkozik, és a későbbi időszakot, amikor igazán tömegessé vált a bevándorlás, nem vizsgálják.

Egy harmadik tanulmány az INE felmérési adatain alapulva azt vizsgálja, hogy függ-e a bevándorlók bére attól, hogy hol végezték tanulmányaikat (Sanromá és társai 2009). Az ökonometriai modell eredményei szerint a Spanyolországban tanulmányokat folytatott külföldiek bére magasabb, mint az otthoni országban tanultaké, és ez az összefüggés a latin-amerikai és a kelet-európai bevándorlók esetében erősebb, mint más csoportoknál.

A külföldiek elsősorban az építőiparban, a vendéglátóiparban, a mezőgazdaságban, illetve háztartási munkásként helyezkedtek el, ezekben az ágazatokban százalékos arányuk magasabb, mint a spanyolok esetében. Ezeken a területeken magas az ideiglenesen, határozott időre felvettek súlya is. 2006-ban például a spanyol fog-

**4. táblázat. A foglalkoztatottság szektorok szerinti megoszlása, százalékban, 2008**

Ágazat	Spanyolok	Külföldiek
Mezőgazdaság	3,8	5,3
Ipar	16,7	11,6
Építőipar	10,9	21,7
Szolgáltatások	68,6	61,4

*Forrás: Pérez Infante, 2009*

5. táblázat. A három évnél régebben Spanyolországban tartózkodó külföldiek megoszlása szektorok szerint és eredet szerint, 2007

Ágazat	Összes külföldi		EU27		Afrika		Amerika	
	fő	%	fő	%	fő	%	fő	%
Mezőgazdaság	116 325	5,13	27 413	4,18	48 078	12,94	29 385	2,97
Halászat	2677	0,12	670	0,10	991	0,27	710	0,07
Kitermelés, bányászat	3885	0,17	2029	0,31	137	0,04	1334	0,13
Feldolgozóipar	249 857	11,01	80 945	12,35	47 095	12,67	97 805	9,87
Villamos energia, gáz	6794	0,30	1617	0,25	135	0,04	4363	0,44
Építőipar	438 414	19,32	124 330	18,97	110 627	29,77	161 177	16,27
Kereskedelem, javítás	287 104	12,65	76 956	11,74	46 763	12,58	128 354	12,95
Vendéglátás	298 315	13,15	68 238	10,41	31 156	8,38	139 795	14,11
Szállítás, raktározás	132 490	5,84	43 562	6,65	20 689	5,57	60 405	6,10
Pénzügyi közvetítés	20 591	0,91	6248	0,95	2053	0,55	10 965	1,11
Ingatlanszektor	208 393	9,18	72 495	11,06	19 965	5,37	95 697	9,66
Közigazgatás, védelem, tb	36 601	1,61	15 265	2,33	6285	1,69	13 367	1,35
Oktatás	70 736	3,12	35 557	5,43	6120	1,65	22 724	2,29
Egészségügy	83 395	3,68	22 263	3,40	5697	1,53	50 969	5,14
Egyéb szociális tev.	95 187	4,19	28 078	4,28	11 587	3,12	42 718	4,31
Háztartási alkalmazottak	213 720	9,42	48 348	7,38	13 725	3,69	129 533	13,07
Területen kívüli szervezet	1706	0,08	748	0,11	257	0,07	701	0,07
Nem ismert	2903	0,13	610	0,09	239	0,06	884	0,09
<b>Összesen</b>	<b>2 269 092</b>	<b>100</b>	<b>655 372</b>	<b>100</b>	<b>371 600</b>	<b>100</b>	<b>990 887</b>	<b>100</b>

Forrás: INE (statisztikai hivatal) adatai alapján

lalkoztatottak körében 30,2 százalék volt az ideiglenesen foglalkoztatottak aránya, míg a külföldiek között 60,6 százalék (Pérez Infante 2009).

Részletesebb ágazati megoszlásban nézve, és származási hely szerint vizsgálva látható, hogy a bevándorlók elhelyezkedése különböző aszerint, hogy afrikai, latin-amerikai vagy EU-tagállamokból jöttek-e (5. táblázat). Itt is kiviláglik, hogy a legtöbb bevándorló az építőipar, a kereskedelem, a vendéglátás területén dolgozik, de például az afrikaiak átlagnál jóval magasabb százaléka (közel 13 százalék) dolgozik a mezőgazdaságban és az építőiparban (29 százalék), a latin-amerikaiak átlagosnál nagyobb százaléka (13 százalék) talált állást háztartási alkalmazottként.

A társadalombiztosítási rendszerben szereplő külföldiekről és spanyolokról létezik részletesebb ágazati bontás (Pérez Infante 2009, p. 247), amelynek alapján a külföldi és a spanyol munkavállalók megoszlása és a két megoszlás közötti hasonlóság kiszámolható. Erre alkalmazható például a Finger hasonlósági mutató  $F = \sum \min(w_k, w_s)$ , ahol  $w_k$  a külföldiek aránya,  $w_s$  pedig a spanyolok aránya az egyes ágazatokban. Számításaim szerint a 2007-es éves adatok alapján a mutató 0,399 volt, ami azt jelenti, hogy a két csoport ágazati megoszlásának struktúrája különbözik, csak 40 százalékban hasonlított egymásra.

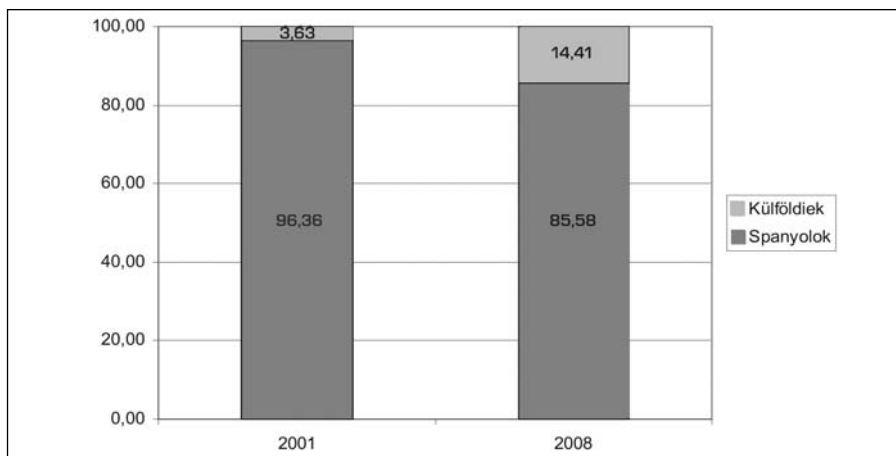
A mezőgazdaságban dolgozók között az átlagnál nagyobb (16 százalék) a külföldiek súlya, de egyes tartományokban különösen magas. A spanyolok egyre inkább elhagyták ezt a szektort, és más, „kellemesebb” körülményeket biztosító ágazatok felé fordultak. Kostova (2007) 19 év bevándorlási adatait vizsgálva folyamatos növekedést mutat ki, eszerint Almeriában 1991-ben 4 százalék, 1996-ban 12,6 százalék, 2001-ben 47 százalék, 2004-ben 34 százalék, Murciában 1991-ben 5,8 százalék, 1996-ban 19 százalék, 2002-ben 53 százalék, 2004-ben 41 százalék volt a mezőgazdaságban dolgozó bevándorlók aránya. Az adatok szerint a 2001–2002-es csúcstól kezdve csökken kissé a bevándorlók súlya, mert a külföldi munkások is egyre inkább elhagyják a mezőgazdasági szektort, ahogy körülményeik javulnak. Vagyis ugyanúgy, mint a belföldi munkaerő, inkább a jobban jövedelmező, kevésbé kemény munkakörülményekkel rendelkező ágazatok felé fordulnak.

Nagyszámú a külföldi foglalkoztatott a turizmus területén is. Spanyolország a világ második turistacélpontja, mind a turisták számát, mind a bevételeket tekintve. A turizmusban a foglalkoztatottak 13 százaléka dolgozik. A turizmus szektorban tevékenykedők 16 százaléka volt külföldi 2006-ban. A vendéglátás területén azonban 63 százalékra rúgott ez a részesedés (Cánoves–Blanco 2009). A legnagyobb probléma ezzel kapcsolatban a külföldiek képzésének hiánya, amire a vállalatok, vállalkozók panaszkodnak. A munkaerőhiány miatt viszont kénytelenek alkalmazni őket, és ez a szolgáltatások minőségének rovására megy.

Cachón (2009) háromféle típusát különbözteti meg a külföldi munkavállalóknak. A „*beilleszkedett*” dolgozók stabil résztvevői a munkaerőpiacnak, a belföldiekkel együtt, hozzájuk hasonló körülmények között, hasonló alkuerővel. Ide tartozik sok Európai Unióból érkezett munkavállaló. A „*bizonytalan*” bevándorló dolgozók legális és rendezett körülmények között élnek Spanyolországban, de nem tudtak stabilan beilleszkedni a munkaerőpiacra, sérülékeny, bizonytalan az állásuk, csak időleges munkavállalási engedéllyel rendelkeznek, sokszor váltanak munkahelyet. Végül a „*bizonyítatlan*”, nem dokumentált bevándorlók azok, akik rendezetlen, akár illegális körülmények között tartózkodnak Spanyolországban, rendszertelenül dolgoznak a feketegazdaságban, hosszabb időszakokat töltenek munka nélkül.

## 2. A bevándorlók gazdasági szerepe

A munkaerőpiacon fontos tényezővé váltak a bevándorlók. 2000 és 2008 között több mint négymillió ember érkezett Spanyolországba. Ezek elsősorban 16 és 44 év közötti, munkaképes fiatalok. A 2000 óta teremtett munkahelyek mintegy felét külföldiek töltötték be, így nem csoda, hogy nyolc év alatt 1-ről 14,8 százalékra emelkedett a súlyuk a foglalkoztatottak körében. A bevándorlók tömege jótékony hatással volt a munkanélküliségre és a munkaerőpiac szerkezeti problémáira. A magas munkanélküliség mellett ugyanis mindig voltak olyan (rosszul fizetett, nem kedvelt) állások, amelyekre nehéz volt spanyol munkaerőt találni, ezeket a bevándorlók betöltötték. A külföldiek foglalkoztatásának növelése tehát független volt a helyiek foglalkoztatottságának alakulásától, vagy inkább komplementer jellegűt öltött. A „helyettesi-



Forrás: Pajares 2009, p. 27. táblázat alapján.

2. ábra. A foglalkoztatottak összetétele százalékban

tés”, vagyis az, hogy a külföldiek a spanyoloktól „vesznek el” munkaerőt, nem jellemző (Pérez Infante 2009). A foglalkoztatottság növekedésével nőttek a kormány adóbevételei is, csakúgy, mint a társadalombiztosítási rendszer bevételei. 2005-ben például mintegy 5 milliárdos többlet keletkezett a bevándorlók befizetései (adó, áfa, tb) és a velük kapcsolatos kiadások (pl. oktatás, egészségügy) között (Nieto 2007).

A bevándorlók bérei általában kb. 30 százalékkal alacsonyabbak, mint a helyieké (Pérez Infante 2009). Ez abból is fakad, hogy sok bevándorló olyan állásokat talál, ahol eleve kevesebb a fizetés, ráadásul fiatal, és a vállalatnál jóval kevesebb időt töltött el, mint a spanyolok. Ez a bérkülönbség egyébként idővel csökken (de nem szűnik meg teljesen). A népcsoportok közül a dél-amerikaiak és a közép-európai új EU-tagországo kból érkezők ilyen asszimilációja gyorsabb, mint másoké (Izquierdo et al. 2009).

Fernández–Ortega (2006) azt vizsgálta, hogy hosszabb távon hogyan integrálódnak a bevándorlók a spanyol munkaerőpiacba. A spanyolokhoz képest a bevándorlók esetében kezdetben magasabb a munkanélküliségi, túlképzettségi szint, és nagyobb a határozott idejű szerződések száma (61,4 százalék, szemben a 32 százalék körüli spanyol átlaggal). A bevándorlói munkanélküliség a férfiak körében magas, a nőknél alacsonyabb, mint a spanyol átlag. Érkezésük után öt évvel már azonban munkanélküliségi rátájuk a spanyol szintre, sőt az alá csökken, viszont a túlképzetség és a nagyszámú határozott idejű szerződés megmarad.

A bevándorlók tömege hatással van a spanyol demográfiára is. A spanyol népesség az elmúlt évtizedekben az elöregedés szindrómáit mutatta, ami két tényezőből fakad: a várható élettartam kitolódásából és a születések számának csökkenéséből. 1900-ban 34,8 év volt a várható élettartam, 2007-ben már 81 év, ami az EU-átlag feletti szám. 1975-ben még 2,8 volt az átlagos gyermekszám, 1998-ban 1,15, 2008-ban pedig 1,46, ami elmarad az uniós átlagtól.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Castro Martín (2010).

2000 és 2009 között a spanyol lakosság 40,5 millióról 46,7 millióra nőtt, és a növekmény mindössze 11 százaléka a természetes növekedés, a többi a bevándorlók hatása. Ezek a bevándorlók fiatalok, átlag életkoruk 29 év (2002 és 2007 között számolva). Tehát rövid távon a bevándorlásnak fiatalító hatása van a spanyol társadalomra. Ez azonban csak átmeneti, hiszen a bevándorlók is fokozatosan öregsznek. 2020-tól kezdve azonban már a bevándorlók egy része és a velük egykorú spanyol „baby boom” generáció egy része is nyugdíjas korba lép, ami nagy nyomást jelent majd a nyugdíj- és egészségügyi rendszer számára. Ennek a nyomásnak a nagysága, és a bevándorlás demográfiai hatásai több dologtól függnék, például:

- a bevándorlók korszerkezete változhat a családegyesítések során;
- a bevándorlók egy része hazatérhet (egy 2007-es felmérés szerint 81 százalék maradni akar);
- a bevándorlók között a várható élettartam (hasonló a spanyol adathoz);
- a születések száma a bevándorlók körében (kicsit magasabb, átlag 1,95 gyermek, de az utánpótlási határ alatt).

Az asszimiláció során feltételezhető, hogy a bevándorlók közötti születésszám egy idő után hasonul a hazai lakosságéhoz, vagyis csökken. Ez természetesen különböző mértékű a bevándorlók nemzetisége szerint (az afrikaiak körében például jóval magasabb a születésszám, mint másutt).

A bevándorlók nemcsak alkalmazásban állók, hanem saját vállalkozásokat is létrehozhatnak. Cavalcanti és társai (2007) ötféle, bevándorlók által működtetett vállalatípust ír le. Az *etnikai orientációjú* vállalkozás a Spanyolországban élő etnikai közösségek számára árul termékeket, szolgáltatásokat. A „*körkörös*” vállalkozások heterogén transznacionális kereskedelmi cégek, amelyek Spanyolország és a bevándorlók hazai országai között működnek (export-import, pénzküldés stb.). A *bevándorlókra specializálódott* vállalatok szinte kizárólag a bevándorló népesség problémáinak megoldására, igényeinek kielégítésére jöttek létre (pl. ingatlanügynökök, jogi segítség, civil szervezetek). E három vállalatípus általában azokban a városnegyedekben található, ahol nagy számban élnek bevándorlók.

Az *egzotikára* épülő vállalatok széles közönséget céloznak meg, bárhol lehetnek, valamilyen etnikai jellegzetességet kihasználva, éttermek, kézműves boltok, alternatív terápiaiak stb.. Ezeket nemcsak bevándorlók, de olyan spanyolok is működtethetik, akiknek kapcsolatuk van az adott országgal. Végül, az ötödik vállalatípus az *általános* vállalkozás, amely bármivel foglalkozhat, és szélesebb közönségnek szól (bárok, élelmiszerüzletek, építőipari cégek stb.).

### 3. A spanyol bevándorlási politika

A spanyol politika az elmúlt években „bevándorlóbarátnak” volt mondható. Az első bevándorlók jogait szabályozó törvényt 1985 júliusában hozták, amikor a bevándorlók száma még nem volt nagy. Ez a törvény a belépési feltételek és jogok tekintetében viszonylag korlátozó volt, a bevándorlást csak átmeneti problémaként kezelte. Nem tette lehetővé a családegyesítést és a stabil letelepedést, megnehezítette

tette a munkavállalási engedély megszerzését. Ennek következtében megnőtt az illegális bevándorlók száma. Az 1985-ös törvényt 1996-ban módosították, immár elismerve a külföldiek jogait (például az oktatáshoz, a jogi tanácsadáshoz, a tolmáchoz).

2000-ben széles politikai konszenzussal új törvény lépett életbe, amely már jobban hasonlított más EU-tagállamokéhoz. Ez a törvény már a bevándorlók integrációját, politikai és szociális jogait helyezte középpontba, felismerve, hogy permanens jelenségről van szó, és lehetővé tette kétoldalú egyezmények megkötését a küldő országokkal. Spanyolország több ilyen egyezményt írt alá Ecuadorral, Kolumbiával, a Dominikai Köztársasággal, Marokkóval, Nigériával, Lengyelországgal és Romániával, szabályozva a munkalehetőségeket, az állás kínálatok kommunikációját, a bevándorlók munka- és életkörülményeit, valamint a szezonális munkások ellátását és visszatérésének megkönnyítését.

A 2000. évi törvény alapján jött létre a 2001-től 2004-ig érvénybe lépő „Plan Greco” (*Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería e Inmigración*), amelynek célja a tömegessé váló bevándorlás kezelése volt<sup>6</sup>. Négy fő területet célt meg:

- a bevándorlás globális és koordinált kezelése;
- a külföldi rezidensek és családjaik integrációja;
- a bevándorlás, az országba lépés szabályozása;
- a menekültek elhelyezése.

2003-ban egy önkéntes visszatérési programot is indított a spanyol kormány (PREVIE<sup>7</sup>) azon nem EU-s bevándorlók számára, akik sanyarú szociális körülmények között éltek. Ez a program a visszautazási költségeiket és kiadásait fedezte. Előszörban argentinok, brazilok, bolíviaiak használták ezt a lehetőséget, és főleg nők, de később már egyre több férfi is.

2004 után egyre aktívabbá vált a spanyol bevándorlási politika. Létrehozták például a „szabad állások speciális katalógusát”, amelyet spanyol munkaügyi hivatalok készítenek azokról a területekről, ahol nehéz munkaerőt találni.

A spanyol kormány az illegális bevándorlás kezelésére többször is speciális szabályozási programokat indított. Ezek közül kiemelkednek a „regularizációs”, különleges „amnesztiaprogramok”, amikor bizonyos feltételekkel számos bevándorlót legalizáltak. Öt ilyen folyamat volt eddig: az első 1985–86-ban (43 ezer fő), a második 1991-ben (128 ezer fő), a harmadik 1996-ban (24 ezer) a negyedik 2000–2001-ben (200 ezer fő), és végül 2005-ben. Akkor az illegális bevándorlók ismét három hónapos legalizációs periódust kaptak, vagyis különféle feltételeknek megfelelően (pl. büntetlen előélet, bizonyított regisztráció, munkáltatói bejelentés a társadalombiztosítási rendszerbe) egyéves tartózkodási engedélyt szerezhettek. Ily módon 691 655 illegális bevándorlót „törvényesítettek”, főleg ecuadoriakat, románokat és marokkóiakat (Cánoves–Blanco 2009). Ezt több EU-tagállam nem nézte jó szemmel, mondván, hogy ezzel Spanyolország kaput nyitott az unióba vándorlóknak.

6 [http://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmmain.showPractice?p\\_lang=en&p\\_practice\\_id=10](http://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=10)

7 Programa de Retorno Voluntario para Inmigrantes en situación de Vulnerabilidad Social

Az unió kibővülésekor, 2004-ben Spanyolország azonnal megnyitotta munkaerőpiacát az új közép-európai tagok előtt is. Bár a spanyol kormány szeretné, még nem sikerült közös EU-szintű bevándorlási politikát kiharcolni. Holott a spanyol határokon azóta is rengetegen lépnek be az unió területére.

A 2007 és 2010 közötti periódusban érvénybe lépett az Állampolgársági Stratégiai Terv (*Plan Estratégico de Ciudadanía*), a bevándorlók integrációjának érdekében. A terv 12 intézkedési területet tartalmaz, célokkal, intézkedésekkel (a területek például: a bevándorlók fogadása, oktatás, foglalkoztatás, lakás, szociális szolgáltatások, egészségügy, gyermekkor és ifjúság, egyenlő esélyek, nők helyzete stb.). A terv fő céljai a bevándorlók joggyakorlásának biztosítása, az állami politika adaptálása több téren a bevándorlók igényeihez, harc a diszkrimináció és a rasszizmus ellen, ismeretterjesztés mind a bevándorlók, mind a spanyolok körében. A kormány évente 500 millió euró körüli összeget allokált a tervre. Az összes költségvetés legnagyobb részét, 42 százalékát az oktatásra, 23 százalékát a bevándorlók fogadási körülményeire, 11 százalékát a foglalkoztatásra, a maradék 24 százalékot pedig a többi kilenc területre szánják.<sup>8</sup>

A bevándorlást szabályozó törvényeket egyébként a spanyolok 42 százaléka „túl toleránsnak” tartotta 2008-ban (2004-ben még csak 24 százalék vélekedett így...<sup>9</sup>).

#### 4. A válság hatása

2001 és 2008 között, a növekedés periódusában nettó 4,7 millió munkahelyet teremtettek Spanyolországban. E munkahelyek felét bevándorlók töltötték be. A munka-intenzív növekedés után azonban a válság hasonlóan erős munkahelyromboló hatással járt. Összességében 2007 harmadik negyedévében volt az „inflexiós pont”, onnantól romlottak a munkaerő-piaci mutatók (Domingo és társai 2010). A hazai foglalkoztatottak körében már 2007 közepétől elkezdett nőni a munkanélküliség (meglevő munkahelyek szűntek meg), míg a bevándorlók esetében csak 2008 közepétől figyelhető meg tömegesen ez a növekedés, itt újabb „aktívak” léptek be a munkaerőpiacra, akik már nem találtak munkát (Mahía–del Arce 2010). 2008-ban 17 százalékos volt a bevándorlók munkanélküliségi rátája, 2009 végén már 29 százalék.

A munkanélküliség a bevándorlókat súlyosabban érinti, mint a spanyolokat, mert a bevándorlók a fizetésen kívül alternatív bevételekkel nem rendelkeznek, megtakarításuk csekély, átlagosan a munkában töltött idejük jóval kevesebb, mint a spanyoloké, így szerényebb végkielégítéshez, munkanélküli segélyhez jutnak. A válság hatását az is mutatja, hogy a bevándorlók hazautalásai 2009-ben 9,7 százalékkal csökkentek az előző évhez képest.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Strategic Plan for Citizenship and Integration. Executive Summary. Ministry of Labour and Social Affairs. [www.mtas.es](http://www.mtas.es)

<sup>9</sup> Cea D'Ancona-Valles Martínez, 2009, p. 69.

<sup>10</sup> El País, 2010.03.31.

Nemzetiség szerint nézve, a munkanélküliség leginkább a marokkóikat sújtotta (körükben 35 százalékos volt a munkanélküliség 2008 végén), ami elsősorban állásuk elvesztését jelentette. A legtöbb, általában szakképzetlen marokkói az építőiparban dolgozott, és ezt a szektort érintette leghamarabb és leginkább a válság. A románok körében is számottevően nőtt a munkanélküliség, de ez inkább az aktív népesség növekedéséből fakadt.

Szektorok szerinti megoszlásban a spanyol munkanélküliek 16 százaléka, míg a külföldi munkanélküliek 24,7 százaléka köthető az építőiparhoz. Mindkét csoportban magas (36, illetve 35 százalék) a szolgáltatási szektor aránya is, vagyis a munkanélküliek többsége ebből a két ágazatból származik. Az építőiparban már 2007-ben elkezdődött a válság, később, 2008-ban a szolgáltató szektorban emelkedett főleg a munkanélküliség. Először a szakképzetlen dolgozókat érintette a munkahelyek elvesztése, de később már rengeteg szakmunkás maradt állás nélkül, kőművesek, asztalosok, festők, kárpitások stb.. A bevándorlók csoportjában a nők között a munkanélküliség a szakképzetlenekeket sújtja leginkább, míg a férfiak között található kvalifikált munkaerő is (Pajares 2009).

A válság miatt romlott a spanyol lakosság hozzáállása a bevándorláshoz, csökkent a tolerancia. A Munkaügyi és Bevándorlási Minisztérium 2009-es „Rasszizmus és xenofóbia” jelentése ezt a tendenciát tükrözi. A jelentés egy 2008 őszi végzett felmérésen alapul. A bevándorlók romló megítélését tükrözi, hogy 1996-ban még csak a spanyolok 28 százaléka találta „túl soknak” a bevándorlókat, 2005-ben már 60 százalék és 2008-ban már 77 százalék (Cea d’Ancona–Valles Martínez 2009). Tartományok szerint leginkább Murcia, Valencia, Aragón, Kasztília, Katalónia és Andalúzia lakói tartották túlzottnak a bevándorlók számát. A válaszadók jellemzői szerint pedig általában az idősebbek, a szakképzetlenekek, a kevésbé iskolázottak és a jobboldali beállítottságúak minősültek leginkább xenofóbnak.

A 6. táblázatból látszik, hogy az utóbbi években jelentősen megerősödött a latin-amerikaiak és a kelet-európaiak mint bevándorlók „érzékelése” a spanyol társadalomban. Az EU-ból származó bevándorlókat egyébként ritkán tekintik „bevándorlóknak” a spanyolok, azok inkább „külföldiek”. A legkevésbé „szeretett” bevándorlók azok, akiken *láttszik is*, hogy azok, tehát például a román és a bolgár bevándorlók elfogadottabbak, mint az afrikaiak.

6. táblázat. „Ha Spanyolországban élő külföldi bevándorlókra gondol, akkor milyen népcsoport jut rögtön eszébe?” A válaszok százalékában (nyílt kérdés)

	1993	1996	2000	2007	2008
Marokkói, észak-afrikai	41	50	58	31	25
Afrikai általában	13	12	12	9	11
Latin-amerikai	6	6	5	25	23
Feketék	5	4	2	2	3
Kelet-európaiak	1	1	1	16	12
Ázsiaiak	1	1	1	2	2

Forrás: *Rasszizmus és xenofóbia jelentés, Cea D’Ancona– Valles Martínez (2009), p. 56.*

A bevándorlók elfogadása pedig nagyon sokat számít egy adott terület, kerület életminőségében. Minél inkább elfogadottak a bevándorlók a mindennapi életben, annál jobban részt vesznek a városi tevékenységekben, annál jobban beilleszkednek (Dominguez és társai 2010). Területenként különbözik egyébként a bevándorlás hatása, a bevándorlók „láthatósága”. Egy nagyvárosba érkező 3000 külföldi szinte észrevétlen marad, míg egy 700 lakosú hegyi faluba érkező 100 bevándorló igencsak feltűnik a kislétszámú iskolában, a mindennapi életben.

A spanyol kormány hozzáállása is keményedni látszik, a munkanélküliség csökkentése érdekében a bevándorlók mennyiségét is korlátozni szeretné. Ezt négyféle módon próbálja elérni (Felgueroso–Vázquez, 2009):

- a munkakereső bevándorlók számának csökkentése a „nehezen betölthető állások” (szabad állások katalógusa) csökkentésén keresztül;
- a bevándorlók visszatérésének ösztönzése (lásd alább);
- a családgyesítések korlátozása;
- az illegális bevándorlás büntetésének (letartóztatási idő) növelése.

A spanyol kormány a válság hatására 2008 szeptemberében megalkotta az újabb önkéntes visszatérés tervét (*Abono Anticipado de Prestación Extranjeros*, APRE), amely szerint a munkanélküli segélyt előre kifizetik azoknak a munka nélkül maradt nem EU-s (vagy svájci) bevándorlóknak, akik még nem kérték a spanyol állampolgárságot. E legutóbbi kitétel kizár rengeteg olyan latin-amerikai bevándorlót, akik akár éveken át küzdöttek a spanyol állampolgárság megszerzéséért (Quicios García 2010). Kizáródnak azok is, akiknek a fekete gazdaságban volt állásuk, vagy nem regisztráltak a munkaügyi hivatalnál. Akik kérvényezik a „visszatérési segélyt”, azok az összeg 40 százalékát Spanyolországban, 60 százalékot visszatérésük után az eredeti országukban kapják meg, cserébe vállalják, hogy három évig nem térnek vissza Spanyolországba. 2009 végéig kevés bevándorló élt ezzel a lehetőséggel, a várt 100 ezer helyett mindössze 8724 adta be kérelmét.<sup>11</sup>

A kormány bevándorlási válságkezelő politikája mögötti logika az, hogy a bevándorlók helyett inkább a hazai spanyolok töltsék be a meglevő állásokat. Ez azonban hibás logika, hiszen a tapasztalatok alapján a bevándorlók nem „vettek el” munkahelyeket a hazaiaktól, mert

- betöltötték azokat az állásokat, amelyekre hazai munkaerőt nem lehetett találni;
- a megnövekedett munkaerő-kereslethez a hazai munkavállalók (a népesség öregedése miatt) már nem bizonyultak elégségesnek, nem tudták azt kielégíteni;
- a spanyol nők tömeges munkába állásához jelentős segítséget nyújtottak a bevándorlók, akik a háztartási munkát átvették.

A bevándorlók még kiszolgáltatottabb helyzetbe kerültek a válság miatt, mint a spanyolok. Gyakran egész családok váltak munkanélkülivé, és a lakás, a megélhetési kiadások kifizetése nagy gondot okoz.

11 <http://www.europapress.es/epsocial/inmigracion-00329/noticia-mas-8700-parados-inmigrantes-solicitaron-acogerse-plan-retorno-voluntario-primer-ano-vigor-20091113151416.html>

A válság nemcsak a már Spanyolországban tartózkodó külföldieket érintette, de a bevándorlási kedvet is letörte. A statisztikai hivatal adatai szerint míg 2007 végén havonta 75 ezer bevándorló érkezett az országba, addig 2010 elejére ez havi 35 ezerre csökkent. Nőtt a kiáramlás is, vagyis sokan elhagyták az országot, főleg azok, akik relatíve fejlettebb országokból érkeztek.

## Összegzés

A bevándorlás Spanyolországban az elmúlt évtizedben komoly gazdasági és társadalmi tényezővé vált. A több mint négymillió bevándorló jelentős hatást gyakorolt a spanyol demográfiára, a foglalkoztatási és az oktatási rendszerre. A külföldiek elsősorban a szolgáltatások, az építőipar és a mezőgazdaság területén helyezkedtek el, ahol 2007-ig bőven akadt számukra olyan álláslehetőség, amelyet a hazai spanyolok már nem akartak betölteni. A (munka)intenzíven növekvő spanyol gazdaság felszívta a fiatal bevándorló tömegeket.

2007 végére azonban kipukkadt az építőipari „buborék”, és Spanyolország is a világméretű pénzügyi és gazdasági válság áldozata lett. A gazdaság mély recesszióba süllyedt, és az addig foglalkoztatott külföldi tömegek az utcára kerültek. A munkanélküliségi ráta 2010 elejére már ismét a régen látott 20 százalékra ugrott, és a befektetők bizalma megrendült a spanyol gazdaságban. A bevándorlók hirtelen problémává váltak, amit valahogyan kezelni kell. Ugyanakkor a spanyol kormány előtt egyszerre több probléma is tornyosul: csökkenteni kell a költségvetési hiányt, korábban kell tartani az államadósságot, meg kell reformálni a bankrendszert és a munkaerőpiacot, s folyamatosan nyugtatni a befektetőket.

Mindemellett a spanyol lakosság toleranciája is csökkenni látszik, mind a kormány szigorú intézkedéseivel, mind a bevándorlókkal szemben. Kérdés tehát, hogyan sikerül egy hosszabb távon fenntartható gazdasági fejlődést megalapozni úgy, hogy abba a bevándorlók és azok leszármazottai is beleférjenek.

## Irodalom

- Anghel, Brindusa–Vegas, Raquel (2010): Reagrupación familiar de los inmigrantes en Espana. Incidencia en los gastos de protección social. FEDEA, *Estudio Económico* no.4.
- Munoz de Bustillo, Rafael–José Ignacio, Antón (2009): From the Spain who migrates to the Spain who hosts: Context, dimension and characteristics of the Latin American immigration in Spain. *MPRA Paper* no. 15055. <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/15055>
- Cachón Rodríguez, Lorenzo (2009): En la « Espana inmigrante » : entre la fragilidad de los inmigrantes y las políticas de integración. *Papeles del CEIC* no. 45, marzo 2009.
- Carrasco, Raquel–Jimeno, Juan F.–Ortega, Ana Carolina (2008): “The impact of

- immigration on the wage structure : Spain 1995-2002," *Economics Working Papers* we080603, Universidad Carlos III, Departamento de Economía
- Castro Martín, Teresa (2010): *Puede la inmigración frenar el envejecimiento de la población española?*. ARI 40. Real Instituto Elcano.
- Cavalcanti, Leonardo–Parella, Sonia–Solé, Carlota (2007): El empresario inmigrante en España. *Collección Estudios Sociales* no.21, Fundación La Caixa.
- Cánoves Valiente, Gemma–Blanco Romero, Asunción (2009): Turismo, mercado de trabajo e inmigración en España. Un análisis de la situación en las comunidades de Murcia, Canarias, Valencia y Andalucía. *Boletín de la A.G.E.* no. 50, p. 259–280.
- Cea D'Ancona, Ángeles–Valles Martínez, Miguel (2009): *Evolución del racismo y la xenofobia en España*. Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Conde-Ruiz, Ignacio–Ramón García, Juan–Navarro, María (2008): Inmigración y Crecimiento Regional en España. *Colección Estudios Económicos* 09-08, FEDEA
- Cuadrado-Roura, Juan R.–Iglesias-Fernandez, Carlos–Llorente-Heras, Raquel (2006): Does Immigration contribute to convergence among regional labour markets in Spain? *ERSA Conference Paper* no.444. European Regional Science Association
- Domingo, Andreu–Gil Alonso, Fernando–Galizia, Francesca (2010): *De la expansión económica a la crisis: Cambios en los factores demográficos de inserción laboral de la población extranjera en España e Italia*. Revista del Ministerio de Trabajo e inmigración no 85,p. 81–104.
- Dominguez, Marta–Brey, Elisa (2010): *Los retos de la inmigración en España: Análisis comparativo de los discursos de la administración y la población inmigrante*. Revista del Ministerio de Trabajo e inmigración no 85,p. 65–78.
- Felgueroso,Forentino y Vázquez,Pablo (2009): Inmigración y crisis: aciertos, desaciertos y políticas complementarias. In: *La Crisis de la Economía Española*. FEDEA. crisis09.es
- Fernández,Cristina y Ortega, Carolina (2006): Labour Market Assimilation of Immigrants in Spain: Employment at the Expense of Bad Job-Matches? *Documento de Trabajo* no. 21. FEDEA
- Kostova Karaboytcheva, Miroslava (2007): *Los efectos económicos de la inmigración: el sector de la agricultura en España*. Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 25.01.2007.
- Izquierdo, Mario–Lacuesta, Aitor–Vegas, Raquel (2009): Assimilation of immigrants in Spain: A longitudinal analysis. *Labour Economics* 16. p. 669–678.
- Lacuesta, Aitor–Puente, Sergio (2010): Comportamiento cíclico de las entradas y salidas de inmigrantes. *Boletín económico*, mayo, p. 40–48.
- López-Sala, Ana y Ferrero Turrión, Ruth (2009): *Economic Crisis and migration policies in Spain: the big dilemma*. Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford. Annual conference, 2009.
- Mahía, Ramón, y del Arce, Rafael (2010): *Impacto de la crisis laboral sobre la población inmigrante*. Real Instituto Elcano, ARI no. 21.

- Munoz de Bustillo, Rafael–José Ignacio, Antón (2009): From the Spain who migrates to the Spain who hosts: Context, dimension and characteristics of the Latin American immigration in Spain. *MPRA Paper* no. 15055. <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/15055>
- Nieto, C. José Antonio–Urdiales, V. María Eugenia (2007): Población inmigrante y actividad económica en España. La inmigración latinoamericana. *Cuadernos Geográficos* no. 40. p. 7–29.
- Pajares, Miguel (2009): *Inmigración y mercado de trabajo*. Informe 2009. Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Pérez Infante, José I. (2009): *Crecimiento y características del empleo de los inmigrantes en España*. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, no. 80. p. 237–253.
- Quicios García, Mercedes–Quicios García, Pilar (2010): La otra cara de la inmigración: educación para el retorno. *Revista Iberoamericana de Educación* no. 51, enero, p. 1–13.
- Ruesga, Santos M. (2008): Migración y relaciones laborales. Una revisión teórica y empírica. Especial referencia a España. *Papeles de Este* no. 17. p. 49–64.
- Sanromá, Esteban–Ramos, Raul–Simón, Hipólito (2009): “Immigrant Wages in the Spanish Labour Market: Does the Origin of Human Capital Matter?,” *IZA Discussion Papers* 4157, Institute for the Study of Labor
- Sanromá, Esteban–Ramos, Raul–Simón, Hipólito (2007): “*Segregación Laboral Y Estructuras Salariales De Nativos E Inmigrantes En España. Un Análisis Con Datos Emparejados Empresa-Trabajador*,” Working Papers. Serie EC 2007-03, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, S.A.
- Sanromá, Esteban–Ramos, Raul–Simón, Hipólito (2009): Immigrant Wages in the Spanish labour Market: Does the Origin of Human Capital Matter? *IZA Discussion Paper* no. 4157.
- Santacreu Soler, José M. (2002): España, de la emigración a la inmigración: cambio de mentalidad y proyección social. *Anales de Historia Contemporánea*, 18. p. 36–45.

GYÖRKÖS PÉTER

## **A Magyar Köztársaság Európai Unió mellett működő Állandó Képviselete a magyar EU-elnökség tükrében**

*A magyar EU-elnökség 181 napjának lényege és célja az, hogy a Magyar Köztársaság, annak politikai és adminisztratív struktúrája és e struktúrák szereplői végre a maga egészében megértsék az uniós intézmény- és érdekharmozációs rendszer működését, és ezzel az tudással és tapasztalattal felvértezve a következő elnökségig eltelt minimum tizenégy évben az eddigieknél hatékonyabban és sikeresebben képviseljék nemzeti érdekeinket az uniós érdekszeren belül – fejt ki tanulmányában a szerző, a brüsszeli Állandó Képviselet új vezetője.*

felé, egyben irányítja a teljes ÁK működését. Az EU ÁK és annak vezetője a vállalt feladatokat a nemzeti EU-koordinációs intézményi rendszer szerves részeként, aktív szereplőjeként – a hazai kormányzat „brüsszeli hivatalaként” – látja el. A hatékony, eredményes érdekvédelem és érdekharmozáció mellett alapvető feladata, hogy az uniós intézményekkel és a tagállamok állandó képviseleteivel ápolts, minden szintre kiterjedő és napi szintű kapcsolattartás eredményeként a legpontosabb információkkal lássa el a központi kormányzatot.

### **1. Az EU ÁK helye és szerepe az uniós döntéshozatali mechanizmusban**

Az EU ÁK a tagállami részvétellel megvalósuló uniós döntéshozatali mechanizmus egyik központi szereplője. Alapfeladata a nemzeti és az uniós szintű kormányzás közti kapcsolat és összhang leghatékonyabb és – lehetőség szerint – zökkenőmentes biztosítása, ennek keretében a mintegy 250 tanácsi munkacsoportban folyó szakértői és a tíz miniszteri szintű tanácsi formációban zajló politikai tevékenység közti összhang szavatolása. Az EU ÁK vezetője egyszerre képviseli hazáját az Állandó Képviselek Bizottságában (COREPER II), gondoskodik a teljes tanácsi spektrumban folyó tevékenység „brüsszeli” koordinációjáról, biztosítja a kormány képviseletét az EU intézményei

### **2. A nemzeti érdekek képviselete az uniós érdekharmozációs rendszerben**

Az uniós tagság elérésével a Magyar Köztársaság előtt is megnyílt az „intézményes integráció” lehetősége. Ennek lényege, hogy a közösség és a tagállam közös és együttes sikerét szem előtt tartva a lehető leghatékonyabban azonosítsa be és képviselje nemzeti érdekeit az európai érdekharmozációs folyamatban, a közös európai értékek és érdekek rendszerén belül. Az EU működése kétségtelenül rendkívül összetett, de az intézményrendszer alapos ismerete és annak hatékony ki- és felhasználása elengedhetetlen ahhoz, hogy a közös politikák adaptációjának dimenziójából áttérjünk azok alakításának folyamatába.

Az intézményrendszer ismerete és az abban való napi eligazodás feltételezi egyben az EU állapotának ismeretét. Az elmúlt évtizedben az unió számos belső és külső kihívással szembesült. A majdnem két évtizedes, szinte permanens szerződéses és intézményi reformhullám sokáig nem hozta meg a kívánt eredményt, viszont tartósan lekötötte az energiákat. Bár a tények ezt nem feltétlenül támasztják alá, de az unió általános közérzetét nem egy esetben kedvezőtlen módon befolyásolta a „big bang” bővítés. Abban a pillanatban pedig, amikor az EU kikerülni látszott az intézményi bővítés köréből, a világgazdasági válság teremtett új helyzetet az EU egésze számára. 2010 közepén úgy tűnik, hogy az unió és annak tagállamai késznek mutatkoznak a válságkezelésen túlmutató megújulásra, a fegyelmesebb, összetartóbb és összehangoltabb cselekvésre. Ez mindenképpen reménykeltő. Egyúttal a Lisszaboni Szerződéssel megújult intézményrendszer, a válság által kikényszerített összetartás még korántsem jelent teljes garanciát arra, hogy a kívánt célt elérjük. Az unió egészének és az egyes tagállamoknak külön-külön a legegységesebb vízió által vezérelve, egyúttal a megkerülhetetlen feladatokat napi szinten elvégezve kell előrehaladni. Egy eddig nem látott mértékű „koordinációs reformnak” kell végbemennie politikai és technikai szinten egyaránt.

Magyarország lehetősége és felelőssége méretét, formális súlyát meghaladó mértékű. Hazánkban konszenzus övezte az uniós csatlakozást, és egyetértés van abban is, hogy elemi érdekünk az unió egységének, összetartozásának és kohéziójának erősítése, a közösségi módszer megerősítése, és ezek bázisán az EU nemzetközi pozíciójának javítása. Fele-

lősségünket tovább növeli az a tény, hogy a válság által egyik leginkább érintett tagállamként megtapasztaltuk az uniós tagság nyújtotta védőháló erejét, de az is világossá vált, milyen mértékű az egymásra utaltság, mennyire ki vagyunk téve a tagállamok egyedi és közös teljesítményének. Ugyancsak felelősségünk és lehetőségünk napi szinten bizonyítani a bővítés értékét az európai integrációs folyamaton belül, erősítve ezzel a belső összetartást, egyben nyitva tartani a tagjelöltek előtt a csatlakozás ajtaját.

2011 az újrakezdés éve az EU számára. Véget érhet az „intézményi beállítás”, megkezdődhet a válságból való kilábalást követő új növekedési ciklus, az Európai Külügyi Szolgálat létrejötte – reményeink szerint minél több magyar diplomatával – javíthatja az EU globális pozícióit, és a horvát csatlakozási tárgyalások lezárása esetén kicsi, de fontos és határozott lépést tehetünk a bővítési folyamat fenntartásában.

Ezek a célok külön-külön és együtt egybeesnek nemzeti érdekeinkkel, ezért az Európai Unión belül a közösségi és a nemzeti érdekek viszonyában döntően – de nem kizárólagosan – hatékony érdekharmonizációt, és kisszámú esetben érdekkonfliktust kell megfelelő módon, a siker és az eredményesség szem előtt tartásával kezelni.

### **3. A sikeres uniós tagsághoz kapcsolódó legfőbb feladatok és célkitűzések – a magyar elnökség tükrében**

Az uniós tagság nem hordozza önmagában a nemzeti célkitűzések megvalósulásának garanciáját, de rendkívül hasznos keretet és lehetőségeket biztosít azok el-

éréséhez. A kormányprogramban megfogalmazott célkitűzések jelentős mértékben egybeesnek az új európai uniós irányvonallal. A Magyar Köztársaság érdeke, hogy a nemzeti felemelkedés folyamata a legnagyobb mértékű összhangot mutassa az Európai Unió egészének megerősödésével és felemelkedésével. Ugyancsak alapvető érdeke, hogy a megújuló Európai Unió megőrizze belső egységét, kohézióját, tovább vigye a sikeresnek bizonyult tradicionális közös politikákat, és ezek megőrzése és megújítása mellett alakítsa ki a globális kihívásoknak megfelelni képes új politikákat. A Magyar Köztársaság érdeke az is, hogy a kibővült és fokozatosan tovább bővülő EU-n belül dinamizálja a közép-európai térség felzárkózásának folyamatát, erősítse helyét és szerepét az EU egészének gazdasági és politikai szerkezetén belül.

A legfontosabb, lényegében horizontális feladat a válság következményeinek mielőbbi felszámolása és a fenntartható, dinamikus gazdasági növekedés beindítása, a versenyképesség erősítése, a fegyelmezett pénzügyi-költségvetési politika biztosítása és hatékony foglalkoztatáspolitikai kialakítása. Egyszerre kell felszámolni nemzeti és közösségi szinten a szűk keresztmetszeteket, egyben pedig meghatározni a fejlődés motorjainak számítató új politikákat, zászlóshajó projekteket. Az EU 2020 stratégia, a megújuló gazdaságpolitikai koordináció, a nemzeti reformprogramok uniós szintű összehangolása, és az ennek keretét és technológiáját biztosító „európai szemeszter” beindítása 2011 első felében uniós és nemzeti szinten is az első számú feladat. A 2011. februári energiacsúcs legfelső szinten adhat formát és tartalmat a fenntartható gazdasági fejlődést és az ellátásbiztonságot garantálni képes közös poli-

tikának. Az energetikai és a közlekedési rendszerek fejlesztése alapvető szerephez jut abban, hogy sikerül-e kialakítani az egész unión belül egy potenciálját kibontakoztatni képes közép-európai térséget. A Duna-stratégia elfogadásával a második makro-regionális stratégia léphet a végrehajtás fázisába. A Stockholmi Program végrehajtása fokozatosan tovább erősíti a polgárközeliség érzését, könnyítheti az unión belüli életet, erősítve egyben az uniós polgárok biztonságérzetét is. Az EU globális szerepvállalása egyszerre függ valós gazdasági és politikai pozíciójától, valamint az együttes fellépés és az azt szolgáló hivatott intézményrendszer működésének hatékonyságától.

Ezek az átfogó prioritások és projektek önmagukban is kiemelt jelentőséggel bírnak a Magyar Köztársaság számára, de azok képviselőinek és kezelésének különös értéket és jelentőséget ad az a tény, hogy 2011 első felében Magyarország töltheti be az EU Tanácsa soros elnökségének funkcióját.

Az Európai Unió Tanácsának soros, rotációs elnöksége a már említett „intézményes integráció” sarokpontja. Egy tagállam akkor válik intézményi értelemben teljesen éretté, amikor eredményesen) lebonyolítja az elnökséget. A Magyar Köztársaság számára a 2011. első félévi elnökség rendkívüli kihívás, feladat, kötelezettség, felelősség, egyben egyedülálló esély és lehetőség. Az elnökségi ciklusra nem csupán egyedi és egyszeri feladatként indokolt összpontosítani. Természetes a „csak éljük túl nagyobb hibáktól és problémáktól mentesen” hozzáállás, ez a legtöbb tagállam elnöksége során érzékelhető, tapasztalható megközelítés volt a múltban is. Fel kell, mert fel lehet vállalni ambíciókat is,

amennyiben azok megvalósítására valós esély mutatkozik. Mindemellett a 181 nap lényege és célja az, hogy a Magyar Köztársaság, annak politikai és adminisztratív struktúrája és e struktúrák szereplői végre a maga egészében megértsék az uniós intézmény- és érdekharmonizációs rendszer működését, és ezzel a tudással és tapasztalattal felvértezve a következő elnökségig eltelt minimum tizenégy évben az eddigieknél hatékonyabban és sikeresebben képviseljék nemzeti érdekeinket az uniós érderendszeren belül.

Elsődleges feladatunk a „kötelező napirend” ütemes és eredményes lebonyolítása. Emellett nagyobb hangsúlyt helyezhetünk az EU egészét erősítő, belső kohézióját növelő politikákra. Továbbá – kellő előkészítés és körültekintés mellett – lehetőséget kaphatunk egyes „hungaricumok” napirendre tűzésére is.

A kötelező napirenden belül szerepelnek új elemek (pl. EU 2020, zászlóshajó projektek stb.) és a 2011 első félévében célba érő, már ismert dossziék is (pl. pénzügyi szolgáltatási szektor szabályozása, pénzügyi felügyeleti rendszer erősítése, belső piac kiterjesztését szolgáló újabb intézkedések stb.). Olyan témák is napirendre kerülnek majd, amelyeket az elnökségi pozíciótól függetlenül nemzeti prioritásunkként is számon tartunk, mint pl. az energetika, a közlekedési hálózatok felülvizsgálata, vagy a horvát csatlakozási tárgyalások lezárása és a nyugat-balkáni térség felzárkóztatása.

A kötelező napirend élén egyértelműen az új gazdaságpolitikai kormányzás és az EU 2020 stratégia végrehajtásának keretét szolgáló „Európai szemeszter” sikeres beindítása áll. Magyarországnak egyszerre kell teljesítenie tagállami kötelezettségeit, és a Tanács soros elnöke-

ként biztosítania mindazon intézményi, eljárási feltételeket, amelyek mentén a 27 tagállam és az európai intézmények kialakítják és a gyakorlatban felelősen, „jó gazdaként” működtetik a gazdasági válságból való kilábalás, a tartós gazdasági növekedés koherens keretét.

Magyarországnak esélye kínálkozik arra, hogy oly módon mutasson teljes nyitottságot a megújuló, vagy egészen új közös politikák, kezdeményezések irányában, hogy eközben fellépjen a jól bevált, tradicionális politikák háttérbe szorítása/szorítása ellen. Ez azért is kiemelten fontos, mert – akár már formális, akár még csak informális módon – 2010 végétől, 2011 elejétől fokozatosan beindul a 2014–2020-as időszakra szóló közösségi költségvetés technikai, ezzel párhuzamosan pedig annak politikai előkészítése, a fő irányok, netán a főbb frontvonalak kirajzolódása.

Az ágazati politikák reformja és az e reformok megvalósítását szolgáló napirend és menetrend számos olyan elemet tartalmaz, ahol Magyarország különös hangsúlyt helyezhet tradicionális nemzeti prioritásainak képviseletére is. Az erős és egységes Európa víziójához ugyanis szervesen hozzátartozik az, ha Magyarország a térség többi tagállamával meg kívánja őrizni a tradicionális közös politikákat (agrár- és kohéziós politika), a 2004–2007-ben csatlakozott tagállamok számára is meg kívánja teremteni a biztonságos gazdasági fejlődéshez elengedhetetlen energetikai és közlekedési hálózatokat. Az egész unió, különösen a térség szempontjából bírhat kiemelt jelentőséggel, ha 2011 júniusában fogadják el a Duna-stratégia, ha tovább bővíthet a schengeni övezet, és Horvátországgal lezárulhatnak a csatlakozási tárgyalások, ha tovább halad a vízumliberalizáció

folyamata a nyugat-balkáni térség országaiiban. További fontos nemzeti célkitűzésünk megvalósítása során bír tartalmi és szimbolikus jelentőséggel a Keleti Partnerség második csúcstalálkozója 2011 májusában Budapesten.

Mindezek a témák eleve szerepelnek az unió napirendjén, „nem kell kitalálnunk” azokat, mégis számos, a Magyar Köztársaság, a magyar nemzet, a közép-európai régió szempontjából igen releváns területen adnak lehetőséget az érdemi előrelépésre. Ezeket egészítheti ki néhány, éppen a soros elnökséget adó Magyarország kezdeményezése alapján napirendre kerülő dosszié (pl. európai vízipolitika, alapjogi kérdések, a sokszínűség, ezen belül is a kulturális sokszínűség támogatása, demográfia, roma integráció, gyermekszegénység), illetve

egy, még nem kellően kiforrott, de a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével jogalapot szerző politikák megformálása (pl. sport, turizmus).

Készülnünk kell olyan helyzetekre is, amikor egy számunkra is létező probléma hirtelen, rajtunk kívül álló okok miatt az európai politikai napirend élére kerül. Ilyen például a roma kérdés. Nemzeti felelősségünk a roma társadalom problémáinak kezelése. Az EU 2020 stratégia számos eleme (foglalkoztatás, gyermekszegénység, korai iskolaelhagyás) eleve lefedi a nemzeti prioritások több elemét. Mindezt kiegészíti az elmúlt hetek fejleményei nyomán kialakult helyzet, amelynek kezelése jelentős mértékben a magyar elnökség higgadt, megfontolt és felelős hozzáállása nyomán kerülhet kiszámítható mederbe.

NÁDUDVARI ZOLTÁN

## A válságra válaszoló kormányzati pénzügyek elszámolási módszerei

*Az Európai Unió tagállamainak kormányzati elszámolásai továbbfejlesztett módszereket alkalmazva tartalmazzák a fenntarthatóság ismérveit, a torzítások kiszűrése és a nemzetközi összehasonlíthatóság érdekében.<sup>1</sup>*

### A kormányzat elszámolásainak új statisztikai követelményei

Az Európai Unió statisztikai rendszere jelenleg is tartalmaz a kormányzati pénzügyek fenntarthatóságának figyelemmel kísérésére alkalmas mutatókat. A továbbfejlesztés célja, hogy a költségvetések nemzeti, illetve bizottsági értékelése ne korlátozódjék a rövid távú, például válságkezelő megoldásokra. A Gazdasági és Pénzügyek Tanácsa (ECOFIN) 2009. október 20-i (2967.), svéd elnökséggel tartott ülésén elfogadta a „kilábalás” (*exit*) elveit, a következők szerint:

„A Tanács a költségvetési kilábalási stratégiák számára az alábbi elveket alapítja meg:

- A kilábalási stratégiát a Stabilitási és Növekedési Paktum következetes végrehajtásának keretében össze kell hangolni az egyes országok között.
- A költségvetési ösztönzőket idejében meg kell szüntetni. Amennyiben a Bi-

zottság előrejelzései továbbra is azt mutatják, hogy a gazdaság élénkülése egyre erőteljesebb, és a folyamat önfenntartóvá válik, minden uniós tagállamban legkésőbb 2011-ben meg kell kezdeni a költségvetési konszolidációt. Figyelembe kell venni az egyes országok sajátos helyzetét, és több országban már ezt megelőzően el kell indítani a konszolidációt.

- A kihívásokra tekintettel a költségvetési konszolidáció ütemét ambíciózusan kell megállapítani, és a legtöbb tagállamban jóval meg kell haladnia az évente a GDP 0,5%-ában megjelölt referenciaértéket (a strukturális mutatókkal).
- A kilábalást támogató jelentős költségvetési szakpolitikák közé tartoznak a megerősített nemzeti költségvetési keretek, amelyek révén a konszolidációs stratégiák és a hosszú távú költségvetési fenntarthatóság elősegítését célzó intézkedések hitelessége alátámasztható, amint azt a Stabilitási és Növekedési Paktum is kiemelte. Emellett fokozni kell a strukturális reformok érdekében tett erőfeszítéseket a termelékenység növelése és a hosszú távú beruházások támogatása érdekében.”

Az összefoglaló alapjául a következő tanulmány szolgált: *Public Finances in EMU 2010. Part II: Evolving budgetary surveillance. 2. Statistical treatment of government support to financial institutions; 3. National fiscal frameworks*; = EUROPEAN ECONOMY 2010. 4. sz. p. 94–115, elérhető: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2010/pdf/ee-2010-4\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2010/pdf/ee-2010-4_en.pdf)

1 Forrás: a Bizottság 2010. június 16-i sajtóközleménye, címe: *2010 Report on Public Finances: sovereign debt crisis highlights the needs for fiscal consolidation and strengthening surveillance*, elérhető: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/743&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

A módosított elszámolások itt kifejtett koncepciója arra épül, hogy figyelembe vehessék a nemzeti döntésekkel kijelölt fejlődési pálya közép- és hosszú távú stratégiai törekvéseit. A túlzothány-eljárás (*Excessive Deficits Procedure*, EDP) figyelembe veszi a költségvetés elsődleges hiányának és a kormányzat adósságának alakulását középtávon, azonban a költségvetésre és általában a nemzetgazdaságra ennél átfogóbb kockázatelemzésekre van igény. A válságkezelés példátlan kormányzati pénzügyi döntésekkel jár, konszolidálás következményei hosszabb időszakokra lesznek hatással. Stratégiai kormányzati döntések szükségesek a jelenben, ezen belül hatásos strukturális átalakítások indítása a költségvetés fenntarthatóságának a válságot követő helyreállítása érdekében.<sup>2</sup>

A közelmúlt válságfolyamatai rávilágítottak arra, hogy a közpénzügy szokásos

Ország	Költségvetési hiány, % GDP=100		A csökkenés kezdő éve a kiigazított pályán
	2009	csökkentés éves üteme	
Belgium	5,9	1	2010
Cseh Köztársaság	6,6	1	2010
Németország	3,4	>= 0,5	2011
Írország	12,5	2	2010
Görögország	13,6	>2	2010
Spanyolország	11,2	>1,5	2010
Franciaország	8,3	>1	2010
Olaszország	5,3	>= 0,5	2010
Lettország	10,0	>= 2,75	2010
Litvánia	9,8	2,25	2010
Magyarország	3,9	0,5*	2010–2011
Málta	4,5	0,75	2011
Hollandia	4,7	0,75	2011
Ausztria	4,3	0,75	2011
Lengyelország	6,0	>=1,25	2010
Portugália	8,0	1,25	2010
Románia	7,8	1,75	2010
Szlovénia	6,3	0,75	2010
Szlovákia	6,3	1	2010
Egyesült Királyság	13,0	1,75	2010/11

\* Halmozva

- 2 Az előzőekben idézett állásfoglalás az ECOFIN 2009. október 20-i határozatában kifejtett „kilépés” értelmű célra utal a magyar „kilábalás” (exit értelmű) szinonimára. A dokumentum teljes szövege a következő: „A Tanács egyetért abban, hogy elő kell készíteni a széles körű ösztönző politikákból történő kilépés („exit”) összehangolt stratégiáját. Egy ilyen stratégiának egyensúlyt kell teremtenie a stabilitáció és a fenntarthatóság követelménye között, és figyelembe kell vennie a különböző politikai eszközök kölcsönhatásait, valamint a globális szinten folytatott megbeszéléseket. A Tanács hangsúlyozza, hogy a stratégia mielőbbi kidolgozása és bejelentése hozzájárulna a középtávú politikáinkba vetett bizalom megerősítéséhez és a várakozások megalapozásához.”

európai elszámolási szabályai nem megfelelők a mély pénzügyi, gazdasági válsággal összefüggő, rendkívüli elemzési feladatokhoz, a fenntarthatóság egységes nemzetközi értékeléséhez.<sup>3</sup>

A 2011-től megvalósuló konszolidációs program kénytelen számolni a válság miatti korrekciókkal. (ld. táblázat)

A válság előtt összeállított nemzeti célok nem realizálhatók, a pályamódosítás azért indokolt, mert kontraproduktív lenne a korábbi célrendszer, veszélyeztetné a program itt bemutatott kiigazítási céljainak elérését. A makrogazdasági pálya táblázat szerinti kiigazítási előirányzatai figyelembe veszik például az árak tényleges szintjét, a hitelek kockázati felárát, a beruházási kereslet átalakulását, a kapacitásfejlesztés reális lehetőségeit stb.

Új megközelítéseket igényel a nemzeti költségvetési tervezési folyamat, és új szemléletű feladatok adódnak a végrehajtásban, elszámolásban, elemzésben is. Igény van a költségvetés folyamatainak és tervezési eredményeinek független vizsgálatára, véleményezésére, ami intézményi korszerűsítéssel valósítható meg. A nemzeti költségvetés folyamataihoz olyan statisztikai beszámolási, elszámolási, rendszeres monitoring hátteret kell csatlakoztatni, amely megfelel az európai minőségi standardoknak. A statisztikai alapok megerősítése megkerülhe-

tetlen, a költségvetés szigorításai mellett sem ajánlott az említett független intézményi háttér korlátozása.

### **A kormányzat válságkezelő támogatásainak egységes statisztikai elszámolása**

A programok értékeléséhez a statisztikai elemzések új követelményei, funkciói is hozzátartoznak.<sup>4</sup> Az eredményesebb hatásvizsgálatok révén jobban elemezhető a fenntartható fejlődés ismérvei a közpénzügyekben.

Az Eurostat 2009. júliusban értékelte azokat az elszámolási szabályokat, amelyek a kormányzatra vonatkoznak az ESA95 standardjai szerint.<sup>5</sup>

A kormányzat (például államadósságot kezelő kötvények esetén) a költségvetési hiányt növelő kötelezettséget vállal, és ez irányadó olyan pénzügyi tranzakciókra is, amelyek például a „mérgezett” értékpapírok tulajdonát megváltoztatják a kormányzat és vállalat részvételével, és ahol az eszköz piaci értékelését mellőzik, vagy ahol a tranzakciós árak nem fejezik ki a piaci értéket. Ahol (különösen válságban) a tőkepiac működése nem megfelelő, ott nehéz lehet megállapítani a piaci árat, illetve a kormányzat által beszerzett mérgezett értékpapírok, kölcsönök stb. vár-

3 Forrás: Az ECOFIN 2009. október 20-i döntését előkészítő bizottsági előterjesztés (14239/09, Brüsszel, 2009. október 12.), címe: *Draft Council conclusions on strengthening EU financial stability arrangements*, elérhető: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st14/st14239.en09.pdf>

4 Az értékelés fejlesztési céljait kifejti a Bizottság dokumentuma: *Reinforcing economic policy coordination* = Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010) 250 final Brüsszel, 2010. máj 12 p. 1–11., elérhető: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/euro/documents/2010-05-12-com%282010%29250\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/2010-05-12-com%282010%29250_final.pdf)

5 Az Eurostat dokumentuma *Decision of Eurostat on deficit and debt: The statistical recording of public interventions to support financial institutions and financial markets during the financial crisis*, elérhető: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government\\_finance\\_statistics/documents/FT%20-%20Eurostat%20Decision%20-%2009%20July%202009%20\\_3\\_%20\\_final\\_.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/documents/FT%20-%20Eurostat%20Decision%20-%2009%20July%202009%20_3_%20_final_.pdf)

ható megtérülését, valamint ezek ESA95 szerinti elszámolási adatait.

Az Eurostat irányelve szerint az ilyen esetekben – piaci értékelés hiányában – a független (auditáló) értékelés az elfogadható elszámolási eljárás, a tranzakció tárgyidőszakában, piaci alapú megközelítéssel. Az eszköz esetleges értékesítésének időszakában történhet a feltételezett érték felülvizsgálata, a korábbi elszámolás kiigazítása és a különbözet elszámolása mint imputált tőketranszfer.

Az Eurostat a kormányzat garanciáinak eddigi elszámolási szabályait meghagyta, vagyis csak akkor számolják el a tőketranszfer összegét, amikor tényleges kifizetések történnek. Lényeges az a kiegészítő szabály, hogy a kormányzat kötelezettségeit növeli az olyan garancia, amelynek érvényesítése valószínűsíthető, például a tárgyidőszakban elérhető cáfolhatatlan bizonyíték szerint az eredeti kötelezett nem lesz képes a garantált kötelezettségeinek eleget tenni a lejáratkor.

Ennek megfelelő útmutató készült, egységes európai módszertani irányelvekkel.<sup>6</sup> A válságfolyamatok az ESA95 tranzakciós szabályai szerint nem kellek felderíthetők, mivel a statisztika a gazdasági tartalom szerinti elszámolásaikat nem egészítik ki például a jogi és igazgatási összefüggéseket bemutató lényeges információk. A rossz minőségű követelés kockázata például átvihető olyan speciális (*bad bank*) pénzügyi intézményekbe, amelyek megtisztítják a vállalati mérleget ezektől a tételektől, bár azok fenyegetése nem szűnt meg az átkönyveléssel.

Különös figyelmet érdemelnek olyan kreatív technikák, amelyek révén a magánvállalat rossz minőségű („mérgezett”, *infected*) követelését a kormányzat mentőakciója alapján ruházzák át költségvetési intézménynek. Ilyen mentőakciók alapja az, hogy a kormányzat fizetési hajlandósága iránt nagyobb a bizalom, mint a bajba jutó magánvállalatok esetén. Az előbbieken az elszámolás új szabályait az Eurostat döntései alapján vázoltuk. Az Eurostat döntései alkalmazhatók a válságkezelésre alkalmazott, a likviditást javító instrumentumok, illetve intézményi formák egységes statisztikai elszámolásaira.

A brit kormányzat például eszközcsere-t alkalmazott (*Special Liquidity Scheme*, SLS), hogy kezelje a bankok likviditási gondjait. A kormányzat a 2008. áprilistól alkalmazott pénzügyi elszámolási rendszerben likvid állami értékpírokot adott a válság következtében nem forgalomképes banki eszközök ellenében. Visszaváltásuk (*swap back*) akkor lesz esedékes, ha a piacok ismét működőképessé lesznek. Ilyen tranzakciók egyrészt nagy mennyiségű értékpapír átadását igénylik a kormányzattól a nem likvid banki eszközök ellenében, másrészt a kormányzatot (a központi bankot) terhelik a megnövekedett kockázatok, nem a magánvállalatot. A felek közötti megállapodás rögzíti, hogy milyen díjat fizet a magánvállalat a központi banknak a korábban piacon nem forgalmazott (újonnan kibocsátott) értékpapírok lejáratáig, továbbá hogy a nem likvid eszközök visszacserelése lejáratkor milyen elszámol-

6 A statisztikai háttérrel az Eurostat 2009. szeptemberi útmutatója tájékoztató, címe: *Eurostat Guidance Note The statistical recording of public interventions to support financial institutions and financial markets during the financial crisis*, elérhető: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government\\_finance\\_statistics/documents/Eurostat%20guidance%20note%20FT%20-%2010%20September%202009.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/documents/Eurostat%20guidance%20note%20FT%20-%2010%20September%202009.pdf)

lással történik. Ilyen cserék „megtisztítják” (ha átmenetileg is) a bank mérlegét, leszámítolást is elfogadva. A diszkont elszámolásban a cserébe adott nem likvid banki eszközök összes értéke meghaladja az állami értékpapírok értékét, az ügyletek kockázati felárához igazodva.

A brit likviditásvitató ügyleteken nem számolnak el mozgást fizetőeszközökben, csak a hitelnyújtás állományai változnak. Tisztázást igényel az ügylet hatása a kormányzat adósságára, hiszen ez a speciális válságkezelő rendszer államkötvények kibocsátását igényli. Az a lényeges elszámolási kérdés, hogy a cserébe, lejáratig átadott kormányzati értékpapír nem megkülönböztethető más értékpapírok kibocsátásától, azokat pedig a kormányzat adósságában el kell számolni. Az Eurostat döntése értelmében akkor számítanak a kormányzat adósságába ilyen tőkeműveletek, ha meghatározatlan (nem rövid) a kihelyezés lejárata, illetve ha alaposan feltételezhető, hogy számottevő a kormányzat vesztesége.

Kreatív megoldás a „rossz magánbank” létesítése, amely projektintézményként (*special purpose entities*, SPE) befogadja a pénzügyi piacon nem forgalomképes eszközöket, többségi magántulajdonnal. Ilyen intézmény például a francia SFEF (*Société de Financement de l'Economie Française*) vállalat, amely közvetítéseivel áthidalja a bankközi piac működési zavarait. A statisztikai elszámolásban az a meghatározó, hogy e projektintézmény autonóm döntései mennyiben tartoznak a kormányzat ellenőrzési körébe, kötelese-e például nem piaci feltételekkel részt venni a bankközi műveletekben. A francia intézmény veszteségeit kormányzati garanciával rendezheti, és az ESA95 kategóriái szerint el-

dönthető, hogy a vállalati szektorba sorolható, vagy sem. Az Eurostat döntése értelmében akkor számítanak a kormányzat adósságába ilyen magánvállalatba „kiszervezett” tőkeműveletek, ha meghatározatlan (nem rövid) a működésének időtartama, illetve ha a tárgyidőszakban alaposan feltételezhető, hogy számottevő a speciális pénzügyi közvetítés vesztesége. A kormányzati szektorba átsorolható az ügylet, ha az intézmény az eszközök megszerzését folytatja a válságot követő években is.

### **A költségvetési folyamatok nemzeti szabályainak tartalma**

A nemzeti költségvetési politika tervezési, megvalósítási folyamata sokféle tartalmi, eljárási, intézményi feltétellel alakítható, realizálható, a létező gyakorlati megoldások szerint. A teljes folyamatra jellemzők a költségvetés számszerűen kifejezett szabályai, a résztvevő független intézmények, testületek, továbbá a költségvetési eljárások rendszerei az előkészítés, a jóváhagyás és a megvalósítás feladataira. Az éves költségvetés szervesen illeszkedik a középtávú költségvetési kerettervekhez (*medium-term budgetary frameworks*, MTBF), amelyek a fiskális politika több évre kitékintő előirányzatait tartalmazzák.

A költségvetés *számszerűen kifejezett szabályai*ba olyanok tartoznak, amelyek kijelölik a fiskális politika állandó korlátait, ide értve a költségvetési teljesítmény alapmutatóit, például a kormányzat deficitjét, hiányát, azok fontosabb összetevőit. Egy tanulmány szerint az Európai Unió tagállamai 2008-ban mintegy 67 ilyen szabályt alkalmaztak, ezek harmada vonatkozott a költségve-

tés mérlegére, további 25-25 százalék az adósságra, illetve a költségvetési kiadásokra, 10 százaléknál kevesebb a költségvetés bevételeire. A következőkben összefoglaljuk a számszerűen kifejezett szabályok alaptényezőit:

- *Törvény alapú a szabály.* Ideális esetben magas szintű jogszabály teszi megkerülhetetlenné, hitelessé a költségvetési felelősséget.
- *Tartós a szabály.* Az átfogó, több évre kitekintő stratégia tartalmazza a pálya középtávú előirányzatait.
- *ESA95 elszámolású a szabály.* Ez alapján a költségvetés fenntarthatósága teljesítmény szemlélettel értékelhető, és elérhetővé kell tenni a negyedéves mutatósorozatot.
- *A szabály alkalmas a monitorozásra.* A folyamatok hatásos figyelemmel kísérésére alkalmas a szabály, megbízható és aktuális adatokkal, független testületek értékeléseivel.
- *Van mechanizmus az érvényesítésre.* A szabály működőképességét a felülvizsgálat, a kiigazítás, az érvényesítés mechanizmusai is jellemzik. Célszerű a monitorozás, valamint a szabály érvényesítésére azonos független testületet felhatalmazni, ez növeli a szabály hitelességét, követését.
- *Jogkövetkezmények.* A szabálynak nem megfelelő költségvetés szankciókkal fenyeget, ez része az érvényesítésnek. A fejlett gazdaság szankciói a nem megfelelő tevékenységre válaszként a transzfert automatikus elvonják, büntetést, pénzügyi korlátozást alkalmaznak; a fejlődő országokra inkább személyes következmények jellemzők: lemondás vagy felmentés, az illetmény csökkentése.
- *Kimentés a szabály alól.* A szabály előírhatja a kimentés feltételeit, körül-

ményeit, például természeti katasztrófa és más rendkívüli helyzet, gazdasági visszaesés stb. esetén.

A Nemzetközi Valutaalap áttekintette a költségvetési figyelem érvényesítését célzó szabályrendszereket, valamint azok szerepét a nemzetgazdaság stabilizálásában. A *költségvetési mérleg* szabályait csaknem minden tagállam érvényesíti. Különös figyelmet érdemel az ilyen mérlegszabályok hatása a nemzetgazdaság stabilizálására, mivel a mutatósorozat a tárgyévi teljesítményre vonatkozik, és nem fejezi ki a ciklusokkal kiigazított folyamatmutatók alakulását. A több évre kitekintő mérlegszabályok megfelelőbbek, mint az egyes tárgyévek szabályai. Figyelembe kell venni továbbá, hogy a központi kormányzat mérlegszabályai hogyan hatnak a tartományi és a helyi költségvetések ezzel kapcsolódó szabályaira.

A szabály alóli mentesség indokolt lehet rendkívüli esemény (például természeti katasztrófa) esetén). Számolni lehet a ciklikus kockázatok hatásaival, vagyis tartalékolni érdemes a „cudar időkre” (*rainy day funds*), megelőzve a túlzott deficitet.

A szabályok másik kategóriája a kormányzat *adósságára* határoz meg számszerű előirányzatokat a 27-ből 18 tagállamban. A kormányzat folyó jövedelmeinek arányában kifejezett törlesztési kapacitás szabja meg az adósságra előirányzott korlátokat. Az EU is megköveteli az adósság szintjének szabályainak meghatározását a GDP arányában, több évre kitekintve. A kormányzat évek során felhalmozott adósságának kezelhetősége hatással van az itt vizsgált stabilizálási kényszerre is.

A harmadik szabálycsoport a kormányzat *kiadásait* korlátozza, 2008-ban

a 27-ből 17 tagállam írt elő ilyen számszerű szabályt. A kiadási szabályok főként a központi kormányzat és a kötelező társadalombiztosítás költségvetésére vonatkoznak, és a középtávú keretszámokra alapozottak. A helyesen meghatározott szabály visszafogja az elsődleges kiadások miatti túlköltekezést, és elismeri a több évre kitékintő fiskális politika jogcímait. A kiadás előirányzatai révén erősíthető a kormányzat közvetlen ellenőrző, korlátozó funkciója. Az ilyen szabályok növelik a költségvetési folyamatok átláthatóságát, jobban elemezhető a kiadási kategóriák alakulása és összetétele.

A költségvetési fegyelem fenntartása a kiadási szabályokkal eredményesen végezhető, ezért a tagállamok konszolidációs folyamatai széles körben alkalmazák mint a stabilizálás eszközeit. Több kockázata is van ennek a szabálynak, például a költségvetési források átrendezéséből eredően: olyan szakpolitikai célokat részesíthetnek előnyben, amelyek jobban megfelelnek az időszak kiadási korlátainak, de azok kevésbé növelik a költségvetés bevételeit, mint az elhagyott célok. Az adózás szabályainak ehhez igazodó módosítását később nehéz megváltoztatni, az adórendszer a korábbinál bonyolultabb lehet, egyes részei elsorvadhatnak. Ez indokolja az említett szabálykategóriák összehangolt alkalmazását, a költségvetési mérleg és a kiadás számszerű előirányzataival. A holland, a dán, a svéd, a finn költségvetés sikerrel alkalmazza a kiadás szabályrendszerét

A negyedik szabálycsoport alapja a *kormányzat bevétele*,ilyent a 27 tagállamból csak 6-ban alkalmaznak. A szabályokban az adóterhelés felső korlátja, illetve bizonyos közterhek alakulása érvényesíthető. A szabály azzal is számol, hogy miként kezeljék az előirányzattól el-

térő tényleges bevételi többleteket, például az időszakra vonatkozó törvény részeként, elsősorban a kormányzat adóságának gyorsított törlesztésére. Ilyen előre meghatározott szabály érvényes jelenleg a kormányzat bevételeire például a francia, a litván és a holland költségvetési törvényben. A finn szabály, ettől eltérően, a bevételi többletet tartalékba helyezi 1999-től, a költségvetés előre nem látható kedvezőtlen körülményeinek kezelésére.

Az állam költségvetése egyrészt az állandóan, másrészt a csak időlegesen realizálható bevételeket veheti figyelembe. A számszerű szabályok főként az első kategóriára érvényesíthetők. A spanyol kormányzat adóbevételeinek 50–75 százalékát például olyan átmeneti források alkották a kilencvenes évek közepétől, amelyek az eszközök viszonylag gyors értéknövekedéséből eredtek. A nem realizálható túlértékelés kockázatai a strukturális kormányzati bevételek ciklikus kiigazításával csökkenthetők.

## A költségvetési folyamatok független testületei

A tagállamok központi bankja, kormányzata, törvényhozása részese a költségvetés tervezési, végrehajtási, irányítási folyamatainak. A tagállamokban létesítettek ezektől funkcionálisan független fiskális testületet, például költségvetési tanácsot. Ez a „nem partizán” minősítésű költségvetési intézmény nem tartozik az érdekelt közhatalmi hatóságok irányítása alá, a feladata elsődlegesen a tanácsadás a szakpolitika kulcsterületein. A testület feladatai közé tartozik, hogy a nemzetgazdaságra előrejelzéseket készítsen, értékelje a költségvetés fontosabb elői-

rányzatait, intézkedéseit. Nem lehet azonban a testület feladata a végső döntés, a választott kormány alakítja ki az ilyen fiskális célokat, a költségvetés előirányzatait. Az EU 17 tagállamában összesen 27 ilyen független költségvetési tanács, hasonló feladatkörű testület működött 2008-ban.

A független testületek három lényeges hozzájárulása segíti a költségvetési folyamatokat:

- az éves költségvetés összeállításához torzítatlan inputokat szolgáltatnak, főként a makrogazdaság előrejelzéseit, több évre kitekintő módszerekkel;
- a költségvetési politika fontosabb kérdésköreire független elemzéseket készítenek, ennek része lehet például a költségvetés alakulásának megfigyelése, az előirányzatoknak való megfelelés (annak hiánya) a létező fiskális szabályokkal értékelve, az egyes szakpolitikai intézkedések költségvetési költségeinek becslése stb.;
- rendszeresen értékeli a költségvetési politikát a jelentősebb szempontokkal és ajánlást állítanak össze, egyebek között a hosszabb távú fenntarthatóságot, az ország kormányzati szintjeire kialakított fiskális előirányzatok közötti összefüggéseket illetően.

A kormányzat, különösen a válság leküzdése érdekében, más feladatokkal is megbízhatja a költségvetés független intézményeit, például a stabilizáláshoz indokolt (megszorító) intézkedések és mechanizmusaik tervezésével, hatásmérésével, a vonatkozási kör és az időzítés elfogulatlan vizsgálatával. A testületek a szokásos gazdasági ösztönzéseken kívül egyszeri, kivételes megoldásokra is adhatnak javaslatokat, ilyen a nem várt kedvezőtlen folyamatokra képezhető alapok, tartalékok köre, nagysága.

Összehasonlítva az ilyen független testületek várható működőképességét a számszerűsített költségvetési szabályokéval, érzékelhetők az eltérések. A testülettől csak bizonyos idő után várható az alapító szándékának megfelelő eredmény, viszont a szabályok hatásai sokkal közvetlenebbek, gyorsabbak. A testületben felkészült és kellő tapasztalattal már rendelkező szakértőket kell megbízni a feladatokkal, olyan referenciákat kell szerezni, amelyek hitelessé teszik a testület megállapításait. Ezért kedvezőbb, ha nem új intézményt hoznak létre, hanem a költségvetési kérdésekben elismert, létező testületet bíznak meg a feladatokkal. A brit könyvvizsgáló kamara is ilyen felkészült testület.

A független testületek közé tartozik a holland Bureau of Economic Policy Analysis (CPB), a belga National Account Institute (NAI) és High Council of Finance (HCF), az osztrák Institute of Economic Research (WIFO), a szlovén Institute of Macroeconomic Analysis and Development (IMAD), a svéd Fiscal Policy Council. Az említett intézmények (kivéve a HCF) szakértői független előrejelzéseket állítanak össze kormányzati felkérésre a költségvetés előkészítéséhez.

## **A középtávú költségvetés keretei, a költségvetés folyamatai**

A tárgyévек költségvetése szervesen összefügg a több évre kitekintő előirányzatokkal, arra tekintettel, hogy a legtöbb fiskális intézkedés a tárgyévét követő folyamatokra is hatással lesz. A következőkben a szakirodalom alapján összefoglaljuk az említett MTBF-keretrendszer fontosabb jellemzőit:

- *Vonatkozási kör:* a keretrendszer (ideális esetben) tartalmazza a kormányza-

ti szektor középtávú költségvetését, de legalább a központi kormányzat és a kötelező társadalombiztosítás alszektorkét. Ahol nagymértékű a kormányzati feladatok decentralizálása, ott indokolt a mélyebb területi bontás

- *Előrevetített kiadási előirányzatok:* a kötelező kiadási korlátok növelik a keretrendszer hatóságát, és ezek megfelelő bontásokkal tervezhetők több évre, kijelölve az érintett szakpolitikák kiadási kereteit és prioritásait a megnevezett feladataik, jogcímek szerint.
- *Előrevetített bevételi előirányzatok:* ezek illeszkednek a középtávú kiadási előirányzatokhoz, és a makrogazdaság feltételezett fejlődési pályájához; előnyös megfelelő bontású tervezés több évre, ez kijelöli az érintett szakpolitikák bevételi kereteit és prioritásait, ezzel megnevezik az adópolitika kiemelt területeit, áttekinthetők a középtávon várható hatásaikat.
- *Az előirányzat szerinti fiskális pálya elemzése:* a gazdaság a tárgyévvel megelőző év tényleges költségvetési eredményei szerint érkezik az MTBF szerinti pálya következő szakaszához, elemzés tárgyai az előforduló különbségek, eltérések és indokaik; tervezni kell olyan intézkedéseket, amelyekkel a középtávú előirányzatok pályája tartható.
- *Makrogazdasági feltételezések:* többféle forgatókönyv alapján összevethető az alapváltozat mutatói a többi feltételezéshez tartozókkal; amennyiben például nem várt módon nő vagy csökken a kormányzat bevétele, ezekkel azonosíthatók a módosított prio-

ritási viszonyok, és megelőzhetőek az alkalmi pótköltségvetési munkák.

- *Elszámolási rendszer:* világosan meg kell határozni a megfeleltetéseket a költségvetési kategóriák és az ESA95 szerinti elszámolás mutatói között, vagyis a pénzforgalmi és az eredmény-szemléletű adatok konzisztens kapcsolatát a Stabilitási és Növekedési Paktum (SGP) követelményei alapján.
- *Éves költségvetési törvények:* a középtávú előirányzatok, azok céljai az éves költségvetési törvény előkészítésének inputjai; erre is tekintettel erősíteni kell a törvényhozás szerepét az MTBF előkészítésében, elsősorban a fiskális pályát, ezen belül a kiadás előirányzatait illetően, ehhez a parlament a több évre kitékintő tervezés dokumentumait kapja meg, tárgyalja és hagyja jóvá, mielőtt az éves költségvetési törvény javaslatát előterjesztik.
- *A folyamatok figyelemmel kísérése, kiigazítása:* a független testület felkérhető a monitorozásra, a pálya betartásának értékelésére, a szükséges korrekciók ajánlásainak bemutatására.

A középtávú költségvetés keretei az összesen 27 tagállamból 22-ben álltak rendelkezésre 2008-ban.

A jelen nemzetközi összehasonlítás kiemeli a költségvetési folyamatok három olyan dimenzióját, amelyek meghatározóak a válságkezelés nemzeti stratégiájában:

- a prudens, igazolt makrogazdasági feltételezést;
- a tervezésben és a végrehajtásban érvényesített központosítást;
- a költségvetés főnről lefelé haladó (*top-down*) előirányzatait.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> A forrásmunkák a költségvetés folyamataira további dimenziókat is vizsgálnak: az áttekinthetőséget, a több évre kivetett tervezést, a teljesítményre alapozott előirányzatokat. A Bizottság kiadványa ezek jellemzőit röviden összefoglalja, de hatásaikat érdemben nem tárgyalja.

A 27 tagállam közül 20 mutatta be az OECD 2007. évi felmérésében a költségvetési tervezés nemzeti folyamatait, köztük Magyarországot és a 3 három visegrádi országot.

Az EU 10 tagállama megfontolt, óvatos (prudens) gazdasági feltételezéssel, átlátható, független *előrejelzési* módszerekkel alapozza meg a költségvetés előkészítését, vagyis a 27-ből 17 nemzeti tervezés nélkülözi ezt a feltételt. Az OECD által nem megfigyelt 7 új tagállam és 7 másik a 20 felmért országból nem hozza nyilvánosságra a gazdasági feltételezéseire alkalmazott módszert.

A 20 felmért tagállamból 14-ben a költségvetési folyamatban sem a pénzügyi tárca, sem a miniszterelnök nem jogosult a végső, *központi döntésre*, ahol a fejezetért felelős miniszterek és a költségvetést készítőik nem jutnak megegyezésre. A felmért 20 tagállamból 12-ben a törvényhozás korlátlan felhatalmazású a költségvetés módosítására a végrehajtás során, akár a főösszegeket is megváltoztathatja.

A felmért tagállamok többségében nem érvényesül a *föntről lefelé* megadott költségvetési előirányzat, előfordulhatnak túlköltségek, mielőtt a pótköltségvetés törvényét elfogadnák.

A nemzeti költségvetések itt összefoglalt tervezési és végrehajtási jellemzői jelentős teret engednek a stabilizálást célzó intézkedéssorozatoknak, mindhárom dimenzióban. Általános érvényű ajánlások nem adhatók az itt vázolt dimenziókra, azonban vannak általánosan követhető tapasztalati szabályok a költségvetési folyamat javítására. Lényegesek ugyan a számszerűen megadott szabályok, a független költségvetési testületek, a több évre kitékintő makrogazdasági előirányzatok, a költségvetési fo-

lyamat jobb megalapozása, de önmagukban ezek nem lehetnek eredményesek. Figyelembe kell venni az egyes tervezési és végrehajtási szakaszok közötti kölcsönhatásokat, az említett dimenziók célkonfliktusait is.

A nemzeti költségvetési kormányzat a *szabályokra* alapozott keretet írhatja elő kiindulásként. Ehhez felhasználhatók a rendelkezésre álló adatsorok. Pozitív hatás várható az így erősíthető fiskális fegyelemtől, amely elősegíti a gazdaság stabilizálását és megalapozza a monitorozást a költségvetés érvényesítéséhez. Egyidejűleg több szabály is alkalmazható: a kiadás előirányzatait kiegészíthetik a mérlegmutatókra, illetve a költségvetési bevételekre vonatkozó szabályok.

További lehetőséget kínál a költségvetési folyamatok *központosított* kezelése, a szorosabb koordináció a kormányzati szintek előirányzatai között. Ezzel a területi szintekre is érvényesíthetők az említett számszerűsített szabályok, illetve a több évre kitékintő előirányzatok.

A kedvező belga és holland tapasztalatok arra engednek következtetni, hogy javíthatja a költségvetés megalapozottságát, ha *független testületeket* is bevonnak az előkészítésbe, a végrehajtás figyelemmel kísérésébe, az intézkedések hatásainak elemzésébe.

Megfontolandó, hogy a munkaanyag jelleggel összeállított, több évre kitékintő *középtávú makrogazdasági pálya* kötelező jellegét miként erősíthetnék. Jelenleg az ilyen feltételezett pályák alig korlátozzák az éves költségvetési előirányzatok összeállítását. A helyes megoldás azonban politikai elkötelezettséget igényel a nemzeti jogalkotásban, nem engedhetők meg nem reális makrogazdasági feltételezések. Olyan kiigazító mecha-

nizmusokra is szükség lenne, amelyekkel megvalósíthatók a stabilitásra, növekedésre meghatározott középtávú célok.

## Az ismertetés üzenetei

A bizottsági dokumentum több helyen is utal az ESA95 kategóriáira alapozott kormányzati elszámolásokra, megállapítva, hogy nélkülözhetetlenek az egységes, módszertanilag nem kifogásolható, a szakmai közvélemény számára elérhető és átlátható szabályok. Fontos megállapítás továbbá, hogy a kormányzat szektorának sokféle működési, beszámolási szintjén terveznek és realizálnak értékben mérhető bevételt, kiadást, egyéb tranzakciót és transzfert. Ilyen megközelítésben sokféle „előirányzat” adatát tartalmazzák a statisztikai tájékoztatások a *felmért* teljesítményekkel, illetve a több évre kitekintő makrogazdasági pályák, elemzések, a *jövőre vonatkozóan*.

Az ismertetés fontos következtetése, hogy összefüggő és összehangolt elszámolási szabályok adnak alapot a kormányzati szektor (alszektorai) költségvetése tervezésére, végrehajtására, felületei megfigyeléseire. A vázolt stabilizálási stratégia úgy érinti mindezek európai és nemzeti statisztikai rendszerét, hogy gondoskodni kell a nemzetközi összehasonlításokra alkalmas standard kategóriákkal csoportosított adatokról, áttekinthető és hitelesített elszámolási módszerekről, a felhasználókhöz igazodó tájékoztatási feltételekről.

Az Európai Bizottság elemzéseinek középpontjában a válságkezeléssel és

stabilizálással összefüggő jelenlegi kormányzati elszámolások, valamint olyan költségvetési folyamatok vannak, amelyeket az új gazdasági feltételekkel valószínűsítenek majd meg. Az ismertetésből az is következik, hogy a kormányzati elszámolás túlmutat a szigorúan értelmezett „statisztika” tárgykörein, akkor is, ha a nemzeti számlák (ESA95) mutatói fejezik ki a folyamatok alakulását. A következő makrogazdasági feladatok egymással szervesen összefüggnek:

- független intézmények feladata a *megettörtént* gazdasági (nem pénzügyi és pénzügyi) folyamatok teljesítményeinek elszámolása a nemzeti számlákban;
- más kormányzati szervek feladata a tárgyidőszakokra meghatározott *előirányzatok* kezelése, a költségvetési folyamatok gazdájaként ellátva a tervezés, beszámoltatás, szankcionálás, előrejelzés stb. törvény szerinti feladatait, figyelembe véve az Eurostat módszertani döntéseit.

A bizottsági dokumentum nyomatékosan említi az Eurostat döntéseit, amelyek a válság kezelésére választott kormányzati megoldásokat minősítették. A válságkezelő intézkedések elszámolásaiban eszerint el kell határolni a *deficitet növelő* eszközcserét, garanciát, kölcsönt stb. olyanoktól, amelyek csak a jövőben, a tényleges teljesítés időszakában befolyásolják a kormányzat folyó elszámolását. A tagállamok számára megfontolandó üzenet, hogy független testületet kell felkérni a költségvetéshez kapcsolódó folyamatok, eszközök és intézmények (előzetes) minősítéseire, és az ESA95 szerinti elszámolást hitelesítésére.

**Milford Bateman: Why doesn't  
microfinance work? The Destructive  
Rise of Local Neoliberalism**  
**Miért nem működik a mikro-finanszírozás?**  
**A helyi neoliberalizmus destruktív térhódítása**  
*ZED Books, London & New York 2010., 133 oldal*

*Milford Bateman* könyve indulatos kiáltvány, amelyben az olvasók meglepő és frissítően provokatív érveléssel ismerkedhetnek meg. A szerző ugyanis az első oldaltól az utolsóig a mikrohitelzés pénzügyi modelljét támadja kíméletlen lendülettel, széles szakirodalmi bázisra és évtizedes saját tanácsadói tapasztalatra támaszkodva. A kötet állításai meglepőek, mert a mikrohitelzés a nemzetközi fejlesztéspolitika, a szegénység felszámolásáért folytatott harc, valamint a vállalkozásfejlesztési politikák egyik legnagyobb reménnyel övezett, dédelgetett instrumentuma, sikersztori, amelynek elméleti megalapozója Nobel-díjat kapott, a mikrohitelzés intézményi megvalósításában tevékenykedő szervezetek pedig szubvenciókra és politikai hátszélre támaszkodhattak a múltban és a jelenben. A kötet újdonságértékét az is kiemeli, hogy mikrohitelzésről szóló szakirodalom eddig legfeljebb a konkrét programok, projektek, konstrukciók egyes elszigetelt vonásait bírálták, ám sohasem kezdték ki alapjaiban a modell egészét.

### **A szerzőről**

Milford Bateman angol szabadúszó tanácsadó és egyetemi oktató, aki az utóbbi húsz évben széles körű tapasztalatokra tett szert a fejlesztéspolitika olyan területeinek gyakorlati megvalósításában, mint

a helyi fejlesztés és a kisvállalkozás-fejlesztés modelljeinek kidolgozása, valamint a különböző vállalkozási-fejlesztési hitelek értékelése. Számos poszt-szovjet, poszt-jugoszláv és fejlődő országban dolgozott tanácsadóként a fenti területek valamelyikén. Tagja volt annak a tanácsadói csoportnak is, amely 2000-ben átfogóan értékelte az Európai Unió magyarországi kisvállalkozás-fejlesztési tevékenységét, ezen belül a hazai mikrohitelzést. Batemant oktatói és kutatói munkája jelenleg fele részben Nagy-Britanniához, fele részben pedig Horvátországhoz köti.

### **Fogalmi keretek**

A mikro-finanszírozás fogalma Magyarországon nem terjedt el olyan mértékben, mint a mikrohitelzés. A mikrohitelzés nem más, mint kis összegű hitelek kihelyezése olyan alacsony jövedelmű személyek részére, akik azt vállalkozási célra kívánják felhasználni. Amennyiben ehhez a pénzügyi szolgáltatáshoz még a kis volumenű betétek gyűjtése, a mikro-vállalkozási tevékenységhez kötődő biztosítási ügyletek bonyolítása, valamint a határokon is átívelő pénzáttalálás is társul, akkor az így keletkező pénzügyi szolgáltatáscsomagot mikrofinanszírozásnak nevezik. A mikrofinanszírozás fogalma nemzetközileg is viszonylag új keletű. A következőkben ismertetett könyv első-

sorban a mikrohitelezés helyi pénzügyi rendszereit veszi górcső alá. Ezért a jelen könyvismertetés további részében következetesen a mikrohitelezésről lesz szó.

Magyarországon a mikrohitelezés célcsoportja az utóbbi húsz évben elsősorban a versenyképes szakmával vagy bizonyított vállalkozási hajlandósággal rendelkező réteg volt. A fejlődő világban azonban a mikrohitelezés és annak kísérő szolgáltatásai elsősorban a mélyszegénységben élő, és más kitörési lehetőséggel nemigen rendelkező személyekre összpontosultak. Mivel ezek a személyek egyenként az esetek többségében nem tudnak kellő biztosítékot felmutatni arra, hogy a felvett kölcsönt vissza fogják fizetni, ezért a klasszikus mikrohitelezési modellben kisebb csoportokba szervezik őket, és így együttesen vállalnak egymáért felelősséget.

Az elmúlt negyedszázad folyamán a Világbank, az Európai Unió, az USA segélyszervezete (USAID), a brit kormány segélyszervezete (DFID), továbbá más országok kormányai és nem-kormányzati szereplői segélypolitikájuk keretében hatalmas összegeket szántak arra, hogy a szegényebb, illetve a háborúktól vagy természeti csapásoktól sújtott országokban kiépítsék és támogassák a gyakran helyi és regionális szinten működő mikrohitel-szervezeteket.

### **Egy paradigmaváltás története**

A kötet a fejlesztéspolitika bizonyos szegmensének neoliberális fordulatát bírálja, amelynek során a mikrohitelezés pénzügyi modellje gyökeres átalakuláson ment át.

A mikrohitelezés *első fázisában* a donorszervezetek nonprofit alapon működő pénzintézeteket bízták meg azzal a feladattal, hogy a mikrohitelket eljuttassák a kereskedelmi bankok számára hitelképtelen, de vállalkozási hajlandósággal, a szükséges képességekkel és üzleti tervvel rendelkező rétegek számára. A leggyakrabban idézett példa a Grameen Bank Bangladesben, amely szegények millióinak, elsősorban nőknek juttatott kis összegű hitelt, amelyek visszafizetésére a bank által adósokból szervezett kis létszámú csoportok kollektív alapon vállaltak garanciát. Ebben a fázisban a mikrohitel-szervezetek mindegyike támogatást kapott különböző donoroktól, amire szükségük is volt, hiszen a laza visszafizetési fegyelem miatt veszteségesek voltak. A mikrohitelezés történetének első fázisa tehát szorosán összefonódott a segélyezéssel, a szegénységből való kiemelkedés támogatásával. Bateman együttérzéssel szól e kezdeményezés első hullámáról, amely felszabadította e szegény rétegeket az uzsorások sanyargatása alól.

Később, a nyolcvanas évek folyamán egyre inkább előtérbe került az úgynevezett donorfüggetlen mikrohitelezés, melynek során a mikrohitel-szervezetek oly módon próbálták kiadásait és bevételeiket egyensúlyba hozni, hogy ügyfeleik számára piaci kamatok fizetését, a hitel-visszafizetési határidők szigorú betartását és a hitel-visszafizetés garanciáinak szigorításait írták elő. Ez a tendencia összhangban áll a nemzetközi és a nemzeti szintű támogató szervezetek elvárásaival, mert a donorok, sőt a gazdaságfejlesztés kormányzati szervei is olyan mikrohitel-szervezetekkel kívának partneri kapcsolatra lépni, amelyek hosszabb távon önfenntartók, tehát

amelyeknek folyó bevételei fedezik kiadásait. E folyamat során mindennaposává vált, hogy a mikrohitel-szervezetek eredeti nonprofit jellegüket feladva jövedelmező, akár magántulajdonú vállalkozásokká váltak. Ez a fejlődési pálya egyben azt is jelenti, hogy a mikrohitel-konstrukciók egyre jobban hasonlítanak a formális banki műveletekhez, amennyiben piaci kamatlábakkal operálnak, ami által a mikrohitelvezés egyre markánsabban leválik a szociális és segélypolitikáról, a szegények támogatásáról. A mikrohitel-szervezetek sok esetben multinacionális vállalatokkal léptek szövetségre, és bizonyos konkrét vállalászási formák elterjesztését finanszírozták, arra ösztönözve a kis jövedelmű vállalkozókat, hogy távközlési szolgáltatásokat vagy más terméket terítő ügynöki tevékenységbe vágjanak.<sup>1</sup>

Bateman számon kéri a mikrohitelvezési mozgalom eredeti szociálpolitikai küldetésének elsikkadását, és megkérdőjelezi, hogy egyáltalán létrehozható-e olyan, nagyvállalatokból és mikrovállalkozásokból álló, mikrofinanszírozással útjára bocsátott társulás, amelyben valamennyi résztvevő jól járna.<sup>2</sup> A szerző részben konkrét esettanulmányokat mutat be, részben pedig elméleti megfontolásokkal érvel. A konkrét esettanulmányokat a következő országok példájából meríti: Banglades, Bolívia, Mexikó, Bosznia, Horvátország, Szerbia, és számos más fejlődő és poszt-szocialista ország.

## Az eredeti küldetés elmosódása

A mikrohitel-szervezetek kommercializációja a könyv szerint eltorzítja azok eredeti, szegénységellenes küldetését, és sok esetben intézményi káoszhoz, sőt szervezeti összeomláshoz vezet.<sup>3</sup> A könyv számos kutatási eredményt idéz, amely szerint a nonprofit jelleg elhagyásával óhatatlanul emelkedő kamatlábak lehetetlenné teszik, hogy az adósok kikeveredjenek a szegénység szorításából, ami sok esetben pénzügyi szempontból egyéni adóságcsapdák sokaságában nyilvánul meg.

## A jelzalog paradoxona

A ma működő mikrohitelprogramok életképessége sok esetben azon alapul, hogy az adósok ingatlanjaikat ajánlják fel biztosítékként. Számos országban azonban akadályba ütközik a szántóföldek, lakóépületek és más ingatlanok földhivatali bejegyzése, ami lehetetlenné teszi többek között azt is, hogy a de facto tulajdonosok ezekkel az ingatlanokkal mint biztosítékokkal hitelt vegyenek fel. Egyes országokban ezért speciális programokat indítottak, amelyek lehetővé teszik, hogy a szegények az általuk sok esetben nemzedékek óta használt, gyakorlatilag informálisan tulajdonolt ingatlanokat jog szerint is tulajdonba vegyék. A tulajdonlást jogilag erősítő ilyen jellegű intézkedések összhangban állnak az intézményi közgazdaságtan eredményeivel, növelik a jogbiztonságot, hozzájárulnak a gazda-

1 A szegények tömegét értékesítési tevékenységbe bevonó marketing modellek neve angolul: inclusive distribution chain.

2 A valamennyi résztvevő számára nyereséges, kizsákmányolásmentes üzleti társulást eredményező ötlet neve angolul: win-win idea.

3 Azt a folyamatot, amelynek során egy intézmény fokozatosan elveszíti eredeti küldetését, angolul így nevezik: mission drift.

ság kifehéritéséhez, és ezzel közvetve a gazdasági fejlődéshez is.

Bateman azonban az eredeti, szociális indíttatású mikrohitelkezési elvek felrúgásának tartja azt, hogy a mikrohitelkezési újabb hullámában számos mikrohitel-szervezet csak értékes biztosítékok, pl. ingatlanok mellett hajlandó kölcsönözni. Azokkal az elemzőkkel ért egyet, akik gyakorlatilag árulásnak tekintik a mikrohitelkezési szervezetek, köztük az úttörő és sikersztoriként hirdetett Grameen Bank új keletű stratégiáját, amelynek fókuszában a szegények helyett a valamilyen módosabb, lehetőleg ingatlanokkal is rendelkező rétegek állnak.

### **Előre a bazárgazdaság felé**

A könyv állítása szerint azok a vállalkozási formák, amelyek a mikrohitelkezés révén terjednek, nem alkalmasak egy-egy település vagy régió fenntartható fejlesztésére, mert elvonják az erőforrásokat értelmesebb, nagyobb léptékű vállalkozások kialakulásától, egyfajta „bazárgazdaság” létrehozását támogatják. Ráadásul a felelőtlenül osztogatott mikrohitelkezdvezményezettjei nagymértékben kiszorítják az olyan vállalkozásokat a piacról, amelyek pusztán azért kevésbé versenyképesek, mert történetesen nem jutottak mikrohitelhez. Bateman példaként hozza fel Bosznia esetét, ahol véleménye szerint a mikrofinanszírozású kisvállalkozások sokasága sem volt alkalmas arra, hogy helyreállítsa a legutóbbi háborúban megsérült gazdasági szerkezetet, hanem inkább visszatérést jelentett egy olyan primitív vállalkozásfejlődési pályához (utcai árusítás, csempészet, kistíllú, pusztán napi túlélésre törekvő farmerkedés), amelyet az ország már né-

hány nemzedékkel azelőtt meghaladott. A könyv többek között a széles körben terített mikrohitelkeztetést teszi felelőssé azért, hogy egyes ázsiai nagyvárosokban riksakulik és más egyszemélyes személyszállítási vállalkozások százezrei fogcsikorgató árversenyben küzdenek az utasokért.

### **Álcázott fogyasztási hitel**

Bizonyos kutatási eredmények szerint a mikrohitelhez jutó adósok jelentős része valójában nem is vállalkozás indítására vagy felfuttatására, működtetésére használja az így kapott összeget, hanem folyó fogyasztási kiadásait fedezi belőle. Indiában végzett kutatások során azt találták, hogy minden ötödik mikrohitelkezdvezményezett az eredetileg vállalt üzleti terv megvalósítása helyett fogyasztási hitelként értelmezte és használta az elnyert mikrohitelt. A könyv érvelése szerint amennyiben ez valóban fennáll, akkor indokoltabb lenne mikrohitelkezés helyett segélyezésnek nevezni a szóban forgó programot, de ez esetben a pénzhez jutás szabályait, különösen pedig a jogosultságokat is e szerint kellene alakítani.

### **Lufiveszély!**

A könyv központi állítása, hogy a mikrohitelkezés, úgy, ahogy van, ellentétes a települések és régiók fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődésével, és nem alkalmas arra sem, hogy fenntartható módon járuljon hozzá a szegénység csökkentéséhez. Azzal vádolja az üzleti alapokra helyezett mikrohitelkezési szervezeteket, hogy etikátlanul hajszojják a profitot, felelőtlenül vállalnak kockáza-

tot, sőt hogy a mikrohitelek kapcsán piaci buborékokat fújnak fel, amelyek – tekintettel arra, hogy bizonyos országokban a piac már százszázalékosan terítve van mikrohitelkkel – bármely pillanatban kipukkadhatnak. A mikrofinanszírozás jövőjét illetően a szerző meglehetősen pesszimista. Újabb krízist jósol, hasonlít ahhoz, amelyet a közelmúltban helytelenül értékelt ingatlanalapú hitelek milliói váltottak ki, de amelyet ezúttal a piaci alapú mikrohitelek millióinak „bedőlése” fog okozni. Bateman színes megfogalmazásával szólva: a profitorientált mikrohitelzés alagútjának végén már ott van a fény, de az nem más, mint egy válság szembejövő vonata.

### **Osztályharcot helyettesítő szerep**

A szerző nem kisebb váddal illeti a mikrohitelzés terjesztésében részt vevő érdekcsoportokat, mint hogy valódi céljuk nem a szegény rétegek felemelése, hanem azok függő helyzetének állandósítása.<sup>4</sup>

Itt először a XIX. század angol szegénnytörvényeiből és azok hatáselemzéséből merített gazdaságtörténeti tényekkel érvel. Ebben a korban a kizsákmányoló osztályok a munkások szervezkedését, a szakszervezetek és a szövetkezetek terjedését olyan keretek kialakításával igyekeztek meggátolni, amelyekben a szegény emberek számára a bérmunka és a mozgalmi tevékenység alternatívája a napi túlélésre berendezkedő<sup>5</sup> egyéni vállalkozások alapítása volt.

Bateman osztályszempontból értelmezi a poszt-szocialista országokban a rendszerváltások után milliószámra megjelent „számlás” dolgozók jelenségét is: ez is egy látszólagos vállalkozásfejlesztési eredmény, amelynek háttérében pusztán az áll, hogy a korábban alkalmazotti státust élvező munkatársak kényszer-vállalkozást alapítanak, és miközben korábbi munkájukat folytatják, nagy lendülettel kizsákmányolják magukat, ki vannak zárva a dolgozók szerveződési lehetőségeiből, és nem vehetik igénybe azokat a juttatásokat, amelyeket az alkalmazottak számára a XIX. század végétől folyamatosan harcoltak ki a szakszervezetek.

Hasonló szerepe van a mikrohitel-alapú vállalkozások elterjedésének is: Bateman megfogalmazása szerint a politikusok csak azért viszik közel a kapitalizmus lehetőségét a szegényekhez, hogy ezáltal ugyanezt a kapitalizmust biztonságossá tegyék a gazdagok számára.

### **Mikrohitel-szervezetek gyanús privatizációja**

Az elmúlt húsz évben az országok tucatjaiban létrejött profitorientált mikrohitel szervezetek sok esetben korábban közösségi tulajdonban álltak, amelyeket később privatizáltak. A privatizáció körülményei Bateman szerint megcsúfolják a szegénység leküzdésére kidolgozott segélypolitikák alapelveit. A könyv többek között bemutatja egy konkrét mexikói mikrohitel-szervezet privatizációjának árnyoldalait, amelynek során az eredetileg jótékony

4 A kiszolgáltatott rétegek hátrányos helyzetének további rontását angolul így nevezik: disempowerment.

5 A rövid távú, napi túlélésre berendezkedő vállalkozási stratégia neve angolul: survivalist.

célú szervezet gyökeres és legkevésbé sem transzparens átalakításának az ügyfelek, az alkalmazottak és az etikus szempontokat szem előtt tartó tulajdonosok látták kárát, miközben a csúcsvezetés tízmillió dolláros nagyságrendű tulajdonrészt juttatott önmagának.

## Nem annyira nőpárti

Bateman kikezdi a mikrohitelprogramok állítólagos nőpártiságát is. Ezzel érzékeny pontot támad, hiszen a női ügyfelek számos országban jobb adósoknak számítanak, ezért sok mikrohitel-szervezet kizárólag nőknek kölcsönöz. Ezáltal a mohamedán országokban a mikrohitelvezetés közvetve ellensúlyozza a nők hátrányos helyzetét. Bateman azonban olyan tanulmányokat idéz, amelyek szerint a mikrohitel-szervezetek csupán haszonélvezői ennek a helyzetnek, hiszen a fejlődő országok asszonyai sebezhetőbbek szocio-kulturális értelemben, így jobban lehet őket sakkban tartani, amikor a hitelezők az ügyfelek csoportjai számára heti gyakorisággal gyűléseket szerveznek, vagy éppen könnyebben lehet őket megszégyeníteni, amikor a kölcsön vett összeg időben történő visszafizetésével kapcsolatban akadályok merülnek fel.

## Hamis indok a közszolgáltatások privatizációjára

A könyvből azt is megtudhatjuk, hogy a mikrohitelvezetés egyes országokban közvetve mentesíti a közszférát alkotmá-

nyos kötelezettségei alól. Tanulmányokat idéz: bizonyos fejlődő országokban – pl. Bolíviában – a kormányzat arra való hivatkozással vonul ki az oktatással, egészségüggyel és más közszolgáltatásokkal kapcsolatos felelősségei mögül, hogy bár azokat piaci alapon működő szolgáltatások fogják pótolni, de a háztartások megnövekedett költségeit majd mikrohitelből elindított kisvállalkozások fogják fedezni.

## Az elemzés csapdái

A kötet egyik legérdekesebb fejezete a mikrohitelprogramok hatásvizsgálataival foglalkozik. Ilyen témájú értékeléseket és hatásvizsgálatokat<sup>6</sup> a donor szervezetek, pl. a USAID, a Világbank, egyes fejlesztési bankok és mikrohitel-szervezetek periodikusan készíttetnek független kutató és tanácsadó szervezetekkel. Ezek a tanulmányok Bateman szerint megkérdőjelezhető módszertannal dolgoznak, és sok esetben olyan pozitív hatásokat tulajdonítanak az egyes mikrohitelvezetési programoknak, amelyekkel azok valójában nem is rendelkeznek.

- *Sportszerűtlen összehasonlítások.* Az egyik gyakori módszertani hiba, hogy a mikrohitelprogramok kedvezményezett csoportjainak teljesítményét és jóléti mutatóit olyan mikro-vállalkozások és háztartások hasonló indikátoraival hasonlítják össze, amelyek nem részesültek semmilyen támogatásban. Ehelyett valóban olyan összehasonlításra volna szükség, amelyben

<sup>6</sup> Az értékelés angolul: evaluation. A hagyományos, kvalitatív módszertant alkalmazó hatásvizsgálat neve: impact assessment. A véletlen mintán alapuló, a beavatkozás előtti helyzetet, valamint kontroll-csoportot is figyelembe vevő hatáselemzés neve: impact evaluation.

a kontrollcsoport szerepét a valamilyen más támogatási konstrukcióban részt vevő közösségnek kell játszania. Ahogy a szerző megjegyzi: az összehasonlítás nem sportszerű, hiszen bármilyen, kívülről adott pénzügyi injekció javítani fogja a közösség helyzetét, akkor is ha, a pénzt helikopterrel fogják ledobni.

- *Kiszorító hatások.* Az elemzők gyakran beleesnek abba a módszertani csapdába is, hogy figyelmen kívül hagyják a mikrohitelben részesülő vállalkozások tisztességtelen versenyelőnyét. E cégek ugyanis sok helyi piacon pusztán azáltal versenyképebbek az adott közösségben már működő, azonos profilú vállalkozásokkal szemben, hogy mikrohitelt vehettek fel. Nem kevesebbet állít, mint hogy a mikrohitelzés piactorzító hatású, mert a hitelbírálatot végző hivatalnokok gyakorlatilag kijelölik az ügyfelekért folytatott verseny győzteseit<sup>7</sup>, továbbá hogy a hatásvizsgálatot végzők gyakran figyelmen kívül hagyják ezt a jelenséget.
- *Vegyék figyelembe a lemorzsolódókat is.* Számos hatásvizsgálati kutatási tervnek azt is fel lehet róni, hogy az elemzésből kifelejtik a mikrohitelzésből lemorzsolódott és a vállalt üzleti terv megvalósításában csődöt mondott adósokat. Másképp kifejez-

ve: azok a kutatók, akik csak a túlélő vállalkozásokkal és a mikrohitelzési rendszerben bent maradt adósokkal foglalkoznak, a „függő változó szerinti szelekció” hibáját követik el.<sup>8</sup> Egy adott régióban minél alacsonyabb a mikrohiteladások várható élettartama, annál relevánsabb ez az érvelés.

### Vannak pozitív példák is

A szerző azonban nem akarja kiönteni a fürdővízzel együtt a gyereket is, ezért nemcsak bírálatokra szorítkozik, hanem bemutat jó néhány sikeres pénzügyi modellt, amelyek hozzájárultak egyes települések és régiók fejlesztéséhez. Háborúk és természeti csapások után bizonyos országokban a leginkább veszélyeztetett rétegeket közvetlen segínyekkel (transzferek) segítségével mentették meg a mélyszegénységbe való lecsúszástól. Sok példa van arra is, hogy takarékszövetkezetek és hitelszövetkezetek építő módon járultak hozzá egyes régiók fejlődéséhez. A kis- és középvállalkozások számára állami tulajdonú bankok által juttatott kedvezményes hitelek<sup>9</sup> mind a második világháború, mind pedig a nyolcvanas és a kilencvenes évek rendszerváltásai után érdemben járultak hozzá ahhoz, hogy az adott gazdaságok visz-

7 A gazdasági verseny azon torzulását, amelynek során a támogatáspolitikai helyi hivatalnokai közvetlenül a vállalkozásoknak juttatott szubvenciók vagy kedvezmények segítségével döntenek el, hogy melyik vállalkozás legyen versenyképesebb, az angol szakirodalom így nevezi: a győztesek kijelölése, "pick the winners".

8 A megfigyelési egységek függő változó szerinti szelekciója módszertani hiba, amelynek angol neve: "selection of the observations on the dependent variable". Ebben a konkrét esetben a megfigyelési egységek mikrohitelben részesült vállalkozások, a függő változó pedig az, hogy a szóban forgó vállalkozás létezett-e még a felmérés időpontjában.

9 A kis- és középvállalkozásoknak juttatott kedvezményes (kedvező kamatozású, futamidejű, kedvezményes garanciavállalási feltételekkel adott) hitelek neve angolul: soft loan.

szanyerjék egyensúlyukat és növekedési pályára lépjenek (Németország, Tajvan, Dél-Korea). A hatvanas, hetvenes években több országban (pl. Spanyolország) létrehoztak olyan bankokat, amelyek előnyben részesítették a szövetkezetek hitelezését. Sok országban tartották utánzásra méltónak az először Észak-Olaszországban megvalósított „ipari körzet” modellt<sup>10</sup>, amelyben nagy szerep jutott a szövetkezeti formában működő bankoknak és az állami tulajdonú fejlesztési bankok által támogatott kisvállalkozási hálózatoknak.

Ez a fejezet ismerteti néhány olyan mikrohitelkezési konstrukciót, amely a szerző szerint sikeresen járul hozzá a helyi fejlődéshez. Ilyen például az Indiában, Kerala államban működő mikrofinanszírozási modell, amelyben kiemelt támogatást kapnak a szövetkezetek, a szervezett munkássággal dolgozó vállalkozások és a kisvállalkozásokból összeállt hálózatok. Egy másik példa Vietnam, amely kifejezetten elutasítja a piaci alapú mikrohitelkezést, és az állami bankok által széles körben finanszírozott kisvállalkozások, valamint a kizárólag nőket tömörítő takarékszövetkezetek mozgósító erejében hisz.

A könyv konklúziójaként a szerző végül a címben is megjelölt következtetéshez jut vissza. Eszerint a mikrohitelkezés piaci modellje nem más, mint a mindent átható neoliberalizmus megnyilvánulása a helyi fejlesztéspolitikában, egy eredetileg jól kitalált és a közpolitikákba értelmesen beágyazott szegénységcsökkentési modell „gyarmatosítása”.

## Igaza van-e Batemannek?

Ártalmas-e a mikrohitel-konstrukció mint olyan, vagy éppen ellenkezőleg, a szerző néhány kiragadott kudarcstoriával kívánja befeketíteni a modern fejlesztéspolitika e sikertörténetét? A kérdés megválaszolásához a mikrohitelkezést valamivel szélesebb fogalmi keretbe kell helyeznünk, és úgy kell kezelnünk, mint a vállalkozásfejlesztési politika eszköztárának egyik elemét. Ebben a keretben a mikrohitelkezéssel mellett ott sorakozik a vállalkozásfejlesztés többi instrumentuma: a kezdő vállalkozásoknak nyújtott műszaki, szervezetfejlesztési és marketing tanácsadás, a kedvezményes hitelek és garanciák széles portfóliója, a kockázati tőke, a vissza nem térítendő támogatások, a vállalkozási inkubáció és más, rutinszerűen alkalmazott lehetséges eszközök.

Egyes országokban, többnyire a világ gazdagabb régióiban, a vállalkozás lehetőségét, a vállalkozóvá válást alapvető állampolgári jognak tekintik, hasonlóan az iskolaügyhöz és az egészségügyhöz. Ezért itt állami feladatként kezelik a vállalkozástámogatást és az adófizetők pénzéből támogatják a fenti vállalkozástámogatási eszközök alkalmazását.

Más országokban viszont úgy gondolkodnak, hogy a vállalkozásfejlesztési eszközök nem mások, mint pénzügyi, tanácsadási és ingatlankezelési szolgáltatások kombinációi, amelyeknek szabadverseny keretek között, a versenyszféra részeként, önfenntartó alapon kell megélniük.

Ebben a szövegösszefüggésben az, hogy egy mikrohitel-szervezetet profitorientált alapon, egy gazdag filantróp

<sup>10</sup> Az „ipari körzet” modelljében az egyazon településen vagy régióban működő vállalkozások hálózata a verseny és az együttműködés kombinálásával, a közszféra bizonyos intézményeinek támogatásával juttatja piaci előnyhöz a régió egészét. Angolul: industrial district.

pénzből vagy éppen a költségvetésből működtetnek, végső soron egyrészt világnézeti, másrészt anyagi kérdés. Ebben az összefüggésben a könyv által elemzett probléma arra egyszerűsíthető le, hogy speciálisan a vállalkozásfejlesztés területén meddig terjed a közsféra felelőssége. A mikrohitelzés pedig önmagában se nem jó, se nem rossz, hanem egy, a gyakorlatban igazolt működőképességű pénzügyi konstrukció, amely kétségkívül használható jóra is meg rosszra is, függetlenül attól, hogy piaci vagy donorfüggő alapokon nyugszik, sőt függetlenül attól is, hogy a működtető pénzügyi intézetet állami, alapítványi vagy egyesületi tulajdonban tartották, vagy éppen tisztességtelenül privatizálták.

Nem vitás, hogy a könyvben ismertett gyanús privatizációs machinációk vagy például a nők kiszolgáltatott helyzetével visszaélő mikrohitel-szervezetek minden olvasót joggal háborítanak fel. Vitathatatlan, hogy a mikrohitelzés szociálpolitikai dimenziója háttérbe szorul mindazon esetekben, amikor az egyes programok kedvezményezettjei nem a szegényekből, hanem az alsó középosztály tagjaiból kerülnek ki. Kérdéses marad azonban, hogy ezek a példák mennyire jellegzetesek, mennyire elterjed-

tek, tehát mennyire alkalmasak a mikrohitel modelljének alapvető diszkreditálására.

A könyv egyes gondolatmenetei sok esetben alapulnak olyan előfeltételezéseken, amelyek külön igazolást igényelnének. Egyik ilyen, többször is alkalmazott feltételezés, hogy ahol valaki jól jár, ott valaki másnak feltétlenül rosszul kell járnia. Vajon bizonyosan állítható-e, hogy a mikrohitelben részesült vállalkozások tisztességtelen versenyben szorítják ki a mikrohitelben nem részesülteket, hogy a multik mindig kizsákmányolják mikrohitelből finanszírozott alvállalkozóikat, vagy hogy amennyivel több forrás jut mikrohitelzésre, annnyival kevesebb pénzhez jutnak azok a vállalkozások, amelyeket a helyi fejlesztés más pénzügyi modelljeiben finanszíroznak? Ezekre a kérdésekre nincs egyértelmű válasz, márpedig a könyv érvelése sok esetben ezeken áll vagy bukik.

A könyv legfőbb erőssége, hogy alapvető hiteket kérdőjelez meg. Ami pedig a fő gyengeségét illeti, az nem abban áll, hogy a mikrohitelzésen veri el a port, hanem inkább abban, hogy a szakpolitikai vitát világnézeti méretűvé szélesíti.

**FUTÓ PÉTER**

## CONTENTS

BOTOND FELEDY: Regulation of lobbying activity at the European Union institutions . . . . .	3
ANNAMÁRIA ARTNER: Global and European employment and crisis management . . . . .	19
EDIT ANTAL UJVÁRI: The changing of insurance contract law with regard to the development of European Law . . . . .	37
ÉVA LUKÁCS GELLÉR–ANNAMÁRIA FÜRJES: Freedom of movement of job-seekers in the European Union . . . . .	52
ANDREA ÉLTETŐ: Immigrants in Spain – their role in the economy and the effects of the crisis . . . . .	62
 <b>Hungarian EU Presidency, 2011</b>	
PÉTER GYÖRKÖS: Permanent Representation of Hungary to the European Union in the mirror of Hungarian EU Presidency . . . . .	78
 <b>Review</b>	
ZOLTÁN NÁDUDVARI: Statistical treatment of government support to financial institutions. . . . .	83
 <b>Book review</b>	
Milford Bateman: Why doesn't microfinance work? The Destructive Rise of Local Neoliberalism (Péter Futó) . . . . .	94
 <b>English summaries.</b> . . . .	 103

## SUMMARIES

### **BOTOND FELEDY REGULATION OF LOBBYING ACTIVITY AT THE EUROPEAN UNION INSTITUTIONS**

The regulation of lobbying and interest representation activity at the European institutions is a relatively recent phenomenon. The literature of interest representation studies have been concerned with the question of effective regulation. Our article sheds light on the path-dependent interpretation of regulation. While the Council of the European Union left the domain virtually unregulated, the European Commission and the European Parliament have tried to deal with the ever increasing wave of Brussels lobbyists through soft-law. How much regulation is in place? What are the institutional interests in the regulation? Our historical analysis of lobby regulation of the above mentioned two EU-institutions, based on Justin Greenwood's relevant works, starts from the entry into force of the Single European Act till the newest voluntary register of the Commission, enacted during the first Barroso era.

### **ANNAMÁRIA ARTNER GLOBAL AND EUROPEAN EMPLOYMENT AND CRISIS MANAGEMENT**

The second world crisis of the globalized capitalism is in its third year. This crisis derives from the immanent obstacles of the realization of capital. The crisis however hits the labour force first of all, which operates the capital and augments it with value added. At the same time the labour force is the factor of the human society, so the way of management of the labour force describes the form of the society very well. The article gives a cyclorama on the global labour market in the middle of the crisis. First it discusses the global trends in unemployment, employment, and the most disadvantageous so called vulnerable employment. Then the study gives a snapshot about the labour market of the European Union and Hungary. The second half the article deals with the crisis management. The recommendations of the ILO, the policies of the European Union and the best practices are presented. At the end the long-term perspectives are touched in the form of question marks concerning the new model of globalization, European Union and also the management of migration.

### **EDIT ANTAL UJVÁRI THE CHANGING OF INSURANCE CONTRACT LAW WITH REGARD TO THE DEVELOPMENT OF EUROPEAN LAW**

The developing of insurance contract law is inseparable from the processes taking place on the Insurance Market and on the area of European Contract Law. This study shows the influence on insurance contract law of the „third generation directives”, the most recent insurance directive adopted on the insurance market, and the

influence of other consumer protection directives (e.g. directives on unfair contract terms, e-commerce, the distance marketing of consumer financial services and unfair commercial practice).

Insurance contract law plays an important role in the 2003 Action Plan on European Contract Law. The Action Plan repeatedly refers to the necessity of harmonising the law on insurance contracts. The European Commission's position is supported by an Opinion on „The European Insurance Contract” which was delivered in 2004.

Within the CoPECL Network, the Project Group on a Restatement of European Insurance Contract Law is in charge of drafting the Common Frame of Reference of Insurance Contract Law. The Principles of European Insurance Contract Law (PEICL) was published by this Project Group in 2009. The PEICL has been drafted as an optional instrument, thus it is only to be applied if it is chosen by the parties to the contract.

## **ÉVA LUKÁCS GELLÉR-ANNAMÁRIA FÜRJES FREEDOM OF MOVEMENT OF JOB-SEEKERS IN THE EUROPEAN UNION**

Ever since the European Economic Community – now European Union – exists the freedom of movement of workers is a fundamental right. Parallel to the implementation of the free movement principle the promotion of job-seeking and the right to remain of ex-workers have also been inaugurated. The legal framework was set up in the beginning of the 1960s. Hence the issue of unemployment is a heavily discussed topic this paper aims at examining the changes occurred in the areas that are crucial for border crossing job-seekers, namely the right of residence, registration as job-seekers in national placement services and eligibility to cash benefits. The paper analyses the legal norms in effect prevailing in these fields including not only EC law but its Hungarian implementation.

## **ANDREA ÉLTETŐ IMMIGRANTS IN SPAIN – THEIR ROLE IN THE ECONOMY AND THE EFFECTS OF THE CRISIS**

In the last decade Spain definitely became a country of immigrants. This article describes the characteristics, and economic role of immigration, the official policy towards the phenomenon and the effects of the financial and economic crisis of the last two years. The more than four million immigrants had important effect on the Spanish demography, employment and education system. Foreigners found vacant jobs first of all in the construction industry and agriculture. To the end of 2007 however the construction boom ended and Spain sank into a deep recession. Unemployment rate jumped to 20 percent to the spring of 2010 leaving mass of immigrants without jobs. Tolerance of the Spanish people towards immigrants seems to decrease and foreigners has become another problem for the – otherwise overloaded government.

## **PÉTER GYÖRKÖS PERMANENT REPRESENTATION OF HUNGARY TO THE EUROPEAN UNION IN THE MIRROR OF HUNGARIAN EU PRESIDENCY**

Hungary will take over the rotating presidency of EU on January 1st 2010, and carry on this mission through 181 days. This period aims to serve for the actors of the political and administrative structure of the Republic of Hungary to comprehend how the EU institutions and value harmonization system work. Armed with this knowledge, experience and lessons learned, the officials are expected to represent our national interests within the new EU structure of interests more efficiently than before through the following fourteen years, when Hungary will take the presidency again.

This is the core of the study written by the new head of the Permanent Representation of Hungary to the European Union.

## **ZOLTÁN NÁDUDVARI STATISTICAL TREATMENT OF GOVERNMENT SUPPORT TO FINANCIAL INSTITUTIONS**

The report examines the need for elaborating on the applicable accounting rules became evident, as measures taken by Member States in support of the financial sector, and looks into the components of fiscal frameworks in order to draw conclusions about desirable reforms against the unprecedented challenge of fiscal consolidation stemming from the crisis. Their main components are numerical fiscal rules, independent fiscal institutions and budgetary procedures including medium-term budgetary frameworks for multiannual budgetary planning.

**CONTRIBUTORS TO THIS VOLUME**

- BOTOND FELEDY**                      juris doctor of ELTE, obtained master degree in international relations at SciencesPo; former assistant lecturer of ELTE and visiting scholar at other Hungarian and foreign faculties, currently DAAD research fellow at Freie Universitaet Berlin, founding member of Kitekinto.hu foreign policy news portal
- ANNAMÁRIA ARTNER**                      Cs. C. economics, senior research fellow of the Institute for World Economics of the Hungarian Academy of Sciences, professor at the King Sigismund College, Budapest
- EDIT ANTAL UJVÁRI**                      senior lecturer, University of Miskolc, Faculty of Law, Institute of Civil Law, Department of Commercial Law
- ÉVA LUKÁCS GELLÉR**                      lawyer, her field of expertise encompasses free movement of persons including social questions, labour law and aliens' law; since 1998 she works as a civil servant; in 2004 she was merited by the Award given by President of State for the Work performed for the Accession of Hungary to the European Union (Knights Cross – Award for Merit of the Republic of Hungary); in 2009 she obtained Ph.D. degree at the ELTE University, Faculty of Law; she is author and co-author of several books and articles both in Hungarian language and in foreign languages; since 2000 she is guest lecturer of the ELTE
- ANNAMÁRIA FÜRJES**                      graduated from the University of Miskolc, Faculty of Law; after graduation she started her career at the National Employment and Social Office; she was responsible for the implementation of EU social security coordination rules concerning unemployment benefits; she participated actively in the work of the Hungarian National EURES; she continued her studies at the University of Szeged (Doctoral School of Law and Political Sciences) and her thesis deals with the social security coordination; at present – since 1 July 2010 – she is civil servant at the Central Administration of National Pension Insurance where her task is the implementation of social security coordination in the field of pension
- ANDREA ÉLTETŐ**                      PhD, senior research fellow at the institute for World Economics of the Hungarian Academy of Sciences
- PÉTER GYÖRKÖS**                      Ambassador, Permanent Representative, Permanent Representation of the Republic of Hungary to the European Union, Brussels, Belgium
- ZOLTÁN NÁDUDVARI**                      retired senior adviser, Hungarian Central Statistical Office
- PÉTER FUTÓ**                      research fellow, Corvinus University Budapest

## E SZÁMUNK SZERZŐI

FELEDY BOTOND	az ELTE-n szerzett jogi diplomát, majd a francia SciencesPo-n nemzetközi kapcsolatok mesterszakot végzett, egykori ELTE-ÁJK tanársegéd és hazai, illetve külföldi intézményekben vendégoktató, jelenleg DAAD-kutatóösztöndíjjal a berlini Freie Universitaet-nél dolgozik, a Kitekinto.hu külpolitikai hírportál egyik alapítója
ARTNER ANNAMÁRIA	a közgazdaságtudomány kandidátusa, az MTA Világgazdasági Kutatóintézetének tudományos főmunkatársa, a budapesti Zsigmond Király Főiskola főiskolai tanára
UJVÁRINÉ ANTAL EDIT	egyetemi adjunktus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézete, Kereskedelmi Jogi Tanszék
GELLÉRNÉ LUKÁCS ÉVA	jogász, több mint tíz éve foglalkozik a személyek szabad mozgásának kérdéskörével, beleértve a szociális, munkajogi, idegenrendészeti és társadalombiztosítási szempontokat; 1998 óta köztisztviselő, a területen kifejtett tevékenységéért 2004-ben elnyerte a Magyar Köztársaság Érdemrend Lovagkeresztjét; 2009-ben szerezte meg az ELTE Jogi Karán a PhD-fokozatot; szakmai munkáját több könyv és magyar, illetve idegen nyelvű publikáció jelzi, részt vett neves intézmények által fémjelzett kutatásokban; vendégelőadóként 2000 óta oktat az ELTE JOTOKI kurzusain, egyebekben mind Magyarországon, mind külföldön számos neves konferencia előadója
FÜRJES ANNAMÁRIA	a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerzett jogi diplomát, amelynek megszerzése után a Foglalkoztatási Hivatal Jogi Főosztályán helyezkedett el jogászként, feladatai közé tartozott az Európai Unión belüli szociális biztonsági koordináció munkanélküli ellátásokat érintő része végrehajtásának kidolgozása, támogatása; aktívan részt vett a magyarországi EURES feladatainak tervezésében és végrehajtásában; 2008-tól a Szegedi Tudományegyetem Doktori Iskolájának hallgatója, témája a szociális biztonsági koordináció; 2010. július 1-jétől az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság munkatársa, és a nyugdíj területét érintő koordinációs szabályok végrehajtásában működik közre
ÉLTETŐ ANDREA	PhD, tudományos főmunkatárs, MTA Világgazdasági Kutatóintézet
GYÖRKÖS PÉTER	nagykövet, állandó képviselő, a Magyar Köztársaság Európai Unió mellett működő Állandó Képviselete, Brüsszel, Belgium
NÁDUDVARI ZOLTÁN	a KSH nyugalmazott vezető főtanácsosa
FUTÓ PÉTER	tudományos munkatárs, Budapesti Corvinus Egyetem