

# EURÓPAI TÜKÖR

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA



**A TARTALOMBÓL** ■ Esély Európa számára – Inotai András a jelenlegi válságról, és ami utána következik ■ Mikita József: Versenyképesség és kohézió ■ Szalóki Katalin: Az új Európai Parlament ■ Losonczy Livia: Polgárok Európája ■ Juhász Tímea: Családbarát munkaerő-piaci megoldások az Európai Unióban ■ Iván Gábor: Néhány gondolat az unió költségvetésének felülvizsgálatáról ■ Kátainé Marosi Angéla: A lisszaboni stratégia fejlődése és a célok teljesülése

XIV. ÉVFOLYAM 11. SZÁM | 2009. NOVEMBER

# EURÓPAI TÜKÖR

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

**Felelős kiadó:**

Tóth Tamás

**A szerkesztőbizottság elnöke:**

Palánkai Tibor

**A szerkesztőbizottság tagjai:**

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

**Főszerkesztő:**

Forgács Imre

**Lapszerkesztő:**

Hovanyecz László

**Lapigazgató:**

Bulyovszky Csilla

**Rovatszerkesztők:**

Fazekas Judit, Becsky Róbert

**Szerkesztők:**

Asztalos Zsófia, Farkas József György

**Műszaki szerkesztő:**

Lányi György

**A szerkesztőség címe:**

Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma

1027 Budapest, Nagy Imre tér 4.

Telefon: 458-1475, 458-1577, 458-1361

**Terjesztés:**

Horváthné Stramszky Márta, 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: Omigraf Kft.

Nyomdai kivitelezés: Pharma Press Kft.

ISSN 1416-6151



# EURÓPAI TÜKÖR

2009/11.

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA

## TARTALOM

Esély Európa számára – INOTAI ANDRÁS a jelenlegi válságról, és ami utána következik (Hovanyecz László) . . . . .	3
MIKITA JÓZSEF: Versenyképesség és kohézió – az európai kutatási és regionális politika összefüggései . . . . .	13
SZALÓKI KATALIN: Az új Európai Parlament. A hetedik ciklus . . . . .	25
LOSONCZI LÍVIA: Polgárok Európája. Remények és tények Lisszabon jegyében . . . . .	36
JUHÁSZ TÍMEA: Családbarát munkaerő-piaci megoldások az Európai Unióban . . . . .	41
<b>Magyar EU-elnökség, 2011</b>	
IVÁN GÁBOR: Néhány gondolat az unió költségvetésének felülvizsgálatáról . . . . .	55
<b>Európai biztonság- és védelmi politika</b>	
REMEK ÉVA: Gondolatok a Lisszaboni Szerződésről. Előterben a biztonságpolitika . . . . .	63
<b>Szemle</b>	
BATÓ MÁRK – SZENT-IVÁNYI BALÁZS: A lisszaboni stratégia K+F prioritási területén elért eredmények értékelése, a beavatkozások hatékonyságának elemzése . . . . .	73
NÁDUDVARI ZOLTÁN: A közpénzek felhasználásának hatásossága és hatékonysága Európában . . . . .	88
<b>Uniós aktualitások</b>	
<i>Központi Statisztikai Hivatal</i>	
KÁTAINÉ MAROSI ANGÉLA: A lisszaboni stratégia fejlődése és a célok teljesülése . . . . .	101
<b>Olvasólámpa</b>	
Soós Edit–Fejes Zsuzsanna: Határon átnyúló együttműködések Magyarországon (Juhász Krisztina) . . . . .	116
<b>Monitor</b> . . . . .	121
<b>English summaries</b> . . . . .	128

## Esély Európa számára

### Inotai András a jelenlegi válságról, és ami utána következik

*A Magyar Tudományos Akadémia Világgazdasági Kutatóintézete igazgatójának véleménye szerint az Európai Uniónak ma még számos előnye van versenytársaival szemben. Ezek azonban könnyen elveszhetnek – állapítja meg –, ha nem gyorsul fel az integrációs folyamat elmélyítése. Részletesen elemzi, milyen területeken kellene sürgősen változásokat elérnie a Közösségnek. Kiemeli a politikai integráció jelentőségét, de fontosnak tartja az európai identitás mielőbbi kibontakoztatását is.*

– A világ húsz legnagyobb gazdaságát tömörítő G20-as csoport szeptemberi tanácskozása után meglehetősen borúlátó nyilatkozatokat lehetett olvasni Európa jövőjével kapcsolatban. Néhány újságcikk címét idézném: Európa hanyatlása. Tartósan lelassulhat Európa. Európa vesztett. Ugyanakkor egy frissen megjelent társadalomtörténeti monográfia szerzője azt írja, hogy a mai Európát elsősorban a kiterjedt jóléti állam és a szociális biztonság magas foka különbözteti meg a világ más részeitől.

– Európáról rendkívül ellentétes vélemények látnak napvilágot. Ha a jövőjével kapcsolatos optimizmusra gondolunk, akkor nem csupán a lisszaboni célkitűzéseket kell említenünk, amelyek arról beszéltek, hogy 2010-re az Európai Unióban lesz a világ legfejlettebb tudásalapú társadalma. Komolyan veendő amerikai szerzők is vizionáltak, hogy a XXI. század Európa évszázada lesz. Ezzel párhuzamosan például európai szakértők fragmentált hatalomnak minősítették az Európai Uniót.

Ha objektíven vizsgáljuk a különböző tényezőket, azt tapasztaljuk, hogy az EU-nak számos előnye és legalább ennyi hátránya van. Először az előnyökről beszélnek.

Feltétlenül ki kell emelni, hogy az Európai Unió globális gazdasági hatalom. Társadalmi összterméke ma nagyobb, mint az Egyesült Államoké. Ez a világ össztermékének körülbelül 20 százalékát jelenti. Az EU messze a legerősebb kereskedelmi világhatalom, még akkor is, ha nem vesszük figyelembe a tagországok egymás közötti kereskedelmét.

Továbbá: az uniónak meghatározó szerepe van a nemzetközi tőkeáramlásban. Ha a tagországok közötti tőkeáramlást nem számítjuk, akkor is nagyobb az EU által áramoltatott tőke, mint az USA-é.

Figyelemre méltó, hogy a világon folyósított segélyek 55 százaléka az Európai Unióból származik.

Mindezen túl az unió kiemelkedően jó helyzetben van néhány más területen. Ezek közül elsőként említeném a szociális-jóléti államot. Hiába nő Kína, mondjuk, 10 százalékkal évente, Európa pedig – tegyük fel – csupán 1 százalékkal, az egy főre jutó GDP-különbség óriási az utóbbi javára. Ma, a 27 tagországot figyelembe véve, az EU-ban körülbelül 30 ezer dollárnyi az egy főre jutó GDP, szemben a 2000 dollár

körülí kínaival. Nyilván hosszú ideig tarthat, míg az ázsiai nagyhatalom bevezetheti azokat a szociális vívmányokat, amelyek Európában már megvalósultak. Igaz, itt is óriásiak a különbségek, hiszen más a helyzet, mondjuk, Romániában, a Duna-deltában és a londoni City-ben.

Nagyok Európa előnyei az úgynevezett *soft power* terén. Az unió nem katonai eszközökkel kíván elérni bizonyos eredményeket. Miután megmutatkozott, hogy az USA iraki beavatkozása és a nemzetközi közösség afganisztáni akciói számos problémát idéznek elő, hogy fegyverekkel nem lehet demokráciát exportálni, felértékelődnek azok az európai tapasztalatok, amelyeket a válságmenedzselés terén az érdekegyeztetésben, a konszenzusteremtésben szerzett. Nem mai keletű dolgokról van szó. Az 1980-as évek közepén például a Szocialista Internacionálé fontos szerepet játszott a kibontakozásban, amikor a nicaraguai gerillamozgalmat lángba borította Közép-Amerika jelentős részét. Vannak eredmények – ha nem is látványosak – a Közel-Keleten is. A palesztin államot gyakorlatilag EU-segélyekből tartják fenn. A *soft power*-politika a világ számos konfliktusos területén felértékeli az Európai Uniót. Az persze másik kérdés, hogy a XXI. században ezzel a lehetőséggel mit tud kezdeni a közösség. Ugyanis a hatékonyság fontos feltétele, hogy legyen az uniónak közös külpolitikája, sőt biztonságpolitikája. Ez nem azt jelenti, hogy közösen birtokolt nukleáris fegyverekkel kell rendelkeznie, azt azonban feltétlenül, hogy létre kell hoznia egy közös haderőt.

Feltétlenül az európai közösség pozitívumai közé kell sorolnunk, hogy az unió élharcosa a környezetvédelemnek. A kiotói célokat – amelyeknek teljesítésével kapcsolatban ez év decemberében Koppenhágában rendeztek egy világkonferenciát – valójában európai céloknak foghatjuk fel. Kijelenthetjük, hogy az Európai Unió sokkal környezettudatosabb politikát folytat, mint az USA vagy a feltörekvő országok. Világméretű környezetvédő program azonban csak akkor születhet, ha az uniónak sikerül megállapodásra jutnia a nagy környezetszennyező országokkal.

Ezen pozitívumokon, előnyökön túl szót kell ejteni azokról is, amelyek nem csupán az EU-hoz kötődnek. A transzatlanti – tehát az Európa és Észak-Amerika között megosztott – világ gazdasági hatalom pozitívumairól, előnyeiről van szó. Ilyenek a nemzetközi szabványok. Ilyenek azok a szabályok, amelyek a nemzetközi szervezetekre vonatkoznak. Ezeket fokozatosan alakította ki a fejlett világ. A kérdés az, hogy ezeket a feltörekvő országok – mindenekelőtt Kína – milyen mértékben fogadják el, vagy milyen mértékben próbálják a saját érdekeik érvényesítése érdekében fellazítani.

Ha együtt vesszük az USA-t és az Európai Uniót, akkor azt látjuk, hogy minden nemzetközi gazdasági és pénzügyi szervezetben egyértelmű túlerőt képviselnek. Ez a helyzet a második világháború után jött létre, amikor a maitól teljesen eltérőek voltak a nemzetközi erőviszonyok. Amikor az Egyesült Államoknak szinte abszolút volt a túlsúlya, és az európai győztes hatalmak is túlzott szerepre tartottak igényt. Kína és Japán pedig ugyancsak ezért tudott csupán hosszabb idő után nagyobb befolyást szerezni a nemzetközi szervezetekben. A jelenlegi struktúra azonban semmilyen módon nem tükrözi az időközben lezajlott hatalmi átrendeződést.

– Az eddigiekből világosan kitetszik, melyek Európa előnyei a jelenlegi világban. Lássuk most már a hátrányokat is.

– Mindenekelőtt a gazdaság és a politika közötti durva egyensúlyhiányokat említeném. Míg az Európai Unió jelentős világgazdasági tényező, világpolitikai reprezentációja jóval kisebb. Ennek nem utolsósorban az az oka, hogy a tagállamok továbbra sem hajlandók átengedni bizonyos nemzeti kompetenciákat a közösségnek. Ez az ellentmondás véleményem szerint a XXI. század következő két évtizedében egyre tarthatatlanabbnak bizonyul majd.

– *Miképpen képzelhetők el a változások?*

– Úgy gondolom, elsőként arra van szükség, hogy a közös európai kül-, védelmi és biztonságpolitikának mihamarabb fel kell zárkóznia a gazdasági szinthez. Vagyis minél előbb ki kellene bontakoztatni az Európai Unió egységes kül- és biztonságpolitikáját. Ha a belső torzalkodások, a nemzeti államok versengése következtében ez nem következik be, akkor a közösség még meglévő világgazdasági súlya és befolyása nem tartható fenn.

Kétségtelen, hogy a világgazdasági növekedésben évszázadokon át meglévő vezető szerepét Európa mára elveszítette. Az utóbbi évtizedben a világgazdaság növekedési súlypontja áttevődött Ázsiára, a Csendes-óceán térségére, tehát Európától földrajzilag távolra.

Történelmileg azt látjuk, hogy amióta a modern kapitalizmus csírái megjelentek az olasz városállamokban a XIV. században, attól kezdve Európa a világgazdasági növekedés központja lett. Itt bontakozott ki a gyors technológiai, gazdasági, társadalmi fejlődés. Természetesen nem kis áldozatok árán, amelyek között a gyarmatosítással kapcsolatos eseményeket is meg kell említenünk, hiszen az eredeti tőkefelhalmozásban a gyarmatokról származó extraprofit igen fontos szerepet játszott.

A különböző korszakokban évszázadokon át az Európán belüli mozgások határozták meg, hogy hol jöttek létre a növekedési központok. Először Németalföld volt a központ, azután Anglia, majd megint a kontinentális Európa következett, amikor létrejött az egységes Németország. Az 1800-as évek végétől pedig kialakult egy sajátos állapot: Európa és Észak-Amerika együttesen képezte a világgazdaság központját. A két világháború ellenére ez a helyzet egészen az 1960-as évekig fennmaradt. Akkor csatlakozott a transzatlanti központhoz Japán. Ennek a helyzetnek a jellemzője az volt, hogy a centrumot alkotó országok mind fejlettek voltak.

Mostanában azonban elérkeztünk egy olyan új korszakhoz, amikor a növekedés, a külkereskedelem, a tőkeforgalom, a valutatartalékok, a termelékenység, a kutatásfejlesztés és több más mutató tekintetében Európa kedvezőtlenebb helyzetbe került, sőt egyben-másban hanyatló tendenciák jellemzik – elsősorban Ázsiával összehasonlítva.

Ezt a változást az európai üzleti körök időben felismerték. A kontinens multinacionális vállalatai sokat profitáltak a Kína, Oroszország, Brazília és az olajországok piacain végbement változásokból. E cégek úgy mentek el a szóban forgó területekre, hogy bizonyos tevékenységeiket továbbra is Európában folytatták-folytatják. Nagy profitokat képesek realizálni, amelyeket azonban már nem kontinensünkön fektetnek be.

Ugyanakkor azt látjuk, hogy ezeket a változásokat a politika nemigen hajlandó tudomásul venni. Tovább folyik a kicsinyes európai nemzetállami torzszalkodás, amikor egy új szintre kellene emelni az Európai Uniót ahhoz, hogy a világgazdasági kihívásokra hatékony válaszokat adhasson. Ez persze nem azt jelenti, hogy nekünk is olyan mértékben kellene növekednünk, mint Kínának. Az nem lehetséges, de nem is volna célszerű. Persze egy 2–3 százalékos bővülés szükséges volna ahhoz, hogy fenn lehessen tartani az európai életminőséget.

*– Úgy tűnik, hogy mindannak a megértésében, amiről ön beszél, egész Európában valami nagy-nagy deficittel küszködnek.*

– Valóban rendkívüli gondot okoz, hogy az európai társadalom nagy része nem érti, nem érzi, hogy itt világtörténelmi jelentőségű ártrendeződés megy végbe. Én a problémát először is abban látom, hogy nem csupán a társadalom jó része, de a politikuskok is hisz valamiféle európai szupremáciában. Abban, hogy mi „mások”, tanultabbak, gazdagabbak vagyunk. Ennek egy része ma még igaz, és elfedi előlünk a lényegét: azt, hogy a többiek dinamikusabbak. Az európai jólét, biztonság elaltat bennünket. És ezt a jólétet, biztonságot talán még a következő 8–10 évben túl nagy megrázkódtatások nélkül fenn lehet tartani. Azonban, hogy azután mi lesz, ha közben nem teszünk semmit, azt senki nem tudja. Mert a jólétet úgy is fenn lehet tartani, hogy feléljük összes tartalékunkat, azután pedig egy óriási visszaesés következik. Viszont úgy is fenntartható a jólét, hogy folyamatosan beruházunk olyan területekbe, amelyek lehetővé teszik a jövőbeni jólét fenntarthatóságát is. Úgy látom azonban, hogy nagyon kevés az, ami ennek érdekében a mai Európában történik.

Második problémaként azt kell említenem, hogy óriási ellentmondás van a jelenlegi nemzetállami fejlődés és az európai multinacionális vállalatok tevékenysége között. Mint arról már szó volt, ezek a cégek régen átlépték a nemzeti kereteket, és globális viszonyokban gondolkodnak. Igen nagy mértékben szétterítették a termelési hálózatukat, s ez nemcsak a bér munkára, valamint az alacsonyán képzett munkaerő által végzett tevékenységre érvényes. A modern technológia is egyre inkább világméretben keresi a jobb profitlehetőségeket. Önmagában abból, hogy Németország fejlett, India pedig nem, nem következik az, hogy fejlesztési kutatásokat a németek nem telepítenek Indiába.

Tapasztalhattuk, hogy Magyarországra is jött az utóbbi években jó néhány olyan cég, amely kifejezetten kutatással és fejlesztéssel foglalkozik. Mivel megtalálja itt a megfelelő innovatív kapacitást és hozzá az ugyancsak megfelelő bérkülönbséget, természetesen megtelepszik. Mert ma már az a bérkülönbség, amelyet döntő fontosságúnak minősíthetünk, nem a román és az olasz textilipari bérek között van, hanem a svéd és a magyar mérnök fizetése között. Ha a termelékenységben és az innovatív kapacitásban nincs különbség, ha a kutatási, fejlesztési munkát Magyarországon vagy Csehországban normálisan meg lehet szervezni, akkor az azt jelenti, hogy az új tagállamokban óriási termelési és profittartalékok vannak.

*– Nem esett szó az eddigiekben a válságról. Márpedig a jövő nagy kérdése, hogy milyen hatással lesz ez az unió viszonyaira.*

– Az eddigi tapasztalatok szerint a mostani válság – főleg a bankrendszerben – visszarendeződést eredményezett. A bankszektorban hirtelen megjelent az állam, mi-

után az már évtizedek óta globális keretek között működik. Egyelőre nem tudható, hogy ennek milyen hatása lesz a globális bankrendszer jövőjére és a tőke nemzetközi áramlására nézve. Ha ez az állami beavatkozás ideiglenesnek bizonyul, akkor a következményei valószínűleg elviselhetők lesznek. Ha az állam hosszú ideig a bankokban marad, illetve amíg benn van, olyan struktúrákat erősít meg, amelyek a múltat védik, komoly versenyképességi problémák elé nézhetünk.

Ez vonatkozik a szabályozásra is. Senki nem vitatja – legalábbis a kontinentális Európában nem –, hogy a nemzetközi tőkemozgások és a bankrendszer szabályozására szükség van. A vita akörül bontakozott ki, hogy milyen legyen ez a szabályozás. Ami engem illet, a mai viták gyenge pontjának a következőt látom. Mindenki arról beszél, hogy milyen súlyos következményei voltak a szabályozatlanságnak. Arról azonban szinte nem esik szó, hogy milyen pótlólagos költségei lesznek a szabályozásnak. Jó volna néhány elemzést olvasni erről is. Mert az világos, hogy a biztonság szempontjából hasznos a szabályozás, de hogy a növekedés és a rugalmasság szempontjából milyen hatásai vannak, arról igen keveset tudunk.

Ugyancsak a válság kapcsán kell beszélni az unió bővítése és mélyítése közötti ellentmondásról. A közösség legutolsó lényegi mélyítési aktusa a közös pénz megteremtése, illetve bevezetése volt. Azóta, annak ellenére, hogy 12 ország belépett időközben, még mindig a 2001-ben született és 2003-ban érvénybe lépett Nizzai Szerződés van érvényben. A Lisszaboni Szerződés ezen ugyan némileg változtat, de már bevezetésének esetleges időpontjában is az lesz a helyzet, hogy túllépnek rajta a globális folyamatokhoz való sikeres európai alkalmazkodás követelményei.

És itt van az óriási ellentmondás. Nemcsak az unió bővítése, de a válság is rámutatott arra, hogy sürgősen szükség volna az integrációs folyamat gyökeres elmélyítésére. Arra, hogy jóval több nemzeti kompetenciát kellene átadni közösségi szintre. Persze 27 ország nehezen egyezik meg. De akkor tudomásul kell venni, hogy egy többsébségű unió jön majd létre.

Ez azonban addig nem tragédia, amíg az ajtó nyitva van az első körben, hogy oda a második, a harmadik, a negyedik körből is be lehessen lépni. S természetesen fordítva is: hogy az első körből is ki lehessen esni. Nem helyes elgondolás az, hogy minden esetben Németországnak vagy Franciaországnak kell bent lennie az úgynevezett „pionír-körben”. Hogy kinek kell ott lennie, azt attól kell függővé tenni, hogy egy adott közösségi politikában mekkora a fogékonysága, milyenek az érdekviszonyai egy országnak.

Ha például az Európai Unió migrációs politikáját nézzük, akkor az első körből nehezen hagyhatók ki a mediterrán államok, amelyeket a migráció a legérzékenyebben érint. Viszont nem biztos, hogy e politikában az első körben kell lenniük az észak-európai államoknak vagy, mondjuk, Lengyelországnak. Ugyanakkor, ha az Európai Unió keleti szomszédságpolitikáját vesszük, akkor Lengyelországot csak az első körben lehet elképzelni.

Amíg tehát a ki-bejárás az első, a második és a többi kör között rugalmas, jók annak az esélyei, hogy az EU közösségi politikája elől elhárulnak az akadályok. Ha ez nem megy – ha tehát az unió nem tud „mélyülni” –, akkor „csupán” bővülni sem tud, de egy belső fragmentálódást biztosan nem képes elkerülni.

Végül, de nem utolsósorban van még egy nagy ellentmondás, amely komoly problémák okozója lehet. A 27 ország számára nagyon nehéz közös platformot előírni, és még nehezebb egy közös cselekvési programot megvalósítani. E program rendkívül hosszú érdekegyeztetéseket követel, amelyeknek igen nagyok a hátrányai.

Rendkívül felgyorsult világban élünk. A kiélezett világgazdasági versenyben a legdinamikusabb érdekekkel kellene megjelennie az EU-nak. Ezek azonban gyakran áldozatává válhatnak azoknak a tagországoknak, amelyek ilyen érdekekkel nem rendelkeznek. És ha van is közös politika, rendkívül letompítottan jelenhetnek meg benne azok a kényszerek, amelyek pedig a leginkább figyelembe veendőek volnának.

A XXI. század elejének egyik legfontosabb sajátossága az, hogy kiemelkedő jelentőségre tett szert a döntéshozatal minősége és gyorsasága. Márpedig azt látjuk, hogy az EU-ban jelenleg öt évig vitatkoznak olyasmin, amiről az USA-ban egy, Kínában pedig fél év alatt hoznak döntést.

– *A mostani válság azért remélhetően mégiscsak gondolkodásra készíti azokat, akiknek feladatuk a változtatás.*

– Hosszú ideje képviselem azt az álláspontot, amely szerint az európai integráció elmélyítéséhez, továbbfejlesztéséhez nélkülözhetetlenek a külső kényszerek. Általános emberi tulajdonság, hogy erős késztetések nélkül senki nem fogatosít lényegi változtatásokat.

A kényszereknek óriási szerepe volt már az Európai Unió létrejöttében is. Az egyik ilyen volt a Szovjetunió léte. Reális fenyegetésről volt szó, amelynek ismeretében nem lehetett különféle német, francia, olasz politikákat folytatni. A másik fontos kényszer az Egyesült Államok nyomása volt, amely különösen a háborút követő évtizedben éreztette erősen a hatását. Elsősorban a nyugatnémetek tudnának sokat beszélni arról, hogy az amerikai fennhatóság alatt milyen változások mentek végbe náluk. Végül – és megint nem utolsósorban – volt Nyugat-Európában egy olyan nemzedék, amely a saját bőrén tapasztalta meg egy vagy éppen két világháború borzalma. Ez a generáció mindent hajlandó volt elfogadni annak érdekében, hogy Európa életéből ki lehessen küszöbölni a háborút. És az európai integrációt látta minden mérvadó politikus annak az eszköznek, amellyel ez elérhető.

A Szovjetunió összeomlásával, a közvetlen amerikai szerep gyengülésével és Európa felnövekedésével, megerősödésével alapvetően megváltozott a helyzet. Az a generáció pedig, amelynek közvetlen tapasztalatai voltak a háborúról, kihalt, az új generációk viszont magától értetődőnek, megváltoztathatatlanak gondolják a békét, a jólétet, a gazdagságot, a stabilitást.

*Goethe* óta tudjuk, hogy a szabadságért mindennap meg kell küzdeni. A demokráciáért, a jólétért is mindennap meg kell küzdeni. Ez ma nem annyira magától értetődő, mint korábban. Lassan két évtizede nincsenek olyan kényszerek, mint korábban. Ennek is betudható, hogy az Európai Unió integrációja nem képes a kellő ütemben mélyülni. Most azonban itt van egy nagy kényszer, a válság. Én úgy vélem, ez esélyt jelenthet arra, hogy felgyorsuljon az integráció mélyülési folyamata.

Rögtön jelzem azonban, hogy ami mostanáig a válság hatására történt, az inkább a fragmentáció irányába mutat, mint az integrációéba. Vegyük sorba a dolgokat, nézzük először, mi történt a bankszektorban.

Amint mutatkoztak a válság jelei, az európaiak lebecsülően nyilatkoztak egy krízis lehetőségéről. Amikor az áterjedt Angliára, kijelentették, hogy az angolszász kapitalizmus válságáról van szó. Csak azt felejtették el, hogy a tőkemozgások az 1970-es évektől teljesen globálissá váltak. Hogy Amerikában ugyanúgy vannak európai tőkeérdekeltségek, mint amerikaiak Európában. Hogy a bankok egymással versengenek, ugyanazokat a termékeket árulják. Arról persze lehet vitatkozni, hogy a toxikusnak nevezett termékek 60 vagy 80 százaléka volt amerikai eredetű, csak éppen nem érdemes.

A lényeg az, hogy a problémákra nemzeti válaszok születtek, minden ország a saját bankjait kezdte megmenteni. Ami annak ellenére következett be, hogy van egy eurózóna és egy közös fizetőeszköz. Azt azonban el kell ismerni, hogy a közös pénz megakadályozta a tagállamok leértékelési versenyét, ami a válság hatására bizonyosan bekövetkezett volna. Az Európai Központi Banknak semmiféle válságkezelő mechanizmusa nincsen. Ironikusan azt mondhatnánk, hogy nem válsághelyzetekre, hanem derűs időkre találták ki. Ettől függetlenül az euró első tíz éve sikertörténet volt. De korántsem biztos, hogy az lesz a következő tíz év is.

A nemzeti „akciózást” az is indokolja, hogy nagyon gyors válaszokat kellett adni. A bankszektor a modern kapitalizmus idegrendszeré. Ha ez a rendszer összeomlik, akkor összeomolhat az egész is. Tehát azonnal lépni kellett, és a nemzeti kormányok léptek is. Államosítottak Angliától Írországon át Hollandiáig, sőt Svájcig. Ez még el is fogadható.

Az azonban már nem, hogy a válság ellenében sorozatosan nemzeti vállalatmentési akciók indultak el. A „német vállalatokat”, a „német munkahelyeket” kívánták megmenteni Németországban, de a vállalatok külföldi érdekeltségeit már nem. Ugyanezt tették a franciák, a spanyolok, az angolok. Nemzeti mentési tervek születtek, és a Bizottság gyakorlatilag tehetetlennek mutatkozott. A versenypolitika – hiszen az állami támogatások esetében egyértelműen erről volt szó – teljesen lebénult. Nem túlzunk, ha azt mondjuk, hogy a „nemzeti intézkedéseket” azonnal a luxemburgi bíróság elé kellett volna vinni. De semmi nem történt. Amikor a Bizottság végre felébredt, megállapította, hogy az uniónak van egy 200 milliárd eurós mentési terve. A szakértők csak néztek: milyen 200 milliárdról van szó? A 200 milliárdból ugyanis 170 milliárd volt kifejezetten nemzeti célú támogatás. Vagyis az történt, hogy a Bizottság a nemzeti mentési akciók matematikai összegzését végezte el. Azután hoztatta az EU költségvetési tartalékából származó 15-öt, továbbá azt a 15 milliárd eurót, amelynek nyújtására az Európai Beruházási Bankot kérte fel a kis- és közepes vállalatok megsegítésére. Hogy ez a 15 milliárd mennyit érhet, azt mutatja, hogy Magyarország 20 milliárd eurónak megfelelő dollárt kapott az IMF-től és az EU-tól.

És ma is ott tartunk, hogy folyamatosan lehet különféle mentőakciókról hallani, olvasni. Egy dologról azonban nem esik szó. Nevezetesen: mi az ára annak, ami történik? Hiszen a mentőakciókra fordított tőkét egyszer vissza kell majd fizetni. Továbbá arról sem hallani, hogy a költségvetés a legtöbb tagországban nem a „kötelező” 3 százalékos deficitet mutatja, hanem annál sokkal többet. Azt látjuk, hogy a 3,9 százalékos magyar deficit lassan Európa-bajnok lesz. Jelenleg két, az eurózónához tartozó ország van, ahol a deficit 3 százalék alatti: Luxemburg és Finn-

ország. Ehhez járul, hogy erősen elkezdett emelkedni az államadósság. A maastrichti kritérium, mint ismeretes, 60 százalék, Magyarországon ma 77 százalék, de ugyanennyi Németországban is, több, az eurózónához tartozó tagállamban pedig 100 százalék körül alakul.

A mentőakciókkal járó kiadásoknak súlyosak a következményeik. Nem arról van szó, hogy 2010-re rendbe jönnek a dolgok, azután visszatérünk a válság előtti állapotához. A nagy kérdés most az, hogy amiről az eddigiekben beszéltem, hogyan érinti a maastrichti kritériumok jövőjét, az eurózána jövőjét. Hogy milyen fegyelmező szerepet képes játszani a jövőben az Európai Központi Bank. Hogy vajon át tudja-e vészelní a jelenlegi krízist nagyobb értékvesztés nélkül az euró.

– *Ha jól értem, ön a fő problémának azt tartja, hogy az adósságokat vissza kell fizetni. Milyen gondokat lát ekörül?*

– Négy lehetőség van. Először is kétséges, hogy vajon olyan területekre mentek-e a mentőakciók keretében a pénzek, ahol versenyképes termékeket és struktúrákat kellett támogatni. Úgy tűnik, hogy erre a kérdésre az egyértelmű válasz a nem. Márpedig akkor a nagyobb termelékenység és a versenyképesebb új stratégia oldaláról nem várható az adósság visszafizetése.

Ebben az esetben egy lehetőség az, hogy adót emelnek. Ez viszont megfojthatja a gazdasági növekedést, ráadásul társadalmi elégedetlenséget gerjeszt, aminek politikai vonzatai vannak.

Lehetséges az is, hogy nem a költségvetés bevételi szerkezetét javítom – ami adónöveléssel történhet –, hanem a kiadási szerkezeten változtatok. Ennek viszont gyakorlati akadályai vannak. Most, amikor 5, 6, 7 százalékos deficitiek jöttek létre a költségvetésben, akkor lehetett volna ezt 3–4 százalékosra szorítani, ha a kormányok hozzá mertek volna nyúlni a jóléti kiadásokhoz. Ezt azonban senki nem tette meg. Azonban előbb-utóbb meg kell tenni. Nemcsak azért, mert a jelenlegi adósságok másképp nem finanszírozhatók, hanem azért is, mert a szociális-jóléti rendszer a jelenlegi formájában pénzügyileg fenntarthatatlan, emellett még igazságtalan is.

Végül: a legvalószínűbb megoldás az, amiben Amerika vezető szerepet játszik majd, méghozzá negatív értelemben. Arról van szó, hogy az USA adósságának nagy részét el fogja inflálni. Az amerikai költségvetési hiány az idén a GDP 13 százaléka lehet. Ennek világgazdasági következményei lesznek, hiszen iszonyatos összegről van szó: egy félévnyi német nemzeti jövedelemről. Ez már felboríthatja a világgazdasági egyensúlyt. Az Amerikából kiinduló infláció természetesen eléri Európát. És ha ez a belső eladósodás mellett meginduló infláció párosul a gazdaság fellendülése által gerjesztett energiaár-növekedéssel, esetleg az élelmiszerárak emelkedésével is, akkor hosszú ideig kell magas szintű inflációval együtt élnünk.

Természetesen a szóban forgó lehetőségek nem tisztán jelentkeznek, így van más mód is. Méghozzá az, hogy maga az unió készít egy hosszabb távú adósságkezelő tervet. Ez viszont azt jelenti, hogy a most aktív generáció által produkált adósság jelentős részét a következő generációnak kell visszafizetnie. Ehhez azonban egy generációk közötti megállapodásra volna szükség. Az ezzel kapcsolatos párbeszédet viszont már ma el kellene kezdeni, különben félő, hogy nehezen feloldható társadalmi konfliktusoknak nézünk elébe.

Itt térnék vissza egy előző megállapításomhoz. Azt mondtam, hogy a jóléti állam fenntarthatatlan. Ezt nagyon egyszerűen lehet bizonyítani. Amikor az 1960-as, 1970-es években a jóléti állam megszületett, az emberek sokkal korábban kezdtek dolgozni, és korábban is haltak meg, mint ma. Azt mondhatjuk, hogy arra a korszakra az volt a jellemző, hogy – nagyon átlagosan számolva – 47 aktív évre esett 25 passzív esztendő az emberek életéből. Jelenleg ez az arány a későbbi munkába állás és a hosszabb élettartam miatt jóval rosszabb. A nagy kérdés az, hogy ebben a helyzetben mi a megoldás.

Gyakran hallani nálunk, hogy most érkezett el a jobboldal korszaka. Ami engem illet, eleve nem tartom korszerűnek a jobb-, illetve baloldali megkülönböztetést. Hi-tem szerint a politikai erők megkülönböztetésére célszerűbb ezt a két formulát használni: jövő- és fenntarthatóság-orientált, múlt- és fenntarthatatlanság-orientált.

– *Miképpen tartja a változásokat kivitelezhetőnek?*

– Szerintem nem kell mindent leépíteni, de ami ésszerűtlen, azt le kell. A kulcskérdés – amint az az általam előbb elmondottakból következik – a jövőbeli foglalkoztatás. Az Európai Unióban a negatív demográfiai trendek ellenére is az jelenti a legnagyobb problémát, hogyan lehet munkahelyeket teremteni. A Lisszaboni Szerződés szerint a közösség két fő célja a növekedés és a munkahelyteremtés. A prognózisok azt mondják, hogy 3 százalékos növekedés szükséges ahhoz, hogy új munkahelyeket lehessen létrehozni.

Ám ha Európa a technikai-technológiai fejlődésben lépést akar tartani a versenytársaival, akkor az új technológia és a nagyobb termelékenység önmagában 2 százaléknyi növekedést indukál. Mégpedig úgy, hogy közben egyetlen munkahely sem keletkezik. Viszont ha a munkahelyteremtésre teszem a hangsúlyt, elvesztem a versenyképességem. De nem akarom ezt a kérdést tovább boncolgatni. Én afelé hajlok, hogy ahhoz, hogy a munkaerő-piaci feszültségek ne éleződjének, a következő időszakban létre kell hozni az úgynevezett másodlagos munkaerőpiacot.

– *Mit jelent ez?*

– Ismeretes, hogy Magyarországon egy duális szerkezetű gazdaság működik. Jelen vannak itt a nagy hatékonysággal működő multinacionális cégek, és mellettük egy meglehetősen gyenge kis- és középvállalati szektort láthatunk. A munkaerőpiacot hasonlóképpen kell elképzelni. Szükség van egy nagy hatékonyságú szektorra, amely kevés munkaerővel nagy értéket állít elő, emellett azonban kell legyen egy olyan, amely nagy mennyiségű munkaerőt szív fel, még ha azt nem is olyan hatékonyan alkalmazza. Itt szó lehet a mezőgazdaságról, a vízgazdálkodásról, a falufejlesztésről, különféle szociális munkákról, környezetvédelemről és sok egyébéről. Olyan munkahelyek sokaságáról mindenesetre, ahol kevésbé vagy alig képzett munkaerőt is lehet foglalkoztatni.

– *Hogyan lehetne ezt megvalósítani?*

– Mindenképpen szükség volna egy egységes európai munkaerő-politikára, amely szoros kapcsolatban működne egy egységes migrációs politikával.

– *A migrációs politika ugyancsak a kényesebb európai politikák sorába tartozik.*

– Ezzel kapcsolatban gyakran jut eszembe, hogy jó volna egy igen széles közvélemény-kutatás keretében megtudni, mennyire vannak magukkal tisztában az euró-

paiak. Nagyon sok embert jó volna megkérdezni: Mit gondol, miben különbözik ő a nem európaiaktól? Mit gondol, melyek az európai értékek?

Az Európai Uniónak nagy súlyt kellene helyeznie arra, hogy tudatosítsa tagállamai állampolgáraiban, melyek ezek az értékek, amelyek miatt a világ más részein irigylik, utánozni szeretnék Európát, s hogy mi is Európa küldetése a világban. Ezeknek a kérdéseknek azonban csak akkor lesz értelmük, ha az európai állampolgároknak nemcsak nemzeti, hanem európai identitásuk is lesz. Amihez – reményeim szerint – nagyban hozzájárulhat az integráció elmélyítése.

**HOVANYECZ LÁSZLÓ**

MIKITA JÓZSEF

## Versenyképesség és kohézió – az európai kutatási és regionális politika összefüggései

Az Európai Unió előtt álló fontos társadalmi-gazdasági kihívások tükrében nyilvánvaló, hogy az EU közös támogatási politikái között a koordináció és a komplementaritás további erősítésre szorul. A hatályban lévő szerződések értelmében a finanszírozási szakpolitikák saját célrendszerrel és végrehajtási mechanizmussal rendelkeznek. Alapvető feladat a hatékonyabb eredmények elérése érdekében az egyes iránymutatások logikus egységbe rendezése, a pénzügyi eszközöket elérhetőbbé, a végső felhasználó számára átláthatóbbá tétele. Ezen elképzelések szorosan illeszkednek a lisszaboni stratégiához (2000) és 2005-ös felülvizsgálatának vezérvonalához. A korábbiakhoz képest markánsabb hangsúly helyezendő az egyes szektorális politikák közötti interakciókra, s kívánatos a közösségi cselekvés globális hatásának növelése is. Különösen jelentős szerepet játszik a lisszaboni célok teljesítésében a közös kohéziós, valamint a kutatási-fejlesztési-innovációs politikák eszközrendszere. Törekedni kell arra, hogy a strukturális alapok és a hetedik kutatási keretprogram Európa valamennyi régiójának – így a kevésbé fejletteknek is – lehetőséget biztosítsanak a kutatás-fejlesztési potenciál növelésére, hozzájárulva ezzel az unió belső gazdasági kiegyenlítéséhez. Elengedhetetlen, hogy az EU képessé váljon érdemi versenyre legfontosabb külső vetélytársaival (USA, Japán), ezzel is erősítse pozícióját a világ gazdasági kontextusban.

### Bevezetés

Napjainkban a globális gazdasági folyamatokra jellemző, hogy a nemzetgazdaságok funkciói megváltoznak, esetenként számottevően beszűkülnek. Egyrészt a szupranacionális entitások szintjére kerülnek fontos gazdaságpolitikai kompetenciák, másrészt a regionális gazdaságok jelentősége értékelődik fel a vállalati versenyelőnyök szempontjából.

Az EU dokumentumaiban és szakpolitikai elemzéseiben a versenyképesség három különböző értelmezése olvasható. A legáltalánosabb megfogalmazás szerint versenyképességről beszélünk, ha a piaci körülmények közötti helytállás a sikeresség szinonimájaként fordul elő a vállalatok, az országok és a régiók esetében. Gazdaságpolitikai értelemben ez az ágazati politikák (iparági politikák) versenyképességét jelenti, a közgazdaságtanban pedig a globális kompetíció feltételei közötti fenntartható endogén gazdasági növekedést, és az ezt meghatározó tényezőket értjük [Lengyel 2003, 2006].

Az EU-ban az integrációs törekvések felerősödése óta (1980-as évek) a versenyképesség az egyik meghatározó fogalom, amely nemzetközi kontextusban a tartós gazdasági növekedés potenciálját jelenti. Nyilvánvalóvá vált, hogy Európa komoly hát-

rányba került a globális versenyben, különös tekintettel a csúcstechnológiák piacán. Az EU válasza erre az integráció további mélyítése volt az Egységes Európai Okmány formájában, amely a kutatási és fejlesztési politikát a közösség szintjére emelte. A nyolcvanas évek közepén elindultak a keretprogramok, amelyek tematikában és földrajzilag is egyre nagyobb területeket fedtek le. A Maastrichti és az Amszterdami Szerződés tovább erősítette a közösségi kompetenciákat az ipari versenyképesség és a kutatás-fejlesztés területén [Palánkai 2006].

A 2000-ben útjára indított lisszaboni stratégia az előbbieket alapján egy hosszú távú modernizációs programot dolgozott ki, amely átfogóan vázolja az EU előtt álló legfontosabb kihívásokat, s egyben megoldásokat készít elő a közösségi, nemzeti és regionális szinteken egyaránt. A program Európa vezető szerepét és versenyképességét kísérli meg helyreállítani a globalizálódó világban. A koncepció lényege, hogy Európa gazdasági globális versenyző piacgazdaságok, amelyek csak a tudásalapú gazdaság és társadalom megteremtésével érhetnek el sikereket. A program az európai közpolitikák integrációjaként is értelmezhető. Három fontos pillére a gazdaság, a szociális rendszer és a környezetvédelem. Célja, hogy e területeket koherensen kezelve, egymást erősítő hosszú távú célrendszert fogalmazzon meg. A kulcsfogalom a fenntartható versenyképesség (*sustainable competitiveness*), amely a három közpolitika integrációján alapszik [Mikita, J.–Nagy, J. 2007; Bruno 2008].

A gazdaság dinamizálásának, a foglalkoztatás magas szintjének *conditio sine qua non*-ja a globális versenyképesség, miként csak annak birtokában emelhetők kellően magas színvonalra a szociális juttatások, a természeti környezet védelme, fenntartható fejlesztése is.

A stratégia a hagyományosan nemzeti kompetenciába tartozó közpolitikákkal – a munkaerőpiac és a foglalkoztatás, a szociális gondoskodás és a jóléti rendszerek, az adózás, az oktatás és képzés, a kutatás és fejlesztés, az innováció, a vállalatok alapításának szabályozása – foglalkozik, és itt kezdeményez közösségi szintű együttműködést. Mindezen szakterületek igen érzékeny tematikát adnak a tagállamoknak. A nemzeti preferenciák eltérnek egymástól, ezért a tiszta közösségi kompetenciát a tagországok nem fogad(hat)ják el. A kormányok világosan felismerték, hogy a hatalom megtartása érdekében az említett területeket nem lehet szupranacionális hatáskörbe emelni. Európa fejlődésének fontos pillére, hogy a növekedési tényezők miként jelentkeznek a kontinens különböző térségeiben. Az unió versenyképességében megmutatkozó lemaradás egyik lényeges oka a K+F igen jelentős területi differenciáltsága [Bruno 2008; Horváth 2009].

A lisszaboni program 2005-ös újraindításának legfőbb célja az egyszerűsítés, a követelmények egységesítése, valamint a végrehajtás hatékonyságának növelése volt. A korábban különálló gazdaságpolitikai (gazdasági és foglalkoztatási) iránymutatásokat integrálták, megkönnyítve így a visszacsatolás és ellenőrzés mechanizmusainak működését. Kezdetben erősen kritizálták a tagállamspecifikus ajánlások, a közösségi intézmények által jóváhagyott nemzeti akcióprogramok hiányát. 2005-től az egyes szakpolitika-területenkénti terveket felváltották az egységes nemzeti reformprogramok, amelyek kidolgozásánál a tagállamok jobban érvényesíthetik nemzetgazdasági adottságaikat [Amstrong, K.–Begg, I.–Zeitlin, J. 2008].

A magas színvonalú kutatás-fejlesztés-innováció (K+F+I) – amelynek kiemelt szerepe van a lisszaboni stratégiában – segítségével tud csak az EU megfelelni az előtte álló kihívásoknak. Annak érdekében, hogy kontinensünk lépést tudjon tartani legfőbb vetélytársaival, növelni kell a termelékenységet, a foglalkoztatási rátákat, s így hosszú távon valódi tudásalapú társadalom megteremtése válik lehetővé. A kutatás-fejlesztés megoldásokat kínálhat olyan globális problémák kezelésére, mint az éghajlatváltozás elleni küzdelem, az energia-erőforrások optimálisabb felhasználása. A közösségi K+F töredezettségéből és az erre szánt anyagi források korlátozottságából következően az EU olyan közös politikát dolgozott ki, amelynek célja többszintű (európai, nemzeti és szubnacionális) hálózatok kiépítése, valamint a méretgazdaságosság megteremtése [Korres, G. M.–Chionis, D.–Staikouras, C. 2004].

A K+F-tevékenység leghatékonyabban regionális szinten értelmezhető, hiszen a fizikai közelség kedvezően hat a helyi szereplők közötti együttműködés kialakítására. Három fontos elméleti megközelítés magyarázza a kutatás-fejlesztés egy adott térség gazdasági fejlődésére kifejtett pozitív hatását.

*Vhanevar Bush* „lineáris” modellje szerint az alapkutatás előkészíti az alkalmazott kutatást, amely az innováció elengedhetetlen feltétele és mozgatórugója. Az „innovációs rendszerek” teóriája az intézményi hálózatok szerepét emeli ki a K+F+I-ben, ezek tekinthetők a gyakorlati alkalmazások legfőbb generálóinak. A közgazdászok és geográfusok körében népszerű úgynevezett „spill-over” megközelítés az innováció jótékony hatásainak megosztására, s az ebből fakadó gazdasági fellendülésre helyezi a hangsúlyt [Pose, A. R.–Crescenzi, R. 2008].

## Elméleti áttekintés

Az Európai Unió alapvető szerepet szán a kutatás-fejlesztés-innováció támogatásának a fenntartható gazdasági fejlődés elősegítésében. Az egyes régiók gazdasági teljesítménye szempontjából létfontosságú, hogy a helyi döntéshozatal, a vállalászási szféra mennyire képes a felhalmozott „tudásból”, a „tudományból” versenyelőnyt formálni, amely fenntartható és ösztönző lehet más földrajzi egységek számára is. Az európai régiók történelmi hagyományaikból, eltérő gazdasági fejlettségükből következően nem képesek a tudást és a technológiát ugyanolyan hatékonysággal befogadni, alkalmazni, ami nyilvánvalóan meghatározza növekedési kilátásaikat, sőt, ezért sokszor tovább mélyülhetnek a régiók között meglévő jelentős jóléti különbségek is.

A „*regionális innovációs rendszerek*” (RIS) *elmélete* fontos szerepet játszik a regionális gazdaságfejlesztés magyarázatában, s az EU ilyen elképzeléseiben. Ellentétben a lineáris innovációs modellekkel, a RIS felismerte az innováció összetettségét, figyelembe veszi a folyamatot jelentősen formáló érintettek (*stakeholder*) megjelenését. A rendszerszerű megközelítés válik így uralkodóvá a nemzeti és a regionális szintű K+F értelmezésében [Cooke, P.–Uranda, M.–Etzebarria, G. 1997]. A RIS-elmélet továbblép a lineáris modell azon megállapításán, amely szerint az innovatív fejlesztések a laboratóriumokból kiindulva lépcsőzetesen jutnak ki a piacra, ahová a gazdasági szereplők tranzakciók keretében juthatnak el. A rendszerelmélet két fon-

tos elemmel egészíti ki a lineáris modellt: hangsúlyozza a folyamatos interakciók és visszacsatolások jelentőségét, s figyelembe veszi a „tudás” hierarchikus mivoltát. Gyakorlatilag olyan analitikus keretet biztosít az innováció értelmezéséhez, amelyben a tevékenység egy ösztársadalmi folyamatként működik [De Bruijn-Lagendijk 2005]. Az interakciók és visszacsatolások hálózatokon keresztül valósulnak meg, s ennek segítségével válnak érintetteké a gazdaság szereplői. A „tudás” a folyamat motorja, míg a „tanulás” állandó alapelem. A tudás nem csupán tudományos eredményeket jelent, hanem a tapasztalatból származó ismereteket is. Ezt a rejtett (tacit) ismeretet megosztják, az egyik szereplő átadja az információt egy másiknak. A résztvevők között vannak állami, magán, valamint szupranacionális intézmények egyaránt (Európai Bizottság). Az innováció ezért iteratív, interaktív folyamat, amelyben több szinten és funkcióban vesznek részt a társadalmi szereplők. A vizsgált rendszert alapvetően a nemzeti szint határozza meg, de a közelmúltban egyre több szubnacionális innovációs rendszer is kialakult. Az innováció és a közös tanulási folyamat terjedésében egyre fontosabb tényezővé vált a proximitás (a fizikai közelség). Az a tapasztalat, hogy minél bonyolultabb, bizonytalanabb és rejtettebb a tudás, átadásában annál fontosabb a fizikai közelség. Ezen tények szerint az innováció hatékony működésének és terjesztésének legmegfelelőbb szintje a régió [Pellegrin 2007].

A regionális innovációs rendszerhez szorosan kapcsolódik a „hármasspirál” (*triple helix*) innovációs modell. Ennek alapját a kormányzati szervek, egyetemek/kutatóintézetek, valamint a vállalkozási szféra hármasa közötti szoros együttműködés adja, amely döntően a régióban zajlik [Oughton, C.–Landabaso, M.–Morgan, K. 2002]. A modell lehetőség biztosít, hogy figyelembe vegyünk a három szféra eltérő mechanizmusait, motivációit. Az egyetem alapvetően a tudás létrehozásában, a gazdaság a tudás hasznosításában, a kormányzat pedig a kapcsolatok katalizálásában játszik meghatározó szerepet. A modellben a három egység összefonódása a mechanizmus egyik ismérve. A regionális innovációs rendszerek jellemzésekor a szférákat, a tudásalapú gazdaság funkciói közötti szinergiákat kell meghatározni, s közös hatásvat maximalizálni [Lengyel, B.–Leydesdorff L. 2008].

Az európai integrációs elméletek közül a „többszintű kormányzás” (multi-level governance) *teóriája* használható fel a közös Európai Kutatási Térség, s az ennek keretében folytatott innovációs tevékenység értelmezésében. Az elmélet kidolgozása a kilencvenes évek elejére tehető, bár gyökerei egészen a neofunkcionalizmushoz nyúlnak vissza. Az irányzat megszületését az a felismerés motiválta, hogy az állam veszít hatalmából, a nemzetközi rendszerben hatalmi átrendeződés megy végbe. A nemzetközi szervezetek (európai intézmények), a szubnacionális entitások egyre nagyobb mértékben kerülnek kölcsönös függőségi viszonyba a nemzetállamokkal. Az elmélet lényege, hogy az Európai Unióban egy új politikaalkotási folyamat alakul ki, amelyben továbbra is megmarad a központi kormányzat vezető szerepe, bár az már nem rendelkezik a döntéshozatal monopóliumával. A döntési felelősségen a kormányok, az európai intézmények, valamint a regionális, helyi szereplők osztoznak. Az európai intézmények és a szubnacionális szereplők egyaránt lényeges szerepet játszanak a közpolitikák kialakításában, befolyásuk sokszor a nemzeti irányításával azonos jelentőségű [Hooghe, L.–Marks, G.–Blank, K. 1996].

## Az európai kohéziós politika és a K+F+I

A 2007 és 2013 közötti programozási időszakra jóváhagyott operatív programokban a tagállamok kiemelt hangsúlyt helyeznek a lisszaboni prioritások elérésére. A forráselkülönítési rendelkezések (*earmarking*) értelmében a régi tagországok (EU-15) kötelesek a rendelkezésre álló lehetőségek 60 százalékát a konvergencia régiókkal, 75 százalékát – a regionális versenyképességi és foglalkoztatási régiók esetében – a lisszaboni célokkal összefüggő finanszírozásra, tehát kutatás-fejlesztésre, innovációhoz kapcsolódó célok megvalósítására fordítani. Az újonnan csatlakozott tagállamok (EU-12) maguk választhatják meg a célösszeget, s mindannyian részt vesznek a forráselkülönítés gyakorlatában [Commission of the European Communities 2007b].

A lisszaboni stratégiával összefüggő célkitűzések már a korábbi programozási periódusokban is fontos szerepet játszottak a strukturális alapok elosztásánál, a ténylegesen számszerűsített előírányzat azonban kötelezővé teszi ezen célok teljesítését.

1. táblázat. Az innovációhoz kapcsolódó tevékenységek a strukturális alapokban, 2007–2013

Kód	2007-2013
	<b>Kutatás és technológiafejlesztés, innováció (K+F+I)</b>
1	Kutatóközpontokban végzett kutatási és technológiafejlesztési tevékenységek
2	Kutatási és technológiafejlesztési infrastruktúra, adott technológiára szakosodott központok
3	Technológiaátadás és együttműködési hálózatok fejlesztése
4	Kutatási és technológiafejlesztési támogatás, különösen a kkv-k számára
5	Vállalatok és vállalatcsoportok számára nyújtott magas szintű támogatási szolgáltatások
6	A környezetbarát termékek és gyártási eljárások előmozdítása a kkv-k számára
7	A kutatáshoz és innovációhoz közvetlenül kapcsolódó vállalatokba történő beruházás
9	A kkv-k kutatási, innovációs és vállalkozási tevékenységét ösztönző egyéb intézkedések
11	Információs és kommunikációs technológiák
12	Információs és kommunikációs technológiák (transzeurópai hálózatok – IKT)
13	Szolgáltatások és alkalmazások az állampolgárok számára
14	Szolgáltatások és alkalmazások a kkv-k számára
15	A kkv-k számára az IKT-hez való jobb hozzáférést biztosító egyéb intézkedések
62	Az egész életen át tartó tanulási rendszerek és stratégiák kidolgozása a vállalkozásokban
63	Az innovatív és termelékenyebb munkaszervezés kidolgozása és terjesztése
64	Az ágazatok és vállalkozások átszervezéséhez kapcsolódó konkrét foglalkoztatási, képzési és támogatási szolgáltatások kialakítása
68	Az egyéni vállalkozáshoz és új vállalkozások indításához nyújtott támogatás
74	Az emberi erőforrások fejlesztése a kutatás és innováció terén

Forrás: *Infoview 2008, DG Regional Policy, European Commission.*

Szervesen kapcsolódik a tágabban értelmezett kutatás-fejlesztés-innovációhoz az 1. táblázatban a strukturális alapok 2007–2013-as programozási tervidőszakra vonatkozó azon költségvetési tevékenysége, amelyen belül négy kiemelt kategória különíthető el:

- Kutatás és technológiafejlesztés, innováció és vállalkozások: 1–9 kód;
- Információs társadalom: 11–12 kód;

- A munkavállalók, vállalkozások és vállalkozók alkalmazkodóképességének növelése: 13–64 kód;
- Az emberi tőke fejlesztése: 68–74 kód.

Megállapítható, hogy e tevékenységi lista mennyiségileg és minőségileg egyaránt jelentősen kibővült az előző – 2000–2006-os – tervezési időszakhoz képest, amikor összesen 13 konkrét innovációhoz kapcsolódó tevékenységi területet jelöltek ki, s finanszírozhattak a tagállamok a kohéziós politikára szánt költségvetésből.

2005-ben az angliai Hampton Courtban tartott csúcsertekezletet követően megbízott független szakértői testület (Aho-csoport – *Esko Aho*, Finnország korábbi miniszterelnöke után) a 2006. tavaszi Európai Tanács elé terjesztett egy jelentést, amelyben összefoglalta javaslatait, hogy a felülvizsgált lisszaboni stratégiával összefüggésben az EU kutatási és innovációs teljesítményének megerősítése hogyan gyorsítható fel. A jelentés külön kiemelte a strukturális alapok fontosságát, s támogatta az új programozási időszakra megfogalmazottakat, miszerint a tagállamok kohéziós költségvetésük meghatározott százalékát fordítsák innovációs célokra [Independent Expert Group on R&D and Innovation appointed following the Hampton Court Summit and chaired by Mr. Esko Aho, 2006].

Az Európai Unió tagállamainak az operatív programok kidolgozásakor, a kohéziós célok függvényében, figyelemmel a kötelező forráselkülönítésre, meg kell határozniuk saját célrendszerüket, rögzíteniük szükséges a támogatni kívánt tematikákat. A 2. táblázat tagállamonként tartalmazza a közösségi támogatás – 2007–2013-as időszakra vonatkozó – kutatás-fejlesztés-innovációra fordítandó abszolút és relatív pénzüsségeit. Hangsúlyozni szükséges, hogy ezen előirányzatok teljesítése az adott államok felelősége. Az Európai Bizottság nem rendelkezik közvetlen ellenőrzési lehetőséggel, nem képes világosan követni az ilyen célokra fordított támogatások megvalósulását. Jelenleg nincs központi adatbázis, amelyben rögzíthetők és elemezhetők a végrehajtott projektek által elért eredmények.

Az EU-15 esetében – az innovációt tágabban értelmezve – a legjobb tervezett teljesítménnyel Dánia büszkélkedhet. Az ország a kohéziós politikára szánt összeg közel 70 százalékát fordítja erre a célra. Átlépi az 50 százalékos küszöböt, tehát a kiválóan teljesítők közé sorolható Finnország (60,2 százalék), Ausztria (57,9 százalék), Svédország (51,9 százalék), Hollandia (51,1 százalék) és az Egyesült Királyság (50,1 százalék). A régi tagállamok közül Görögország teljesítménye a leggyengébb, alig haladja meg a 20 százalékot. Az újonnan csatlakozottak közül (EU-12) Szlovénia az éllovas (31,4 százalék), míg Bulgária és Málta rendelkezik a legalacsonyabb mutatókkal (mindkét ország esetében 14,9 százalék). Magyarország a tervezési dokumentumok alapján a rendelkezésre álló összeg 21,7 százalékát fordítja a kutatás-fejlesztés-innováció finanszírozására, amellyel kevéssel az EU-12 átlag alatt (22,9 százalék) helyezkedik el, de jelentősen elmarad az összes tagállamot minősítő átlagtól (28,9 százalék).

A szigorúan vett kutatás-fejlesztés-innováció elemzésekor az EU-15 között a legmagasabb érték Luxemburghoz (34,2 százalék), a leggyengébb Görögországhoz (7,3 százalék) kapcsolódik. A kohéziós költségvetésük jelentős hányadát költik K+F-re ebből a csoportból Ausztria (31 százalék), Finnország (29,3 százalék), Svédország (24,9 százalék), az Egyesült Királyság (22,8 százalék), Olaszország (22 százalék).

2. táblázat. Innovációs célra fordított közösségi támogatás a strukturális alapokból, 2007–2013

Ország	Közösségi támogatás (euró)	Innovációs célra fordított közösségi támogatás (euró)	Innováció %	Ezen belül:			
				K+F %	Vállalkozások %	Információs társadalom %	Emberi tőke fejlesztése %
Bulgária	6,673,628,244	994,380,488	14,9	5,8	5,0	1,1	3,0
Belgium	2,063,500,766	917,579,171	44,5	15,3	16,5	0,3	12,4
Cseh Köztársaság	26,302,604,484	6,409,735,959	24,4	14,3	2,7	3,5	3,8
Dánia	509,577,239	355,433,570	69,8	31,1	5,7	4,9	28,1
Németország	25,488,616,290	11,289,389,833	44,3	18,0	17,8	1,3	7,2
Észtország	3,403,459,881	885,469,400	26,0	19,2	2,7	2,2	1,9
Görögország	20,210,261,445	4,137,975,911	20,5	7,3	3,4	6,9	2,9
Spanyolország	34,657,733,981	11,488,926,748	33,1	16,3	9,0	2,8	5,0
Franciaország	13,449,221,051	4,608,376,462	34,3	16,7	6,4	3,9	7,2
Írország	750,724,7420	201,100,00	26,8	15,3	5,6	2,1	3,8
Olaszország	27,844,959,814	9,888,373,205	35,5	22,0	4,5	5,3	3,7
Ciprus	603,534,992	148,150,000	24,5	10,2	10,0	2,5	1,8
Lettország	4,530,447,634	1,067,004,065	23,6	16,5	2,3	3,8	1,1
Litvánia	6,775,492,823	1,672,782,061	24,7	14,6	4,0	2,9	3,2
Luxemburg	50,487,332	19,033,725	37,7	34,2	1,0	2,5	
Magyarország	24,921,148,600	5,369,633,173	21,5	8,7	7,6	3,0	2,3
Málta	840,123,051	125,000,000	14,9	6,8	2,6	3,2	2,3
Hollandia	1,660,002,737	847,521,869	51,1	17,0	5,1	4,0	24,9
Ausztria	1,204,478,581	697,225,771	57,9	31,0	12,8	1,5	12,5
Lengyelország	65,221,852,992	15,790,328,678	24,2	13,1	4,5	4,2	2,4
Portugália	21,411,560,512	6,171,201,598	28,8	16,5	7,0	2,9	2,4
Románia	19,213,036,712	3,441,152,961	17,9	5,8	5,4	1,8	4,9
Szlovénia	4,101,048,636	1,288,996,204	31,4	23,8	3,7	2,1	1,9
Szlovákia	11,360,619,950	2,666,071,036	23,5	10,5	1,9	9,5	1,5
Finnország	1,595,966,044	961,534,142	60,2	29,3	11,5	8,9	10,6
Svédország	1,626,091,888	843,545,342	51,9	24,9	11,8	4,4	10,8
Egyesült Királyság	9,890,937,463	4,976,424,970	50,3	22,8	10,4	3,2	14,0
Határokon átnyúló együttműködés	7,823,821,774	2,121,285,945	27,1	16,0	2,9	6,4	1,9
TOTAL	344,184,939,658	99,383,632,287	28,9	14,5	6,4	3,8	4,2
EU-12	173,946,997,999	39,858,704,025	22,9	11,9	4,5	3,7	2,8
EU-15	162,414,119,885	57,403,642,317	35,3	17,3	8,6	3,7	5,8
EU-27	336,361,117,884	97,262,346,342	28,9	14,5	6,5	3,7	4,2

Forrás: Infoview 2008, DG Regional Policy, European Commission.

Az EU-12 közül kiemelkedik Szlovénia (23,8 százalék), Észtország (19,2 százalék) Lettország (16,4 százalék) teljesítménye. Legrosszabbul Bulgária és Románia teljesít (5,8 százalék mindkettőnél), hazánk jellemzője (8,7 százalék) az újonnan csatlakozott tagállamok átlaga (11,9 százalék) alatti.

## A kutatási keretprogram regionális aspektusai

Az Európai Unió K+F- és innovációs politikájának legfőbb pénzügyi eszközrendszerei a többéves keretprogramok, amelyek az 1980-as évektől kezdve egyre nagyobb költségvetéssel rendelkeznek. A támogatási összeg 2013-ra elérheti a 9 milliárd eurót, amely 75 százalékkal meghaladja az előző programozási időszak utolsó évében nyújtott támogatások összegét [European Research Advisory Board 2007].

A keretprogramokban a regionális dimenzió eleinte nem kapott különösebb jelentőséget. A projektekben való részvétel nagymértékben függ a helyi adottságoktól, hiszen a részvételt leginkább a K+F-létesítmények, felsőoktatási intézmények, a vállalati szféra koncentráltága határozza meg. Az elmaradottabb régiók ezért rendkívüli hátrányt szenvedtek, s nem profitálhattak a lehetőségekből. Mindezek következményeként a korábbi első célkitűzésbe tartozó régiók a hatodik keretprogram (2002–2006) összes résztvevőjének mindössze 18 százalékát adták [Healy, A.–Roy, S. 2006].

Időközben az egymást követő keretprogramokban mindinkább felismerték az EU K+F-politikájának területi dimenzióját. 2001-ben a Bizottság közleményt adott ki, amelyben hangsúlyozta a gazdasági élet regionális és helyi szereplőinek döntő szerepét az Európai Kutatási Térség (EKT) megteremtésében, egyben kiemelte, hogy azt az unió valamennyi régiója számára elérhetővé kell tenni [Commission of the European Communities 2001].

A jelenleg futó hetedik keretprogram (2007–2013) „Kapacitások” specifikus programján belül két tevékenységi terület van közvetlenül összhangban a közösségi kohéziós politika célrendszerével:

- A „tudás régiói” (*Regions of Knowledge*) alapvető feladata az európai régiók kutatási potenciáljának erősítése. Kiemelt jelentőségű a regionális hatóságok, egyetemek, kutatóközpontok, vállalkozásokat tömörítő „kutatásorientált regionális csoportosulások” (regionális klaszterek) ösztönzése és fejlesztése. A 2003-ban kísérleti jelleggel indult kezdeményezés lehetővé teszi a térségeknek a K+F-be való befektetési potenciál megerősítését, új regionális klaszterek kiépítését ösztönzi, ezzel is hozzájárul Európa jóléti színvonalának emelkedéséhez [Commission of the European Communities 2008d].
- A „kutatási potenciál” (*Research Potential*) tevékenység az EU konvergencia- és legkülső régióiban ösztönzi a meglévő, vagy kialakulóban lévő kiválóságok fejlesztését, segíti ezek felkészülését a közösségi kutatási tevékenységben való sikeres részvételre. A kibővült, 27 tagú EU teljes kutatási potenciálja felszabadításának érdekében különös figyelmet kell szentelni azon térségeknek, amelyek elmaradottságukból következően nem képesek kiaknázni a bennük rejlő lehetőségeket. A cselekvés meghatározóan számít olyan korábbi és

jelenlegi intézkedésekre, mint például az ötödik keretprogramhoz kapcsolódó, az akkori csatlakozó és tagjelölt országok számára létrehozott európai kiválósági központok, valamint a tudásátadást célzó Marie Curie-ösztöndíjak [Commission of the European Communities 2008e].

### **A kohéziós és a közös kutatási-fejlesztési-innovációs (K+F+I) politika közötti lehetséges kapcsolatok (szinergiák)**

Az Európai Unió kutatási-fejlesztési-innovációs, valamint kohéziós politikai elképzelései különböző módon járulnak hozzá a lisszaboni program két legfontosabb célkitűzéséhez (foglalkoztatás és a gazdasági növekedés biztosítása). A kutatáspolitikai nemzetközi szintű kiválóságok segítésére fókuszál, az innováció legfontosabb célja, hogy a felhalmozott tudást üzleti lehetőségekké alakítsa, gyakorlati megoldásokat biztosítson a társadalom számára. A kohéziós politikánál a szolidaritás, a méltányosság és az igazságosság elvei alapján az elsődleges cél a regionális társadalmi és gazdasági egyenlőtlenségek, fejlettségbeli különbségek csökkentése, az elmaradottabb térségek felzárkóztatása [Korres, G. M.–Chionis, D.–Staikouras, C. 2004].

Fontos kiemelnünk, hogy ezen szakpolitikák (K+F+I, kohéziós) eltérő joggal rendelkezők az alapszerződésekben. A legáltalánosabban értelmezett cél mindkét eszközrendszerénél azonos (a foglalkoztatás és gazdasági növekedés erősítése), ugyanakkor a speciális célkitűzések a szerződéssel összhangban kerültek meghatározásra. Az eltérő jogalpból következően a K+F+I-politika finanszírozási eszközei tématerületekre (politikai célok, tudományok) irányulnak, míg a kohéziós politikánál a földrajzi terület (a régió) a legfontosabb alapegység. A K+F eszközrendszere tehát tematikus szakosodást hoz létre, míg a regionális politika integrált szemléletet eredményez [European Research Advisory Board 2007].

A kutatási keretprogramok alapvetően európai szintű, transznacionális, versenyeztetésen alapuló pályázati felhívásokkal működnek. A pályázatok elbírálásában a Bizottság által kiválasztott független szakértők vesznek részt, a megítélés legfontosabb kritériuma a kiválóság, vagyis nem léteznek nemzeti és regionális kvóták. Jóllehet a nemzeti és a regionális szintek formálisan nem vesznek részt a munkafolyamatban, számtalan informális érdekcsoporton keresztül aktívan hozzájárulnak a keretprogram végrehajtásához. A kohéziós politika végrehajtása a Bizottság és a tagállamok közös kompetenciája, amely a többszintű kormányzás (*multi-level governance*) elveit követi. A kiválasztási folyamat elsősorban a regionális partnerségen alapszik. Ezen támogatási eszközök összehangolt felhasználását megkönnyíti, hogy a jelenleg futó programok időben teljesen lefedik egymást (2007–2013) [Policy Department Economic and Scientific Policy 2006]. A koherens K+F+I támogatási stratégia kimunkálásában a legnagyobb feladat a tagállamokra és a régiókra hárul, hiszen ezek tudják megítélni a beruházási igényeket, felvázolni szükségleteiket. A közpénzekkel való hatékony és eredményes gazdálkodás értelmében nincs mód arra, hogy ugyanazon támogatható költséget különböző közösségi forrásokból fedezzenek, tehát nem lehetséges a „dupla finanszírozás” (*double financing*).

A „társfinanszírozás” (*co-financing*) elve azt jelenti, hogy az EU támogatási eszközei az esetek nagy többségében nem helyettesíthetik a tagállami, regionális, a pályázó entitás (kutatóintézet, kkv, helyi hatóság) hozzájárulását. Pontos szabályok védik a rendszereket mind a strukturális alapoknál, mind a kutatási keretprogramnál. A strukturális alapok 2007–2013-as időszakra vonatkozó szabályzata világosan rögzíti, hogy nincs lehetőség a társfinanszírozásra szánt összeg más uniós pénzügyi forrásból való fedezésére. Ezen szabályozás vonatkozik a kutatási keretprogram végrehajtására is. A működési gyakorlat lehetővé teszi, hogy a strukturális alapok, a keretprogram és más uniós források ugyanazon kutatási-innovációs projekt különböző aspektusait/fázisait támogassák, amelyet „kiegészítő” finanszírozásnak (*complementary financing*) neveznek [Commission of the European Communities 2007c].

Rendkívül fontos, hogy a szinergiák ne kizárólag a projektfinanszírozásra koncentrálnak, mert a kutatási és innovációs kapacitások kiépítésében és fejlesztésében is elengedhetetlen a komplementaritás. Ezen elv gyakorlati megvalósulása a Bizottság által is gyakran hangoztatott tudásátadás (*knowledge transfer*). Mindkét közösségi támogatási rendszer lehetőséget nyújt arra, hogy az Európai Unió régiói megosszák egymással kutatási és innovációs tudásukat. A bevált gyakorlati megoldások régióközi partnerségek, valamint az európai szintű nyílt koordináció (*open method of coordination*) keretében való megosztása fontos szerepet tölt be az egész EU kutatási és innovációs teljesítményének javításában.

A közelmúltban számos tanácsadói testület és intézményi szereplő foglalkozott az eszközzrendszerek komplementaritásának kérdésével. Az Európai Unió Tudományos és Műszaki Bizottsága (CREST) iránymutatásokat fogadott el, az Európai Kutatási Tanácsadó Bizottság (EURAB) közleményt adott ki a témában. Az Európai Parlament ITRE bizottságának megbízásából 2006-ban tanulmány készült az egyes pénzügyi eszközök lehetséges optimális felhasználásáról. A testület megerősítette zárójelentésében, hogy a lisszaboni célok mielőbbi teljesítésének érdekében elengedhetetlen a komplementaritás elvének hatékonyabb alkalmazása a kétféle pénzügyi eszközzrendszer végrehajtásában. Kiemelték, hogy az eredményesebb működés eléréséhez a kutatási keretprogram és a kohéziós politika végrehátásában részt vevő nemzeti és regionális szereplők között hatékonyabb együttműködés és koordináció szükséges. [Commission of the European Communities 2007a].

Ezen célok teljesülése érdekében az Európai Bizottság fontos katalizátor szerepet vállal a nemzeti és a regionális innovációs politikák koordinációjában, a regionális, nemzeti és európai szintű döntéshozatal összehangolásában. A végrehajtás elméleti keretét a lisszaboni stratégia és az ennek szerves részét képező Európai Kutatási Térség adja.

## Következtetések

Az Európai Unió számára a világgazdaság jelenlegi helyzetében meghatározóan fontos kihívás a lisszaboni stratégiában lefektetett célok teljesítése, különös tekintettel a két alappillérenk számító gazdasági növekedés és munkahelyteremtés kérdéseire.

Ezen célok elérésében európai szinten a szakpolitikák közül kiemelt szerepet kap a kutatási-fejlesztési-innovációs, valamint a közös kohéziós politika.

A fenntartható fejlődésen alapuló európai gazdasági-társadalmi modell működésének alapfeltétele, hogy Európa kiváló kutatási és innovációs bázissal rendelkezzen.

Döntő feladat és igény, hogy az unió fejlettségbeli különbségei a minimálisra csökkenjenek. A kohéziós politika segítheti az egyes régiókat a kutatási és innovációs kapacitás kiépítésében, az innováció ösztönzésében és támogatásában, valamint a bevált gyakorlati megoldások terjesztésében.

A kutatási keretprogram támogatást kínál az elmaradottabb régiók szereplői számára is, amelynek segítségével sikeresen vehetik fel a versenyt Európa fejlettebb térségeivel a nagy transznacionális kutatási projektekből való részvételben.

A szakpolitikák megtervezésében, végrehajtásában részt vevő európai, nemzeti és regionális szereplőknek törekedniük kell arra, hogy összehangolják és optimalizálják a gazdasági növekedés és a foglalkoztatás megerősítésére létrehozott pénzeszközök felhasználását, s kedvező hatásuk a lehető legmagasabb szintet érje el.

## Irodalom

- Armstrong, K.–Begg, I.–Zeitlin, J. (2008): JCMS Synopsium: EU Governance after Lisbon. *Journal of Common Market Studies*, 46. 2, 413–450.
- Bruno, I. (2008): À vos marques, prêts, cherchez! La stratégie européenne de Lisbon, vers un marché de la recherche. Édition de croquant, Broissieux.
- Commission of the European Communities (2001): The Regional Dimension of the European Research Area. COM(2001) 549 final, Brussels.
- Commission of the European Communities (2007a): Competitive European regions through research and innovation. COM(2007) 474 final, Brussels.
- Commission of the European Communities (2007b): Member States and Regions delivering the Lisbon strategy for growth and jobs through EU cohesion policy, 2007-2013. COM(2007) 798 final, Brussels.
- Commission of the European Communities (2007c): Practical Guide to EU funding opportunities for research, development and innovation; Synergies in funding opportunities between: 7<sup>th</sup> Framework Programme for Research, Competitiveness & Innovation Programme, and Structural Funds. COM(2007) 474 final, Brussels.
- Commission of the European Communities (2007d): Capacities, PART 3 Regions of Knowledge – Work Programme 2008. C(2007) 5759, Brussels.
- Commission of the European Communities (2007e): Capacities, PART 4 Research Potential – Work Programme 2008. C(2007) 5759, Brussels.
- Commission of the European Communities (2008): Info view. DG Regional Policy, Brussels.
- Cooke, P.–Uranda, M.–Etzebarria, G. (1997): Regional innovation systems: institutional and organisational dimensions. *Research Policy*, 26. 4. 475–491.
- De Bruijn, P.–Legendijk, A. (2005): Regional Innovation Systems in the Lisbon Strategy. *European Planning Studies*, 13.8. 1153–1172.

- European Research Advisory Board (2007): Energising Europe's Knowledge Triangle of Research, Education and Innovation through the Structural Funds. Final Report, Brussels.
- Healy, A.–Roy, S. (2006): Where Does the Budget Go? Exploring the Territorial Dimension of EU R&D Policy. *Scienze Regionali*, 5. 2. 111–134.
- Hooghe, L.–Marks, G.–Blank, K. (1996): European Integration from the 1980s: state-centric v. multi-level governance. *Journal of Common Market Studies*, 34. 3, 341–378.
- Horváth, Gy. (2009): Cohesion deficiencies in Eastern and Central Europe – Inequalities of Regional Research Area. Discussion Papers No. 72, Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences, Pécs.
- Independent Expert Group on R&D and Innovation appointed following the Hampton Court Summit and chaired by Mr. Esko Aho (2006): Creating an Innovative Europe. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Korres, G. M.–Chionis, D.–Staikouras, C. (2004): Regional systems of innovation and regional policy in Europe. *Regional and Sectorial Economic Studies AEEADE*, 4. 1. 25–44.
- Lengyel, I. (2003): Verseny és területi fejlődés: térségek versenyképessége Magyarországon. JatePress, Szeged.
- Lengyel, I. (2006): A regionális versenyképesség értelmezése és piramismoddellje. *Terrületi Statisztika*, 9. 2, 131–138.
- Lengyel, B.–Leydesdoff, L. (2008): A magyar gazdaság tudásalapú szerveződésének mérése. *Közgazdasági Szemle*, 55. 522–547.
- Mikita, J.–Nagy, J. (2007): Nyílt koordináció az európai közös kutatási politikában. *Agrártudományi Közlemények*, 27. 182–187.
- Oughton, C.–Landabaso, M.–Morgan, K. (2002): The Regional Innovation Paradox: Innovation Policy and Industrial Policy. *Journal of Technology Transfer*, 27. 97–110.
- Palánkai, T. (2006): A lisszaboni program megvalósíthatósága. *Magyar Tudomány*, 167. 9, 1045–1056.
- Pellegrin, J. (2007): Regional innovation strategies in the EU or a regionalised EU innovation strategy? Conceptual and empirical underpinnings of the EU approach. *Innovation*, 20. 3. 203–221.
- Policy Department Economic and Scientific Policy (2006): Synergies between the 7<sup>th</sup> Research Framework Programme, the Competitiveness and Innovation Framework Programme and the Structural Funds. Network for European Techno-Economic Policy Support, Brussels.
- Pose, A. R.–Crescenzi, R. (2008): Research and Development, Spillovers, Innovation Systems and the Genesis of Regional Growth in Europe. *Regional Studies*, 42. 1. 51–67.

## Az új Európai Parlament

### A hetedik ciklus

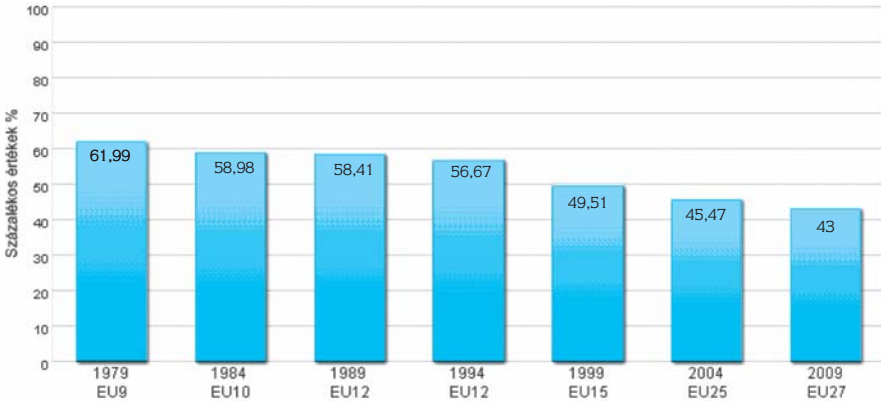
*A hetedik közvetlen európai parlamenti választásra 2009. június 4. és 7. között került sor az Európai Unióban, ahol ezúttal először választhattak 27 tagállam polgárai képviselőket.<sup>1</sup> A 736 kiadó helyre közvetlenül lehetett szavazni a tagállamokban, és a többnapos választási időszak végén – alacsony részvételi arányok mellett, az előrejelzéseknek nagyjából megfelelően – jobbközép győzelem született. A választások motivációja, csakúgy, mint ahogy ez 2004-ben is tapasztalható volt, főként belpolitikai ügyekre koncentrált, és az eredmények is inkább a belpolitikai véleménynyilvánításra engednek következtetni. Néhány tagállamban a vezető kormánypartok nagy vereséget szenvedtek, összességében pedig kijelenthető, hogy erősödés tapasztalható a jobboldali Európai Néppárt, valamint a Zöldek esetében, míg az Európai Szocialista Párt relatív veszteséggel zárta a választásokat, továbbá számottevően megerősödött a szélsőjobb mozgalmak képviselete. Az új Európai Parlamentre fontos szerep vár az elkövetkező öt éves periódusban, hiszen a remények szerint talán már idén hatályba lépő Lisszaboni Szerződés tovább erősíti majd a szerepét. De nem csak hosszú távon várnak kihívások az immár egyre fontosabb uniós társjogalkotóra: munkája kezdetén, saját elnökének megválasztását követően az Európai Bizottság elnökét is meg kellett választania, valamint várhatóan még 2009-ben sor kerül a teljes Európai Bizottság mint testület jóváhagyására is a temérdek más, szakpolitikai feladat mellett.*

Az EGK megalakulását követően az egykori Közgyűlés Európai Parlamentté (EP) való „előlépése” (1967) fejlődést jelentett a testület hatáskörében és megítélésében, de még inkább a közvetlen választások 1979-es bevezetése óta tölt be igen speciális szerepet az EP: a világon egyedülálló módon tagjait közvetlenül az állampolgárok választják öt évre, az európai parlamenti képviselők pedig megválasztásuk után nem országaik képviseletében dolgoznak, nemzeti mandátumok alapján, hanem képviselőcsoportokba tömörülve, szakpolitikai kérdésekre koncentráva.

Hazánkban az első európai parlamenti választásra 2004. június 13-án került sor, amikor a mostani 22-nél kettővel több EP-képviselőt delegálhattunk az Európai Parlamentbe. A 2004–2009-es ciklus végén, Bulgária és Románia 2007-es csatlakozása után, 785 képviselője volt a hatodik testületnek.

A 2009. júniusi EP-választáson tehát most először voksolhattak 27 tagállam szavazásra jogosult állampolgárai összesen 736 képviselőre. A választásokat egy időszakban tartották minden tagállamban, 2009. június 4. és 7. között, csütörtöktől vasárnapig.

<sup>1</sup> Hiszen a legutóbbi, 2004. június 10. és 13. között megrendezett választásokon még csak 25 tagállam szavazhatott, majd Bulgária és Románia EP-képviselőire külön választáson voksolhattak a két „legújabb” tagországban.



Forrás: Európai Parlament

**1. ábra. A korábbi választások részvételének tendenciája, összehasonlítva a mostani eredményekkel**

Az országok többségében vasárnap zajlott az esemény, de a nemzeti szabályozásoknak megfelelően néhány tagállam eltért ettől, így például Hollandiában és Dániában csütörtökön, Írországban pénteken, Máltán és Lettországban szombaton, Csehországban pedig két napon – pénteken és szombaton – tartották a szavazást. Vasárnap este, az utolsó szavazóurnák lezárása után egyszerre kezdték el számolni a leadott voksokat.

## Részvételi arány

Az előző európai parlamenti választásokhoz hasonlóan, 2009-ben is relatíve alacsony volt a részvételi arány, hiszen a nagyjából 375 millió szavazóból csak alig több mint 161 millió élt szavazati jogával. Noha néhány tagállamban (Belgiumban, Cipruson, Görögországban és Luxemburgban) kötelező a szavazás, az összes országot tekintve a részvételi arány így is alacsonynak mondható, az általános nemzeti választások átlagaitól is elmarad: 2009-ben 43 százalék volt. Ez a korábbi EP-választásokkal összehasonlítva is negatív tendenciát mutat, így alacsonyabb az öt évvel ezelőtti 45,47 százaléknál is.

A romló szavazókedvet mutatja, hogy csak kilenc tagállamban kúszott 50 százalék fölé a részvétel (Belgium, Ciprus, Dánia, Görögország, Írország, Lettország, Luxemburg, Málta és Olaszország – ezek közül néhányban kötelező a szavazás). A legmagasabb részvételi arány (90,75 százalék) Luxemburgban volt, a legalacsonyabb pedig (19,64 százalék) Szlovákiában.

## Képviselői helyek

Jelenleg a Nizzai Szerződés határozza meg a képviselők számát az Európai Parlamentben, azonban a folyamatos bővülés miatt a szerződésben maximalizált 732 képviselő

1. táblázat. Parlamenti helyek az előző ciklus végén, a Nizzai Szerződés alapján 2009-ben, illetve a Lisszaboni Szerződés alapján

Tagállam	2007	2009 Nizzai Szerződés alapján	Lisszaboni Szerződés alapján
Németország	99	99	96
Franciaország	78	72	74
Olaszország	78	72	73
Egyesült Királyság	78	72	73
Spanyolország	54	50	54
Lengyelország	54	50	51
Románia	35	33	33
Hollandia	27	25	26
Belgium	24	22	22
Csehország	24	22	22
Görögország	24	22	22
<b>Magyarország</b>	<b>24</b>	<b>22</b>	<b>22</b>
Portugália	24	22	22
Svédország	19	18	20
Ausztria	18	17	19
Bulgária	18	17	18
Finnország	14	13	13
Dánia	14	13	13
Szlovákia	14	13	13
Írország	13	12	12
Litvánia	13	12	12
Lettország	9	8	9
Szlovénia	7	7	8
Ciprus	6	6	6
Észtország	6	6	6
Luxemburg	6	6	6
Málta	5	5	6

lőnél idén is többet lehetett megválasztani.<sup>2</sup> Ennek az az oka, hogy a 2004-es csatlakozási szerződések hazánk és Csehország esetében korrigálták a korábban helytelenül két-két hellyel kevesebbre megállapított mandátumszámot, így tehát összesen 736-ra emelve a megválasztható képviselők számát. Amennyiben a Lisszaboni Szerződés már az EP-választások előtt életbe lépett volna, úgy az 750+1 (elnök) főben határozta volna meg a képviselők számát, a tagállamok számától függetlenül.

2 A Nizzai Szerződés 27 tagállamra határozott meg 732 helyet, de a 2004-es európai választásokon még csak 25 tagállama volt az uniónak. A szerződés értelmében a 732 helyet a 25 tagállam között kellett szétosztani, vagyis Románia és Bulgária helyeit a többi tagállam között arányosan felosztották. A 2007-es csatlakozással azonban ennek megfelelően kompenzálni kellett a két új tagállamot, így a 2009-es választásokig ideiglenesen a román és a bolgár képviselőkkel együtt összesen 785-re emelkedett a képviselők száma.

Érdekeség, hogy az 1979. évi Európai Parlamenttel összehasonlítva (amikor 9 tagállam képviselőiből állt a testület) „csak” nem egészen a duplájára nőtt a képviselők száma: míg 1979-ben 410 fős volt az EP, ma 736 képviselő ül a padosorokban (1981-ben 434-en, 1986-ban 518-an, 1994-ben 567-en, 1995-ben 626-an, 2004-től pedig 732-en voltak, és számuk csak átmenetileg emelkedett 2007-től 785-re).

## A 2009-es európai parlamenti választások eredményei

Az előrejelzéseknek megfelelően az EP-választások eredménye a jobbközép Európai Néppárt erősödését hozta, noha a relatíve leginkább megerősödött képviselőcsoport a Zöldek frakciója lett. További érdekes fejlemény, hogy míg az Európai Szocialista Párt jelentősen meggyengült, addig erősödés tapasztalható a szélsőjobb képviselők tekintetében.

Az öt legnagyobb tagállamban – Németországban, az Egyesült Királyságban, Franciaországban, Olaszországban és Spanyolországban – minden esetben a néppártok teljesítettek jobban szocialista ellenfeleiknél, akár kormányzó, akár ellenzéki pártokról legyen is szó. Szembetűnően és szintén Európa-szerte egységesen nőtt a szélsőjobboldali pártok támogatottsága: Ausztriában, Hollandiában, Bulgáriában és Magyarországon is jelentős politikai szerephez juttatták a választók ezeket a pártokat.

A választások előtt a néppárti EPP-ED képviselőcsoportnak 284 helye volt a testületben, a szocialista PES-nek pedig 215. Ehhez képest az eredmények eltolódást mutattak az arányokban a két legmeghatározóbb képviselőcsoportot illetően: míg az EPP-ED 265 mandátumot kapott, addig a szocialista képviselőcsoport 184 mandátumot nyert a választásokon.

A Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért Képviselőcsoport (ALDE) az eddigi 103 képviselőhelyével szemben 84 mandátumot szerzett, míg a Zöldek/az Európai Szabad Szövetség képviselőcsoportja a korábbi 42 székhez képest 55-re növelte képviselőinek számát a jóval kisebb parlamenti létszám ellenére is.

Új képviselőcsoportként jelent meg az ECR Európai Konzervatívok és Reformisták csoportja, amely a jórészt brit, lengyel és cseh konzervatív, némileg euroszkeptikus képviselőket tömöríti, kilépve a néppárt kötelékéből (hozzájuk csatlakozott az MDF képviselőjében *Bokros Lajos* magyar képviselő is).

Az EP új eljárási szabályzatának 30. pontja szerint képviselőcsoportot a hetedik ciklusban legalább a tagállamok egynegyedéből (azaz legalább hét tagállamból) érkező, minimum 25 képviselő formálhat. Jelenleg az Európai Parlamentben tehát hét képviselőcsoport működik, közülük a szocialista S&D frakció az egyetlen, amely minden tagállamból tömörít képviselőket (az EPP-ben nincs brit képviselő). A legnagyobb számú nemzeti delegáció a 42 fős német néppárti delegáció. A két nagy képviselőcsoport esetében a választások után tovább folytatták munkájukat a frakcióvezetők, *Joseph Daul* maradt a néppárti képviselőcsoport vezetője (egyik helyettesének *Szajer Józsefet* választották), *Martin Schulz* pedig a szocialista frakció vezetését folytatja ebben a ciklusban is. A liberális frakció vezetését *Graham Watson*ól vette át *Guy Verhofstadt* korábbi belga miniszterelnök, a zöldek frakcióját pedig megosztva vezeti *Rebecca Harms* és *Daniel Cohn-Bendit*. Az ECR-frakció vezetője

2. táblázat. A 2009-es választások eredményeképpen kialakult új Európai Parlament összetétele

Képviselőcsoport	Képviselőcsoport rövidítése	Mandátumok száma	Százalékos arány
Európai Néppárt (Kereszténydemokraták)	EPP	265	36
Európai Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége	S&D	184	25
Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért	ALDE	84	11,4
A Zöldek/ az Európai Szabad Szövetség	GREENS/EFA	55	7,5
Európai Konzervatívok és Reformisták	ECR	54	7,3
Az Egységes Európai Baloldal/az Északi Zöld Baloldal	GUE/ NGL	35	4,8
A Szabadság és Demokrácia Európája	EFD	32	4,3
Függetlenek	NA	27	3,7

*Michal Kaminski* lett, a GUE/NGL frakciót *Lothar Bisky*, az EFD-t pedig *Francesco Enrico Speroni* vezeti. 27 képviselő nem csatlakozott egyik politikai csoporthoz sem.

Az EP-képviselők közel fele, 49,8 százalékuk, újonnan került megválasztásra a képviselői posztokra. A legtöbb újraválasztott képviselő Máltáról jutott be (ötből négy), a legtöbb új képviselő arányosan pedig Litvániából (a képviselők háromnegyede újonc).

Az új képviselők közül a legfiatalabb a 25 éves dán *Emilie Turuen*, a legidősebb pedig a 81 éves olasz *Ciriaco de Mita*. Összesen nyolc egykori miniszterelnök ül majd a padsorokban, érdekesség, hogy közülük kettő Belgiumból (*Jean-Luc Dehaene* és *Guy Verhofstadt*).

A hetedik ciklusban tovább nőtt a női képviselők aránya, az előző ciklus 31 százalékához képest most a képviselők több mint 35 százaléka hölgy. Máltáról egyetlen női képviselőt sem választottak, a legnagyobb százalékban viszont Finnországból választották a hölgyeket, EP-képviselőik 61,5 százaléka nő.

A tagállamok közül a legtöbb pártból, szám szerint 12 különböző tömörülésből Belgiumból küldtek európai parlamenti képviselőket, míg a máltai öt képviselő csak két párthoz tartozik. Érdekesség, hogy míg a korábbi választásokon általában Olaszországból érkezett a legtöbbféle pártállású képviselő, ezúttal „csak” hat olasz párt színeiben jutottak be képviselők az EP-be.

## Az új parlament

A 2009. július 14. és 16. között megrendezett alakuló ülésen a képviselők megválasztották az EP hetedik ciklusa első felének tisztségviselőit<sup>3</sup>. A Strasbourgban meg-

3 Az Európai Parlament fő tisztségviselőit az eljárási szabályzatnak megfelelően minden ciklusban két és fél évre választják, azaz egy öt éves mandátum alatt kétszer választanak elnököt is. A választásokat követően az Európai Néppárt és az európai szocialisták csoportja informális megállapodást kötött, amelynek értelmében az első időszakban az EPP adja az elnököt, a második félideben pedig szocialista elnöke lesz a testületnek (várhatóan Martin Schulz, a szocialisták képviselőcsoport-vezetője).

rendezett esemény legfontosabb momentuma az Európai Parlament új elnökének megválasztása volt. A posztra két jelöltet állítottak: *Jerzy Buzek* lengyel néppárti képviselőt (akit mind a szocialista, mind a liberális csoport támogatásáról biztosított), valamint *Eva-Britt Svensson* svéd képviselőnőt a GUE/NGL képviselőcsoportból. A választás eredményeként elsőprő többséggel (555 vs. 89) Jerzy Buzeket választották meg az EP új elnökének két és fél évre. Buzek megválasztása különös jelentőséggel bír, hiszen személyében először került új tagállambeli politikus ilyen magas rangú vezetői pozícióba az Európai Parlamentben.

### Jerzy Buzek

Jerzy Buzek 1940. július 3-án született a lengyelországi Smilowicében, tanulmányait a Sziléziai Műszaki Egyetemen végezte, vegyészmérnöki diplomát szerzett. A műszaki tudományok professzora, a dortmundi, a szülői és az ispartai egyetem díszdoktora, egyetemi oktató az opolei és a sziléziai egyetemen, 2002 és 2004 között a czestochowai Akademia Polonijna rektorhelyetese.

A Lengyel Tudományos Akadémia Gliwicei Intézetének tudományos munkatársa, valamint Lengyelország képviselője a Nemzetközi Energiaügynökség Üvegházhatás-kutatási Programjában 1992 és 1997 között. 1996-ban társ-szervezője és elnöke az INCREASE nevű, energia- és környezetvédelemmel foglalkozó, 19 intézményt tömörítő nemzetközi hálózatnak. 2002-ben megalapította a Civil Társadalom Szervezetet és a Polónia Diplomáciai Iskolát. Mintegy 200 tudományos cikk, számos ismertető és három szabvány szerzője a környezetvédelem, az energetika és a művelettan területén.

Politikai karrierje a Szolidaritás mozgalommal kezdődött, 1980-ban a Szolidaritás független és önálló szakszervezet tagja lett, 1981-ben a Szolidaritás első országos küldöttkongresszusának elnöke. 1981 után a szakszervezet titkos szerveiben tevékenykedett, 1989 után a Szolidaritás IV., V. és VI. kongresszusának is elnöke.

1997 és 2001 között Lengyelország miniszterelnökeként 1999-ben bevezette Lengyelországot a NATO-ba és felkészítette az országot az európai integrációra, 1998-ban részt vett a csatlakozási tárgyalások megkezdésében. A Választói Szolidaritási Társadalmi Mozgalom (AWS) és Lengyelország képviselője az EPP-ED képviselőcsoportjában (1999), Lengyelország uniós csatlakozásától kezdve, 2004-től az Európai Parlament tagja. 1998-ban feleségével létrehozta a Családok Alapítványát.

2006-ban az elismert „Parliament Magazine” az év legkiválóbb európai parlamenti képviselőjévé választotta a „tudományos kutatás és a technológia” kategóriában. 2007-ben, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata kihirdetésének 60. évfordulója alkalmából Hans-Gert Pöttering, az Európai Parlament elnöke egy békegalamb szoborral tüntette ki.

Az alakuló ülésen a parlament elnöke mellett megválasztották a 14 alelnököt, valamint döntöttek az adminisztratív területekért, illetve a parlament működéséért felelős ún. kvestorok (*quaestor*) személyéről is.

Alelnökök:

- Giovanni Pittella, S&D, Olaszország
- Rodi Kratsza-Tsagaropoulou, EPP, Görögország
- Sztavrosz Lambrinidisz, S&D, Görögország
- Miguel Ángel Martínez-Martínez, S&D, Spanyolország
- Alejo Vidal-Quadras, EPP, Spanyolország
- Dagmar Roth-Behrendt, S&D, Németország
- Libor Roucek, S&D, Csehország
- Isabelle Durant, Greens, Belgium
- Roberta Angelilli, EPP, Olaszország
- Diana Wallis, ALDE, Egyesült Királyság
- Schmitt Pál, EPP, Magyarország
- Edward McMillan-Scott, ECR, Egyesült Királyság
- Reiner Wieland, EPP, Németország
- Silvana Koch-Mehrin, ALDE, Németország

Az elnök és az alelnökök együtt alkotják az Elnökséget, az ún. Bűrőt. A Bűró szervezeti, pénzügyi és igazgatási feladatokat lát el. Az elnök szerepe az ülések levezetése, valamint ő elnököl a vezető testületek ülésein, képviseli az Európai Parlamentet a nemzetközi kapcsolatokban, valamint az Európai Unió költségvetését is ő írja alá. Bármelyik alelnökre átruházhatja egyes feladatait, így az üléseken sem mindig ő elnököl, és nemzetközi viszonylatban is számíthat alelnökei segítségére.

A Bűró tagjai mellett az Európai Parlament szervezetében igen fontos szerepet töltenek be a kvestorok, akik a képviselők munkájával összefüggő pénzügyi és igazgatási feladatokért felelnek. A kvestorok részt vesznek a Bűró ülésein, és bár nem tagok, tanácsadóként segítik a testület tevékenységét. A hetedik ciklus első felére megválasztott kvestorok a következők:

- Lidia Geringerde Oedenberg, S&D, Lengyelország
- Jim Higgins, EPP, Írország
- Astrid Lulling, EPP, Luxemburg
- Jiri Mastalka, GUE/NGL, Csehország
- Bill Newton Dunn, ALDE, Egyesült Királyság

Érdekesség, hogy míg az előző ciklusban hat kvestor került megválasztásra, most számuk eggyel csökkent (az előző ciklus második felében *Fazakas Szabolcs* szocialista EP-képviselő is kvestori pozíciót tölthetett be).

A bizottsági struktúrában ezúttal – eltérően az előző cikluskiváltástól – nem történt változás, ugyanúgy húsz bizottság tevékenykedik, valamint ezúttal egy ún. különbizottságot is létrehozott az Európai Parlament, amely a gazdasági válság hatásaival foglalkozik.

A bizottsági elnöki posztokért folytatott versenyt egyértelműen Olaszország nyerte: az EPP második legnagyobb küldöttsége kapta a legtöbb bizottság vezetését (ami egyfajta kárpótlás lehet számukra azért, mert a parlamenti elnöki posztra az előze-

3. táblázat. Az Európai Parlament új bizottsági elnökei

Szakbizottság		Tagok száma	Elnök
AFET	Külügy	76	Gabriele Albertini (EPP, olasz)
DROI	Emberi jogok (albizottság)	30	Heidi Hautala (Zöldek, finn)
SEDE	Biztonság- és védelempolitika (albizottság)	30	Arnaud Danjean (EPP, francia)
DEVE	Fejlesztés	30	Eva Joly (Zöldek, francia)
INTA	Nemzetközi kereskedelem	29	Vital Moreira (S&D, portugál)
BUDG	Költségvetés	44	Alain Lamassoure (EPP, francia)
CONT	Költségvetés-ellenőrzés	29	Luigi de Magistris (ALDE, olasz)
ECON	Gazdasági és monetáris ügyek	48	Sharon Bowles (ALDE, brit)
EMPL	Foglalkoztatás és szociális ügyek	50	Pervenche Beres (S&D, francia)
ENVI	Környezetvédelem, közegészségügy és élelmiszerbiztonság	64	Jo Leinen (S&D, német)
ITRE	Ipar, kutatás és energiaügy	55	Herbert Reul (EPP, német)
IMCO	Belső piac és fogyasztóvédelem	39	Malcolm Harbour (ECR, brit)
TRAN	Közlekedés és idegenforgalom	45	Brian Simpson (S&D, brit)
REGI	Regionális fejlesztés	49	Danuta Hübner (EPP, lengyel)
AGRI	Mezőgazdaság és vidékfejlesztés	45	Paolo de Castro (S&D, olasz)
PECH	Halászat	24	Carmen Fraga Estévez (EPP, spanyol)
CULT	Kultúra és oktatás	32	Doris Pack (EPP, német)
JURI	Jogi ügyek	25	Klaus-Heiner Lehne (EPP, német)
LIBE	Állampolgári jogok, bel- és igazságügy	55	Fernando Lopez Aguilar (S&D, spanyol)
AFCO	Alkotmányos ügyek	25	Carlo Casini (EPP, olasz)
FEMM	Nők jogai és esélyegyenlőség	35	Eva-Britt Svensson (GUA/NGL, svéd)
PETI	Petíciók	35	Erminia Mazzoni (EPP, olasz)
CRIS	Válságkezelésre létrehozott különbizottság	45	Wolf Klinz (ALDE, német)

Forrás: Európai Parlament

tes várakozásokkal szemben nem ők adhatták az embert). Az olaszok után a franciák és a németek jutottak a legtöbb vezetői poszthoz.

A parlamenti bizottságokba az állandó tagokkal megegyező számú és politikai csoport-arányú helyettes tagot is választanak, akik az üléseken teljes joggal vehetnek részt, szavazni viszont csak az állandó tag távollétében szavazhatnak.

## Az európai parlamenti választások magyar szemmel

Hazánkban – *Sólyom László* köztársasági elnök március 26-ai döntése alapján – 2009. június 7-én tartották az EP-választásokat. Az EP-képviselőket az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény alapján választjuk, s ez az eljárás több pontban különbözik az országgyűlés tagjainak megválasztásától. Az EP-választások esetében a Magyar Köztársaság területe egy választókerületet alkot,

továbbá a választók arányos választási rendszerben, listás szavazáson adhatják le voksukat (azaz nem egy személyre, hanem pártok által kijelölt listára szavaznak). A listán a pártoknak előre meg kell határozniuk a jelöltek sorrendjét, akik ez alapján jutnak mandátumhoz. A törvény alapján két vagy több párt közös listát is állíthat, listaállításához legalább 20 000 ember aláírásával hitelesített ajánlása szükséges. Hasonlóan egy választókerületként szavaznak a képviselőkről egyébként 19 másik tagállamban is. Területi választókerületeket pedig csak hat ország alkalmaz. Németországban a pártok állíthatnak országos és helyi listát is, de a mandátumokat országosan osztják szét. A korábbi ciklussal szemben ezúttal Magyarország 24 helyett csak 22 EP-képviselőt küldhetett Brüsszelbe, illetve Strasbourgba.

A választások Magyarországon viszonylag alacsony részvétel mellett zajlottak (36,31 százalék, szemben a 2004-es 38,5 százalékkal), elmaradva a 43 százalékos uniós átlagtól. A választópolgárok döntése alapján a következőképpen alakultak a pártokra leadott szavazatok:

- Fidesz-KDNP: 56,36 százalék, 14 mandátum
- MSZP: 17,37 százalék, 4 mandátum
- Jobbik: 14,77 százalék, 3 mandátum
- MDF: 5,3 százalék, 1 mandátum
- LMP: 2,61 százalék, 0 mandátum
- SZDSZ: 2,16 százalék, 0 mandátum
- Munkáspárt: 0,96 százalék, 0 mandátum
- MCF Roma Összefogás: 0,46 százalék, 0 mandátum

Magyarországról tehát négy párt jutott az Európai Parlamentbe. A megválasztott 22 képviselő 36 százaléka nő (az előző ciklusban 38 százaléka volt, jelenleg összesen az EP-ben pedig 35 százalék), és Kósa Ádám, a Siketek és Nagyothallók Országos Szövetsége elnökének személyében Magyarországról jutott be az első siket képviselő az Európai Parlamentbe.

A választásokon az Európai Parlamentbe jutott képviselők listája:

- Fidesz-KDNP (EPP): *Schmitt Pál, Szájer József, Gál Kinga, Ader János, Surján László, Deutsch Tamás, Járóka Livia, Schöpflin György, Gyürk András, Óry Csaba, Glattfelder Béla, Kósa Ádám, Hankiss Ágnes, Győri Enikő*
- MSZP (S&D): *Göncz Kinga, Herczog Edit, Gurmai Zita, Tabajdi Csaba*
- Jobbik (Független): *Morvai Krisztina, Balczó Zoltán, Szegedi Csanád*
- MDF (ECR): *Bokros Lajos*

A választások után röviddel eldőlt, hogy a Fidesz-KDNP képviselői a néppárti EPP frakcióhoz csatlakoznak, az MSZP képviselői pedig a szocialista S&D szövetséghez. Az MDF által delegált egy képviselő az újonnan alakult konzervatív ECR-frakcióhoz csatlakozott, a Jobbik színeiben bejutott három képviselő pedig függetlenként dolgozik az Európai Parlamentben.

A tisztségviselők választásánál a magyar képviselők közül Schmitt Pál kapta a legmagasabb posztot, akit az Európai Parlament egyik alelnökének választottak meg. Ebben a ciklusban magyar képviselő nem kapott kvesztori helyet<sup>4</sup>, és bizottsági el-

4 Az előző ciklus második felében Fazakas Szabolcs egyike volt az EP kvesztorainak.

**4. táblázat. Magyarországi képviselők szakbizottsági kinevezései**

Szakbizottság	Főtagok	Póttagok
Külgügyi Bizottság		Gál Kinga (néppárti) Schöpflin György (néppárti)
Emberi Jogi Albizottság	Gál Kinga (néppárti)	Járóka Livia (néppárti)
Biztonság- és védelempolitikai Albizottság	Hankiss Ágnes (néppárti)	Schöpflin György (néppárti)
Fejlesztési Bizottság	Gyürk András (néppárti)	Óry Csaba (néppárti) Surján László (néppárti)
Nemzetközi Kereskedelmi Bizottság		Glattfelder Béla (néppárti)
Költségvetési Bizottság	Surján László (néppárti) Herczog Edit (szocialista) Bokros Lajos (konzervatív-reformista)	Hankiss Ágnes (néppárti)
Költségvetési Ellenőrzési Bizottság	Deutsch Tamás (néppárti)	Herczog Edit (szocialista)
Gazdasági és Monetáris Bizottság	Győri Enikő (néppárti)	
Foglalkoztatási és Szociális Bizottság	Kósa Ádám (néppárti) Óry Csaba (néppárti)	Deutsch Tamás (néppárti) Göncz Kinga (szocialista) Győri Enikő (néppárti) Járóka Livia (néppárti) Schmitt Pál (néppárti)
Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Bizottság	Áder János (néppárti)	Balczó Zoltán (független) Tabajdi Csaba (szocialista)
Ipari, Kutatási és Energiaügyi Bizottság	Balczó Zoltán (független)	Gyürk András (néppárti)
Belső Piaci és Fogyasztóvédelmi Bizottság		Szegedi Csanád (független)
Közlekedési és Idegenforgalmi Bizottság		Gurmai Zita (szocialista) Kósa Ádám (néppárti)
Regionális Fejlesztési Bizottság	Deutsch Tamás (néppárti) Szegedi Csanád (független)	Surján László (néppárti)
Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Bizottság	Glattfelder Béla (néppárti) Tabajdi Csaba (szocialista) Morvai Krisztina (független)	
Halászati Bizottság	–	–
Kulturális és Oktatási Bizottság	Schmitt Pál (néppárti)	
Jogi Bizottság		Herczog Edit (szocialista) Szájer József (néppárti)
Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság	Gál Kinga (néppárti) Hankiss Ágnes (néppárti) Járóka Livia (néppárti) Göncz Kinga (szocialista)	Áder János (néppárti) Morvai Krisztina (független)
Alkotmányügyi Bizottság	Schöpflin György (néppárti) Szájer József (néppárti) Gurmai Zita (szocialista)	
Nőjogi és Esélyegyenlőségi Bizottság	Járóka Livia (néppárti) Gurmai Zita (szocialista)	
Petíciós Bizottság	Hankiss Ágnes (néppárti) Tabajdi Csaba (szocialista)	Deutsch Tamás (néppárti) Göncz Kinga (szocialista) Schmitt Pál (néppárti)

5. táblázat. Határon túli magyar képviselők bizottsági tagságai

Szakbizottság	Főtagok	Póttagok
Külgügyi Bizottság		Tőkés László (néppárti, Románia)
Emberi Jogi Albizottság	Tőkés László (néppárti, Románia)	
Nemzetközi Kereskedelmi Bizottság	Winkler Gyula (néppárti, Románia)	
Foglalkoztatási és Szociális Bizottság	Bauer Edit (néppárti, Szlovákia)	Sógor Csaba (néppárti, Románia)
Ipari, Kutatási és Energiaügyi Bizottság		Mészáros Alajos (néppárti, Szlovákia)
Regionális Fejlesztési Bizottság		Winkler Gyula (néppárti, Románia)
Kulturális és Oktatási Bizottság	Tőkés László (néppárti, Románia)	
Jogi Bizottság	Mészáros Alajos (néppárti, Szlovákia)	
Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság	Sógor Csaba (néppárti, Románia)	Bauer Edit (néppárti, Szlovákia)
Nőjogi és Esélyegyenlőségi Bizottság	Bauer Edit (néppárti, Szlovákia)	

női kinevezéssel sem büszkélkedhetünk. Azonban a 22 magyar képviselő közül hat bizottsági alelnök került megválasztásra (*Deutsch Tamás* – költségvetési ellenőrzés, *Gál Kinga* – állampolgári jogok, *Göncz Kinga* – állampolgári jogok, *Gurmai Zita* – alkotmányügy, *Hankiss Ágnes* – petíciók és *Járóka Livia* – nőjog-esélyegyenlőség).

## Az Európai Parlament új ciklusának kihívásai

Az Európai Parlament munkájának hetedik ciklusa tehát megkezdődött. A ciklus legelején szembesültek az első nagy feladattal a képviselők, amikor dönteniük kellett José Manuel Barroso, az Európai Bizottság elnökének új mandátumáról, és várhatóan még idén vár rájuk a következő Bizottság egészéről való szavazás is. Emellett a testület is igyekszik minél inkább felkészülni a Lisszaboni Szerződés életbelépésére, hiszen azzal jelentősen erősödik majd társjogalkotói szerepe. Az intézményi kérdések mellett pedig számos olyan jogi dosszié fut, amely jelentős kihívások elé állítja az EP-képviselőket, emellett még további aktuális politikai kérdésekkel is kell foglalkozni, mint például a környezeti kérdések, kiemelt figyelemmel a decemberi koppenhágai klímakonferenciára. A következő öt év nem hagy sok szabadidőt az Európai Parlament tagjainak: gazdasági és pénzügyi kérdések; energiaügyek; közlekedés; fogyasztóvédelem; foglalkoztatás és szociális ügyek; belső piac; bevándorlás; alapjogok; költségvetés; külkapcsolatok és bővítés – hogy csak néhány területet említsünk, amelyekkel kapcsolatosan fontos döntések várnak az EP-re 2009 és 2014 között.

LOSONCZI LÍVIA

## Polgárok Európája

### Remények és tények Lisszabon jegyében

*A Lisszaboni Szerződés életbelépésével valószínűleg új fejezet kezdődik a civilek és az Európai Unió kapcsolatrendszerében. Jelenleg ugyanis az EU-nak nincs egységes civil politikája, sőt még a civil szféra közösségi szempontú definíciója sem egyértelmű. A Lisszaboni Szerződés viszont kimondja: a demokratikus és polgár-közeli Európai Unió feltétele, hogy az uniós intézmények és tagállamok szorosan együttműködjenek a civil társadalommal, megerősíti, és egyértelművé teszi az európai szintű párbeszéd jogi kereteit. Egymillió polgár aláírásával pedig arra lehet kényszeríteni a Bizottságot, hogy foglalkozzon egy-egy kérdés uniós szabályozásával. Ugyanakkor az Európai Bizottság már hosszú évek óta szorgalmazza a polgárokkal folytatott párbeszéd bővítését, a civil szervezetek minél hatékonyabb bevonását a közösségi döntések előkészítésébe, a valódi – és nem csak a szándék szintjén létező – Polgárok Európája megteremtését. Az Európai Unió előtti kihívások ugyanis egyre szaporodnak: romló demográfiai helyzet, társadalmak előregedése, munkahelyteremtés, bevándorlás, gazdasági válság és következményei stb. Az EU szempontjából hasonlóan fontos téma, hogy miként lehet megszüntetni a polgárok bizalmatlanságát az európai intézményekkel szemben. Barabás Miklós, az Európa Ház igazgatója szerint ezen kérdések megoldása nem lehet kizárólag az uniós intézmények, szakértők, politikusok feladata, összeurópai, össztársadalmi erőfeszítésre van szükség, amelyben a civileknek jelentős szerep jut.*

*Preuvenement.* Magyarra talán „Ízpróbának” fordítható négynapos ételfesztivál Maastrichtban. Előkészítésében, szervezésében és lebonyolításában évek óta 1200 önkéntes vesz részt, akik a munkájukért semmiféle fizetséget nem kapnak. A cél a turisztikai vonzerő növelése, a térség idegenforgalmának javítása, és a bevétel jelentős részének jótékony célú felhasználása. A 120 ezer lakosú város, amelyet az EU alapszerződésének aláírásakor szinte senki nem ismert, ma már évi 18 millió turistát fogad, és ebben kiemelkedő szerepe van a különféle civil kezdeményezéseknek. Az önkéntesség, a civil aktivitás nyomaival mindenhol találkozik az ember Hollandiában, ahol még a legjelentéktelenebbnek tűnő ügyben is kikérik a közösség véleményét, így a döntéseket az emberek a magukénak érzik. Hasonló a helyzet több észak-európai országban, máshol – különösen néhány újonnan csatlakozott tagországban – a civil hagyományok közel sem olyan erősek. Mint a vonatkozó uniós dokumentumok megállapítják, „a civil társadalom a 27 tagállamban egymástól eltérő fejlettségi szinten áll, és egymástól eltérő mértékben él a részvételi demokráciában, a jogalkotási eljárásban és a nemzeti, regionális és helyi hatóságokkal folytatott párbeszédben való részvétel lehetőségeivel”. Részben ez az oka annak, hogy az EU-nak nincs egységes civil politikája, sőt a civil társadalom általános elveket tartalmazó uniós értelmezése is csak néhány éve született meg.

## Civil társadalom és az EU

A civil társadalom közösségi fogalmának meghatározására tett első kísérlet csak a kilencvenes évek végére (!) tehető, miközben már abban az időben is több ezer nem-kormányzati szervezet képviseltette magát Brüsszelben, és állt hivatalos kapcsolatban az európai intézményrendszerrel. A következő fontos lépés 2001-ben történt, amikor az Európai Bizottság közzétette a „Fehér könyv az európai kormányzásról” című dokumentumot, amely a tennivalók egyikeként a civil társadalom fokozottabb bevonását jelölte meg az intézményrendszer legitimitásának növelése, vagy másként fogalmazva: a demokráciadeficit csökkentése érdekében. Mint *Arató Krisztina* kutató hangsúlyozza, ilyen értelemben a civil társadalommal való kapcsolatrendszert az EU egyfajta kompenzációnak használja. A civilek fokozott bevonásának másik oka, hogy a feladatok nagyságához képest a Bizottság főigazgatóságain kevés az ember, és ezért rákényszerülnek külső – például civil – szervezetek segítségére. Az Európai Unió mindezekén felül jelentős kommunikációs problémákkal is küszködik. Az állampolgárokhoz ritkán jut el az EU sikeres szakpolitikáinak híre, viszont maga a szervezet és döntéshozatali mechanizmusa átláthatatlanok a számukra.

*Kuti Éva*, a téma legismertebb kutatója úgy véli, hogy elsősorban ezen a területen, a kommunikációban és a tudatformálásban van óriási szerepük a civil szervezeteknek. Az Európai Uniónak rólunk, európai polgárokról kell szólnia, és ehhez szükség van a civil szervezetekre, amelyek szót tudnak érteni akár a hazai közvetítőkkel, akár magukkal az uniós intézményekkel, de még elég személyesek ahhoz, hogy a szükséges ismereteket eljuttassák az emberekhez. Ugyanakkor jobban bele kellene kapcsolódnuk a döntések előkészítésének folyamatába, hogy érvényesíthessék országait, vagy adott esetben országhatárokon átnyúló szakmai szempontjaikat.

## Civilek az EU intézményrendszerében

A civil szervezetek legfontosabb partnere az EU intézményrendszerében az Európai Bizottság, amelynek csaknem kizárólagos jogában áll a közösségi jogszabályok kezdeményezésének lehetősége. Ezért itt van a legnagyobb esély a közösségi jogalkotás befolyásolására. Minél korábban kapcsolódnak be a civil szervezetek a véleményformálásba, a politikaalakításba, a döntéshozási folyamat minél alacsonyabb szintjén képviselik álláspontjukat, annál nagyobb az esélye annak, hogy véleményük érvényre jut. A főigazgatóságok – elsősorban azok, amelyek a civil szféra célpontjainak számító szociális, környezetvédelmi stb. témákkal foglalkoznak – tulajdonképpen a civil szervezetek segítségével nemigen tudnák ellátni feladataikat. Ezért rendszeres konzultációkat folytatnak a társadalom különböző csoportjait és érdekeit képviselő civil és szakmai szervezetekkel. Néhány éve elindult az interaktív politikaformálási kezdeményezés (IPM), amely lehetőséget ad a civileknek arra, hogy hozzászóljanak a Bizottság által közzétett dokumentumokhoz, és arra, hogy online megbeszéléseket folytassanak az EU vezető tisztségviselőivel. A civil párbeszéd ugyanak-

kor nem szerepel az alapszerződésekben, az Európai Bizottságot pedig formálisan semmi nem kötelezi arra, hogy a beérkezett véleményeket figyelembe vegye.

A civil szervezetek szempontjából az Európai Unió konzultatív intézményei közül a Gazdasági és Szociális Bizottság (GSZB) a legfontosabb. Arató Krisztina tanulmányában ugyanakkor arról ír, hogy bár a GSZB a civil szféra véleményét hivatott megjeleníteni a közösségi döntéshozatalban, ezt a képességét több tényező is gyengíti. Mindenekelőtt a tagságában a munkaadók és a szakszervezetek kétharmados arányban szerepelnek, így az összes többi „civil érdek” a maradék egyharmadot teszi ki. A GSZB tagjai formálisan a tagállamok kormányainak delegáltjai, így a személyek és szervezetük hazai súlya jelentősen befolyásolja mandátumukat. Ezenkívül a GSZB 1957-es megalakítása óta nem volt képes sem a közösségi döntéshozatalban betöltött szerepét kiterjeszteni (ellentétben az Európai Parlamenttel), sem pedig belső szerkezetét, működését az európai civil társadalom fejlődésének megfelelően megújítani.

*Herczog Mária*, a bizottság tagja viszont másként értékeli a Gazdasági és Szociális Bizottság munkáját. Ha nincs párbeszéd, akkor nincs közös megoldás – mondja, és egy Brüsszelben gyakran emlegetett történettel érzékelteti a civil szervezetek lobbizásának jelentőségét. A vakokat, illetve a mozgássérülteket képviselő szervezetek összevitattoztak, hogy legyen-e olyan uniós szabályozás, amelynek értelmében le kell kerekíteni a járdaszéleket, hogy azokon a kerekesszékekkel is le lehessen menni. A vakokat képviselők viszont azt mondták, hogy ők akkor halálos balesetet szenvednek majd, mert nem érzik, hogy vége a járdának, és lelépnek az úttestre. A történet szimbolikus jelentőségű, mert megmutatja, hogy egy elfogadott szabályozásban meg kell jelennie annak a nagyon sokszínű, sokféle partikuláris érdeknek, amelyet a civil csoportok képviselnek. A GSZB-ben a civil szervezetek fel tudják hívni a figyelmet bizonyos jelenségekre, láthatóvá teszik az érdekkonfliktusokat. *Herczog Mária* sikeresnek véli a testület munkáját, hiszen az általuk javasoltak hetven százaléka bekerül a határozatokba.

## Magyarok az európai ernyőszervezetekben

Az Európai Parlament szerepének erősödésével a civil csoportok számára egyre fontosabbá válik a képviselőkkel folytatott kapcsolatrendszer kiépítése. A parlament szakmai testületei általában komolyabb vizsgálatnak vetik alá a bizottsági előterjesztéseket, és szükségük van a külső szakértelemre, az adott témában működő érdekcsoportok véleményére. *Barabás Miklós*, az Európa Ház igazgatója, a GSZB tagja, a tagságunk óta eltelt öt év tapasztalatai alapján úgy látja, hogy ez a terület messzemenően nincs kihasználva, legalábbis ami a magyar európai parlamenti képviselők és a civil szervezetek kapcsolatait illeti. Mint mondja, ahhoz, hogy a képviselők eredményesen tudják munkájukat végezni akár jelentéstevőként, akár valamely bizottság tagjaként, nemcsak a párttól kapott mandátumnak kell megfelelniük, hanem meg kell jeleníteniük a társadalmi véleményt is. Az is előfordulhat, hogy a küldő pártnak az adott kérdésben nincs is jól kidolgozott álláspontja.

Bármilyen szabályzatról, javaslatról legyen is szó, érdemes az első pillanattól monitorozni, milyen hatása lesz általában Európára, konkrétan az egyes tagországokra, az egyes területekre. Erre csak a nemzetközi szövetségek alkalmasak, amelyeknek irodáik vannak Brüsszelben, fizetett lobbistákat tartanak, naprakészen nyomon tudják követni az eseményeket. Nagy hátrány jelent, hogy a hazai civil szervezetek nincsenek benne az európai ernyőszervezetekben. A témával foglalkozó valamennyi szakember egyetért abban, hogy ennek számos oka van. A szervezetekben tagdíjat kell fizetni, konferenciákon kell részt venni, aminek költségei vannak, és a túlélésükért, fennmaradásukért küzdő civil csoportoknak erre nincs pénzük. Önmagában azonban a jelenlét vagy a tagság még semmit nem jelent, az érdemi tárgyaláshoz jól kell kommunikálni az adott nyelven, és szakmailag is megfelelően felkészültnek kell lenni. Herczog Mária szerint különösen nagy hiányosságok vannak a nyelvtudás terén. A nemzetközi szervezetekben egyértelműen érzékelhető az angolszász túlsúly. Nemcsak azért, mert ezekben az országokban a civil társadalomnak nagy hagyományai vannak, és képviselőik nagyon erős szervezeti kultúrával rendelkeznek, hanem azért, mert mindenki angolul beszél. Így a britek és az angolul jól kommunikálók, köztük a hollandok és a skandinávok dominálják ezeket a szervezeteket. Herczog Mária véleménye szerint a civil szférában nem tudatosult, hogy a nemzetközi szervezetekben való részvétel hosszú távú befektetés. Kapcsolatokat lehet szerezni, és meg lehet tanulni egy másfajta kommunikációt, egyeztetési, együttműködési kultúrát, az európai dimenzióban történő gondolkodást. A csatlakozás előtt reménykeltő lépés volt, hogy a Civil Fórum az Európai Integrációért elnevezésű hálózat tagszervezetei együttes erőfeszítéssel létrehozták a Brüsszeli Civil Irodát, amelynek működése azonban anyagi gondok miatt jelenleg szünetel.

## Hazai helyzetkép

A civil szervezetek már a kilencvenes évek közepétől fontos közvetítőként, véleményformálóként vettek részt a magyar állampolgárok unióval kapcsolatos attitűdjének és magatartásának alakításában. Mai feladataik között szerepel az uniós előírások érvényesítése és a hazai hagyományokkal, gyakorlattal való összehangolása, valamint azoknak a fejlesztési lehetőségeknek a kihasználása, amelyeket az uniós forrásokból származó támogatások kínálnak.

*Nizák Péter*, a Civil Szemle főszerkesztője szerint a civil szférának az EU vonatkozásában a vélemények csatornázásában, a törvényi háttér finomításában, valamint az átláthatóság és az elszámoltathatóság elveinek érvényesíttetésében van szerepe.

A nagy európai közösség tagjaként Magyarország is felelős azért, hogy milyen célokat tűz ki az EU, vagy milyen döntések születnek a szervezetben. Nem az egyes magánembereknek kell hallatniuk a hangjukat, hanem azoknak a civil csoportoknak, amelyek valamiképpen begyűjtik az egyedi hozzászólásokat, véleményeket, és tudják olyan súllyal és olyan fórumokon képviselni, hogy annak hatása legyen. Erős és kiegyensúlyozott európai civil társadalom csak úgy alakulhat ki, ha az állampolgári öntevékenység és a társadalmi részvétel az egyes tagországokban is számottevően

fejlődik. Barabás Miklós komoly akadálynak véli, hogy a civil szervezetek jelenleg sok szempontból megosztottak. Reményei szerint ugyanakkor a 2011-es magyar EU-elnökség fontos előrelépést hozhat a civil szektor fejlődésében. Szerinte ez vissza nem térő alkalom arra, hogy Európában gondolkodjunk, társadalmassítsuk az európai eszmét, és ez nem lehet politikusok, szakértők, diplomaták szűk csapatának a feladata, hanem másokat is bele kell vonni. Az Európa Ház már egy éve dolgozik ezen, és egyre bővül azon civil szervezetek köre, amelyek részt akarnak vállalni a munkában. Ez egy folyamat lehet, amely adott esetben fontosabb, mint a 2011-es elnökség, mert túlmutat rajta – mondja az Európa Ház igazgatója. A tervek közt szerepel a civil kamara létrehozása is, amely összehangoltabbá, strukturáltabbá teheti majd a civil szervezetek működését.

Az igazi áttörés a Lisszaboni Szerződéstől várható, amely minden korábbinál hangsúlyosabban deklarálja a civil társadalom bevonásának és a párbeszéd kiterjesztésének szükségességét. Kimondja: minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az unió demokratikus életében. A döntéseket a lehető legnyilvánosabban és a polgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten kell meghozni. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően egymillió polgár aláírása jogosultságot teremt arra, hogy az Európai Bizottsághoz forduljon, és felkérje a polgárok számára fontos témában jogalkotási javaslat előterjesztésére.

## Irodalom

- Arató Krisztina: A civil szervezetek és az Európai Unió, *Civil Szemle* 2005/4.  
Kuti Éva: *Civil Európa – Civil Magyarország, Európa Ház*, 2008  
Csaba László Gyula: Áttekintés Dánia, Norvégia és Svédország nonprofit szektoráról, *Civil Szemle*, 2007/3.  
Interjúk: Barabás Miklós (az Európa Ház igazgatója, EGSZB-tag)  
Herczog Mária (az EGSZB-tagja, tudományos főmunkatárs)  
Nizák Péter (kutató, a *Civil Szemle* főszerkesztője)  
Kuti Éva (főiskolai tanár, kutató)  
Arató Krisztina (egyetemi adjunktus, kutató)  
*Civicus Civil Society Index Report for the Netherland*  
[www.europa.eu](http://www.europa.eu)

## Családbarát munkaerő-piaci megoldások az Európai Unióban

*Napjainkban a munka és a családi élet összeegyeztetésének kérdése egyre jelentősebb hangsúllyal bír nemcsak a vállalatok, de az országok gazdasági életében is. Szervezeti szinten a vállalati vezetőknek fel kellett ismerniük, hogy a dolgozók teljesítményére és motiváltságára a munka és a családi élet összeegyeztetése egyre nagyobb hatást gyakorol, és a hagyományos motivációs ösztönzők – mint a kompenzáció legismertebb formája, a munkabér – már nem lesznek elegendők a magasabb hatékonyság elérése érdekében. Ahogy Bakacsi Gyula (1996) írja: „Nem igaz az a feltételezés, hogy az alkalmazottak a magas fizetés miatt maradnak bent órákkal a munkaidőn túl is, kezdeményeznek önállóan javításokat és tűznek ki magasabb teljesítménycélokat.”<sup>1</sup>*

Miután az életminőség kérdése egyre inkább központi helyet foglal el az életünkben, amely a motivációról szóló kutatásokból is mind jobban kirajzolódik [például Alderfer 1979], az egyén cselekedeteit nagymértékben befolyásolják a szeretetkapcsolatai, a mások általi elfogadás, a méltányolás, az autonómiára törekvés, az önmegvalósítás stb.

Ezt segítheti elő a munka és a családi élet összehangolása, amely során a szervezeti célok és az egyéni szükségletek mint nem egymással szemben álló törekvések, hanem egymással jól kiegészült cselekvések vannak jelen, elősegítve az egyénnek mind a munkahelyi, mind a munkán kívüli teljesítményét és megelégedettségét, amely nemcsak a munkavállaló számára fontos, de a szervezet tartós és sikeres működéséhez is nélkülözhetetlen.

Olyannyira, hogy ma már nemcsak szervezeti szinten közelíthető meg a kérdés, ugyanis a hagyományos családformák változásának, a foglalkoztatás bővítési igényeinek, az elöregedő társadalom kihívásainak köszönhetően a munka és a családi élet harmonizálása egyre nagyobb szerepet kap az országok életében is. Emiatt ez a téma is megjelent az Európai Unió esélyegyenlőséget szolgáló politikáját erősítő irányvonalak között [Európai Foglalkoztatási Stratégia 1998], amely egyfajta keretet ad a tagországokban megjelenő családbarát foglalkoztatásnak. A munka és a család összeegyeztetésének integratív szemléletét a tagállamok különböző intézkedésekkel, reformokkal érik el, amelyek részei a nemzeti növekedési és foglalkoztatási stratégiájuknak. E tanulmány ezekből a törekvésekből ismertet néhányat, rávilágítva a hasonlóságokra és a különbségekre, különös tekintettel a pozitív gyakorlatokra.

1 Bakacsi Gyula: Szervezeti magatartás és vezetés (1996), 319. oldal.

## 1. A munka és a családi élet harmonizálásának aktualitása az Európai Unióban

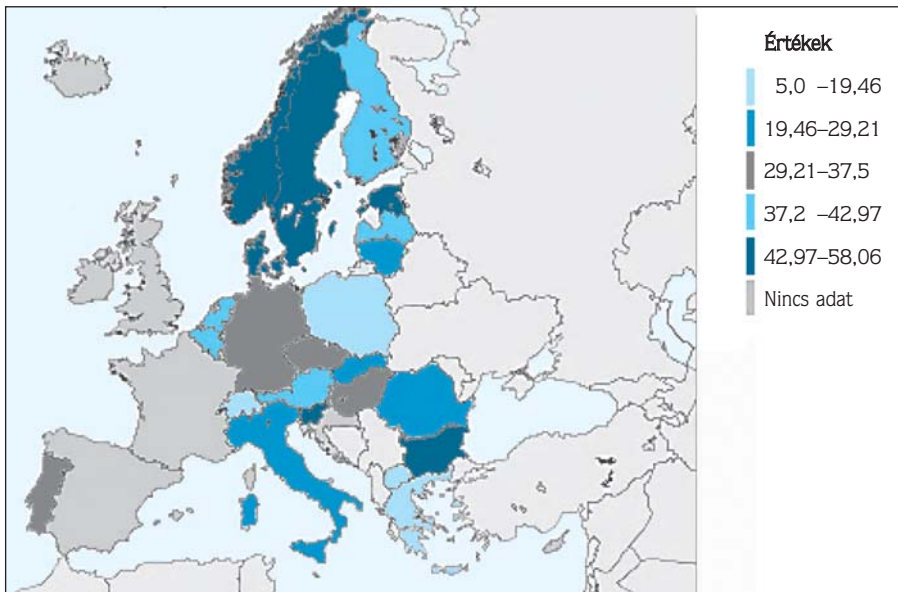
Mielőtt rátérnénk a családbarát foglalkoztatási személet bemutatására, érdemes megvizsgálni azokat az indokokat, amelyeknek köszönhetően a kérdés napirendre került az unión belül is.

### 1.1. A családformák változása

Az elmúlt évtizedekben az Európai Unió országaiban átalakult a család hagyományos formája. Egyrészt csökkent az egy családban élők létszáma, másrészt egyszerűsödött a családszerkezet. Az együtt élők számának visszaesése visszavezethető a gyerekszám csökkenésére, amelynek hátterében a szakértők [Tomka 2000] szerint több okot feltételezhetünk: egyrészt anyagi indokok miatt a párok kevesebb gyermeket vállalnak, másrészt a vallásos értékek és normák visszaszorulása nyomán még az olyan hagyományosan vallásos országokban is, mint Olaszországban vagy Írországban, kevesebb a családok átlagos létszáma.

A családszerkezet alakulásában megfigyelhető további változás, hogy csökkent a többgenerációs együttélések száma, azaz a szülők, a felnőtt gyermekek, esetleg az unokák együttélése.

Vaskovics (2002) rámutat arra, hogy a leghagyományosabb családmintákat a mai napig a déli országokban és Írországban találjuk. Habár a nukleáris családmódel,



Forrás: Eurostat, 2009

1. ábra. A házaságon kívüli élve születések száma a teljes élve születések arányában 2007-ben (%)



azaz egy pár – egy gyermek, még mindig a legmeghatározóbb családforma, ám az északi tagállamokban az új típusú egyszemélyes háztartások aránya igen magas (29–30 százalék), míg a négy, vagy több személyből álló háztartások 20 százalékban fordulnak elő ezekben az országokban.

Általános tendencia, hogy nő az Európai Unióban a gyermeküket egyedül nevelők aránya, illetve egyre több a házasságon kívül született gyermek. Mint az 1. ábrán jól látszik, van olyan ország (például Bulgária, Svédország), ahol minden második gyermek ilyen kapcsolatból születik. Az eltérések leginkább a nem hagyományos együttélési formák terjedésével és a kulturális felfogások közötti különbségekkel magyarázhatók.

A házasságon kívül született gyerekek igen magas száma is jól mutatja, hogy a házassági kedv értékelődése és – Vaskovics szavaival élve – „leértékelődése” zajlik Európában. A házassági mozgalomban bekövetkezett változások jól ábrázolták az úgynevezett Hajnal-vonalat (1965), amely az európai népesség házassági szokásait vizsgálva korábban két részre osztotta Európát. A nyugat-európai mintát a viszonylag késői életkorban kötött első házasság jellemezte, így sokan voltak olyanok, akik sohasem házasodtak meg, szemben a kelet-európai mintával, ahol fiatal korban és magas arányban léptek első házasságra a párok.

Ez a tendencia azonban mára megváltozott. Így 2003-ban Európa tíz legalacsonyabb házassági mutatójával rendelkező országából hét a volt közép-kelet-európai országok közé tartozott, igaz, ezekben még viszonylag mindig alacsonyabb volt például a nők átlagos életkora az első házasságkötésükkor [Kamarás 2005], mint a nyugati országokban élő nőké. Jelenleg tehát az unió nyugati részében, igaz magasabb életkorban, de nagyobb intenzitással kötnek első házasságot, mint a kelet-európai országokban.

Összességében azonban a házasságok száma jelentősen csökkent az elmúlt időszakban. Az Eurostat felmérései alapján 2004-ben kevesebb mint öt házasság jutott ezer lakosra az unió 25 országában, szemben az 1970-es adatokkal, amikor ugyanennyi lakosra nyolc házassággal lehetett számolni. Ezzel párhuzamosan viszont nőtt a házasulandók átlagos életkora. Míg 1980-ban a férfiak az első házasságukat átlagosan 26 éves korukban kötötték, addig 2004-ben már 30 évesen. A nők esetében is hasonló tendenciákkal lehet számolni. 1980-ban átlagosan 23 évesen mentek először férjhez, míg 2004-ben már 28 év az átlagos életkor. Ugyanakkor, ha a válások arányát tekintjük, 2004-ben tizből minden negyedik házasság válással végződött. Viszonylag alacsony a válások száma a déli országokban, Írországban és Máltán, ahol nem számít törvényesnek a válás, és átlagon felüli Belgiumban, Csehországban, avagy a Baltikumon.

Miután a családtypusok pluralizációja igen erősen érvényesül, így a hagyományostól eltérő családtypusok (élettársi kapcsolat, egyszülős család, multinukleáris család stb.) igen nagy számban és változatban vannak jelen az országokban és a régiókban, a modernizációs folyamatok, valamint az országok tradicionális kultúrájának függvényében. Függetlenül azonban attól, hogy házasságban vagy házasságon kívül születik egy gyermek, a felmérések szerint [Commission of the European Community 1995] a szülői szerepek megítélése változatlanul magas a tagországokban. Az eu-

rópaiak többsége a családot állítja az életszférák közül az első helyre, majd ezt követi a munka, a barátok és az ismerősök [Vaskovics 2002, 353. o.], ami azt bizonyítja, hogy a család fontossága még mindig elsőrendű.

## 1.2. Demográfiai átrendeződés

Az elmúlt évtizedekben Európa demográfiai átalakuláson megy és ment keresztül. Az uniót előregedő társadalom jellemzi, amely egyrészt a várható életkor növekedésének, másrészt a termékenységi mutatók csökkenésének következménye.

Az európai demográfiai forgatókönyv szerint 2050-re 15 millióval csökken a 14 éves és ennél fiatalabb korosztály száma a 2005-ös adatokhoz képest, miközben az 55 és 64 év közöttiek száma 4 millióval emelkedik, továbbá a 80 év felettek száma elérheti az 51 milliót [Eurostat 2006]. Amennyiben a tendenciák és a jóslatok beigazolódnak, akkor a szakértők szerint az EU-tagállamaiban az idős lakosok száma 2045-re magasabb lesz, mint a versenytársaknál, ami azt is jelenti, hogy minden egyes nyugdíjasra két aktív kereső jut majd.

Ugyanakkor a születéskor várható életkor mind a két nem esetében mintegy két évvel emelkedett az elmúlt tíz évben (2003-ban a nőknél 81,2 év, a férfiaknál 75,1 év volt), ami visszavezethető az egészségügyi ellátás fejlődésére, illetve a tudatos egészségesebb életvitelre. Léteznek azonban különbségek a tagországok között. Várhatóan 2050-re a 65 év feletti aránya a legmagasabb, 30 százalék feletti, a tradicionális déli államokban (Olaszországban, Spanyolországban, Görögországban) lesz, míg a legalacsonyabb Hollandiában (23 százalék).

Foglalkoztatottságukat tekintve 2007-ben az 55 és 65 év közöttiek körében átlagosan majdnem minden második személy aktív volt a munkaerőpiacon, de természetesen az arányok országonként nagy eltéréseket mutatnak [Eurostat]. Miközben Svédországban az 55–64 éves korban foglalkoztatottak aránya 70 százalék volt, addig Magyarországon ennek kevesebb mint a fele. Számos országban a részmunkaidő az, ami biztosítja az idősebb korosztály aktivitását a munkaerőpiacon, illetve elősegíti a fokozatos kilépést a munkaerőpiacról. Az idősebb korosztály jelentős arányú növekedése nemcsak foglalkoztatási szempontból, de szociálpolitikai szempontból (nyugdíjrendszer, gondozási rendszer) is új kihívás a tagországoknak.

A termékenységi mutatók tekintetében is nagy átalakulások zajlottak le az elmúlt években. Miközben a rendszerváltás idején a közép-kelet-európai országok magas termékenységi mutatókkal rendelkeztek, szemben a nyugat európai országokkal, ahol az alacsonyabb termékenységi szint volt a jellemző, mára ez a tendencia megváltozott [Pongrácz 2007]. A rendszerváltást követően a közép- és kelet-európai országok többségében a teljes termékenységi arányszám számottevően esett, és napjainkban valamennyi rendszerváltó tagországban csak az igen alacsony 1,2–1,3 érték körül ingadozik, amely elmarad a reprodukciót biztosító szinttől.

Így ezek az országok ma alacsonyabb termékenységi mutatókkal rendelkeznek, mint Olaszország, Spanyolország és Görögország, ahol korábban, a kilencvenes évek előtt és után is a legserényebb mutatók voltak a jellemzők Európában. Igaz, a többi uniós tagállam sem büszkélkedhet magas mutatókkal, így az EU átlagos termé-



kenységi mutatója 2005-ben mindösszesen 1,5-es érték volt, s ez sokkal kevesebb, mint a 2,1-es érték, amely mellett biztosított lenne a népesség hosszú távú reprodukciója. 2005-ben csak Írország közelítette meg ezt a szintet (2-es értékkel), és csak a három skandináv állam, Hollandia és Nagy-Britannia került 1,6-es érték fölé.

Az Európai Unió tagállamaiban bekövetkezett termékenységi változásokra több magyarázatot adnak a szakértők. Egyik fő okként a gyermekvállalási életkor kitolódását említik. Habár a jelenség a nyugat-európai országokban korábban is megszokott volt, az utóbbi időben ez a tendencia érvényesül Dél-, Kelet- és Közép-Európában is, így ma már gyakoribb, hogy a nők a húszas éveik végén járnak, amikor vállalják az első gyermek születését (az EU-ban a 28. életév az átlag).

Másik okként feltételezhetjük a házasságok átértékelődését, és így a gyermekvállalás új mintáinak terjedését. A nyugat-európai országokban – elsősorban a skandináv területen – magas a házasságon kívüli születések száma, annak ellenére, hogy az élettársi kapcsolatok elfogadottsága nő, és a házasságkötések száma csökken [Pongrácz 2007].

A posztoszocialista tagállamok új demográfiai jelenségeinek értelmezésére két elméleti megközelítés is született [Husz 2006]. Az egyik gazdasági okokra vezeti vissza a demográfiai magatartás megváltozását, azaz egyrészt a háztartások jövedelmének csökkenésében, másrészt a jövedelmek megszerzésének bizonytalanságában keresi az okokat a gyermekvállalás elhalasztásáért. A másik elmélet, az úgynevezett második demográfiai átmenet koncepciója, a nem hagyományos párkapcsolati formákat okolja a gyermekvállalás elhalasztásáért.

Az előrejelzések szerint az unió demográfiai helyzete a jövőben sem alakul biztón, azaz mind a népesség előregedésével, mind a fertilitás csökkenésével számolni lehet, így e jelenségeknek hatása lesz a szociális rendszerre, a fogyasztási szokásokra és a munkaerőpiacra.

### 1.3. A női munkavállalás ösztönzése

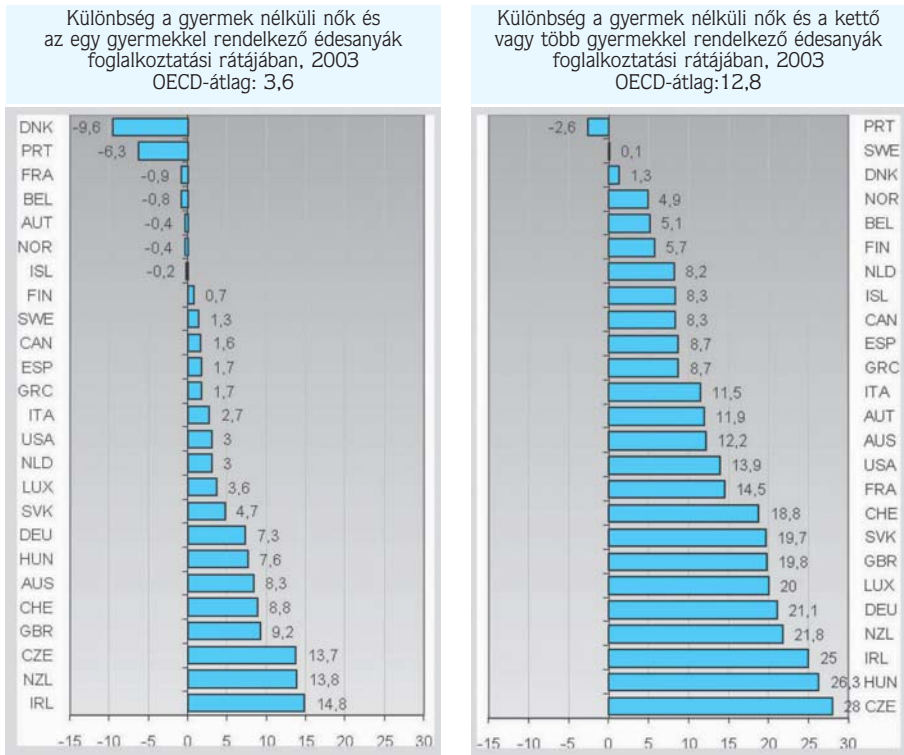
Miután 2000-ben, Lisszabonban elfogadták azt a stratégiai tervet, amely szerint az Európai Uniónak 2010-re a világ legversenyképesebb és legdinamikusabban fejlődő tudásalapú társadalmává kell válnia, a tagországok foglalkoztatáspolitikájának kialakításakor hangsúlyosan szerepelnie kell a teljes foglalkoztatásnak, a munkaminőség javításának, valamint a társadalmi kohézió és befogadás ösztönzésének. Ez utóbbi megvalósulása nem képzelhető el a nők munkaerő-piaci részvételének elősegítése nélkül, egyrészt a nemek közötti esélyegyenlőség biztosításával, másrészt olyan családbarát intézkedésekkel, amelyek támogatják a nők munkavállalását. Számszerűsítve a célokat, az EU törekvései között szerepel, hogy 2010-re az Európai Unióban a teljes foglalkoztatási ráta elérje a 70 százalékot, míg a nők esetében ennek a mutatónak 60 százalékosnak kellene lennie.

Már 2005-ben, a féldőben látszott, hogy sok tagország még nagyon távol van a kitűzött céloktól, és mindössze Hollandia, Dánia, Svédország és Nagy-Britannia teljesíti a teljes foglalkoztatási rátával szemben támasztott elvárásokat, míg a női foglalkoztatás tekintetében a 60 százalékos lisszaboni kritériumot már elérték a skan-

dináv országok, Hollandia, Ausztria és Portugália. Egy 2005-ös uniós tanulmányból kitűnik, hogy még mindig jelentős szakadék van a női és a férfi foglalkoztatás között a nők kárára (így például a fizetés tekintetében). A szakadék felszámolásában a legtöbb tennivalója Máltának, Görögországnak, Spanyolországnak és Olaszországnak akad, bár e kérdésben kedvezőtlen képet mutat Luxemburg vagy Csehország is [Reconciliation of Work and Private Life 2005, 28. o.].

Mindkét nem (különösen a nők) munkaerő-piaci aktivitására hatással van, hogy a munkavállaló rendelkezik-e családdal, vagy sem. A 20 és 50 év közötti nők esetében azoknak, akiknek volt 0–6 éves korú gyermekük, alacsonyabb volt a foglalkoztatási rátája, mint az ugyanilyen korosztályú gyermektelen hölgyeké. A férfiakat illetően azonban fordított tendencia volt megfigyelhető, miután az édesapák nagyobb arányban voltak alkalmazásban, mint a gyermektelen urak. E tendenciák leginkább a volt szocialista országokban érvényesültek, különösen Csehországban, Magyarországon és Szlovákiában [Reconciliation of Work and Private Life 2005, 47. o.].

Ez azért is érdekes, mert egy másik (2001 és 2003 között végzett) nemzetközi (PPA II. kutatás) felmérésből kiderül, hogy a rendszerváltó országokban a



Forrás: Society at a Glance: OECD Social Indicators 2006

2. ábra. A gyermekes női munkavállalók aránya, összehasonlítva a gyermektelen aktív női foglalkoztatottak arányával



gyermekcentrikusság sokkal erősebben kimutatható, mint a nyugat-európai térségben, ugyanakkor ezekben az országokban a nők munkavállalását a gyermekvállalás nagymértékben determinálja.

A nők munkaerő-piaci jelenlétét azon felül, hogy rendelkeznek-e gyermekkel, nagyban befolyásolja a gyermek életkora és száma is. Minél kisebb gyermekről van szó, annál alacsonyabb a nők munkaerő-piaci jelenléte, illetve minél több gyermek gondozása hárul az anyára, annál kisebb az esélye, hogy megjelenik a munkaerőpiacon.

A 2. ábra a női foglalkoztatást mutatja és hasonlítja össze az OECD egyes tagországaiiban aszerint, hogy gyermekes vagy család nélküli női munkavállalóról van-e szó.

A nők foglalkoztatásáról készült statisztikákat azonban óvatosan kell kezelni, mivel a gyermekes és a gyermektelen hölgyek foglalkoztatásáról szóló kimutatások figyelmen kívül hagyják, hogy rész- vagy teljes idejű foglalkoztatásról van-e szó, így gyakran előfordul, hogy a nemzeti statisztikákban megjelent adatok felülreprezentálják a nők munkaerő-piaci részvételét. Továbbá a nők általában a szülési szabadság ideje alatt is foglalkoztatottnak számítanak, majd a szülői szabadságot eltérően kezelik a tagországok. Például Ausztriában sok szülő a gyermek 2 éves koráig fizetés nélküli szülői szabadságon lehet, ám ennek ellenére foglalkoztatottnak számít. Szemben például Finnországgal, ahol az úgynevezett otthon gondozási szabadság ideje (a gyermek 1-től 3 éves koráig) gyakran nem jelenik meg a foglalkoztatási statisztikában.

Látható tehát, hogy a nők munkaerő-piaci részvételét a demográfiai tényezőkön túl befolyásolja az adott terület munkaerő-piaci adottsága és a nemzeti foglalkoztatáspolitikai szabályozásai is, amelyek erősíthetik, ha kell, statisztikailag növelhetik a nők aktív részvételét a munkaerőpiacon. A nők foglalkoztatására hatással van továbbá a képzettség és az oktatás is, amely tényezők nem tárgyai jelen tanulmányoknak.

## 2. Az Európai Unió családbarát foglalkoztatási szemlélete

A munka és a családi élet összeegyeztetésének kérdése már a nyolcvanas évektől kezdődően napirendre került az unióban, igaz, akkor még leginkább a női munkavállalók, különösen az édesanyák szemszögéből vizsgálták a kérdést.

Az első jelentősebb irányelv e témában a munkaidő-szervezéssel kapcsolatban született 1993-ban, amely tisztázza például a dolgozóknak adható minimális napi pihenőidőt, az éves és a heti szabadságot, vagy maximalizálja a heti munkaidőt.

Míg az atipikus foglalkoztatás különböző formáit a nyolcvanas és a kilencvenes évek elején született irányelvek próbálták megszorítani, addig a kilencvenes évek közepére a tagországok már más szemmel tekintettek ezekre, és mint az új foglalkoztatás megteremtésére láttak benne lehetőséget. Ennek köszönhetően sorra születtek megállapodások a témában, így például 1997-ben egy keretegyezmény és a Tanács direktívája a részmunkaidős foglalkoztatásról, 1999-ben a keretmegállapodás a határozott idejű foglalkoztatási szerződésekről, avagy a 2002-es távmunka-meg-

állapodás [Reconciliation of Work and Family Life and Collective Bargaining in the European Union 2006].

Az 1997-ben elindított európai foglalkoztatási stratégia alapját azok a foglalkoztatási irányvonalak alkotják, amelyek hosszú távon kijelölték a tagországok feladatait, kezdetben csak a foglalkoztatás területén. 2005-től az új irányvonalak a makrogazdasági irányvonalakkal és a mikrogazdasági reformokra vonatkozó előirányzatokkal együtt az integrált irányvonalak részét képezték [Gács, 2005, 213. o.]. Már 1998-ban, az első irányvonalak megfogalmazásakor az esélyegyenlőséget szolgáló politikák erősítéseként megjelent a munka és a családi élet harmonizálása, illetve a munkába való visszatérés megkönnyítése.

A 2000-ben, Lisszabonban elfogadott stratégiai terv már tíz évre vonatkozóan számszerűen megfogalmazta azokat az irányelveket, amelyek a növekedést és a foglalkoztatás bővítését tűzték ki célul, különös tekintettel a női foglalkoztatás növelésére.

A munka és a család összeegyeztetésének kérdése ezért egyre nagyobb hangsúllyal szerepel, így nem véletlen, hogy 2001-ben az Európai Tanács a tagországoknak szóló és a foglalkoztatási politikára vonatkozó iránymutatásában a következőket hangsúlyozza: „A karrier megszakításáról, a szülői szabadságról és a részmunkaidőről szóló politikák, valamint a rugalmas munkáról szóló megállapodások mind a munkáltató, mind a munkavállaló érdekeit szolgálják, és különösen fontosak mind a nőknek, mind a férfiaknak. Fel kellene gyorsítani és szabályozottan kellene felügyelni az ilyen témájú irányelvek és szociális partneri megállapodások bevezetését. Biztosítani kell a megfelelő minőségű gondozást, a gyermekeket, valamint a rászoruló hozzátartozókat illetően a célból, hogy biztosított legyen a nők és a férfiak visszatérése a munkaerőpiacra, továbbá hogy folytatni tudják a munkájukat. A nők és férfiak reintegrációját elő kell segíteni és támogatni. Az esélyegyenlőség erősítése érdekében a tagállamok és a szociális partnerek a következő feladatokat fogják teljesíteni:

- Megtervezik, bevezetik és ösztönzik egy olyan családbarát politikát, amely magában foglalja a rászoruló családtagoknak és gyermeknek biztosított magas színvonalú, elérhető és megengedhető gondozási szolgáltatást, valamint szülői és egyéb szabadságot.
- Összeegyeztetik a nemzeti célokat a nemzeti ellátórendszer adottságaival a tekintetben, hogy növekedjék a gyermekek és a rászoruló hozzátartozók gondozását biztosító szolgáltatások száma.
- Különösen odafigyelnek azokra a nőkre és férfiakra, akik hosszabb szünet után térnek vissza a fizetett munka világába, valamint megvizsgálják azokat az eszközöket, amelyek elháríthatják az akadályokat, hogy a nők illetve a férfiak visszatérjenek a fizetett munka világába.”<sup>2</sup>

A foglalkoztatási irányvonalak tehát arra ösztönzik a tagországokat, hogy dolgozzák ki azokat a reformokat és intézkedéseket, amelyek elősegítik a munka és a csa-

2 European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: Reconciliation of work and family life collective bargaining in the European Union, 2006, 6–7. o. saját fordítás.

ládi élet harmonizálását, így támogatva a lisszaboni célok megvalósulását, különösen a nők foglalkoztatásának ösztönzése terén. Nézzük most meg, milyen elemek vannak a családbarát szemléletnek a tagországok tekintetében!

### 3. A családbarát szemlélet az Európai Unió tagországaiban

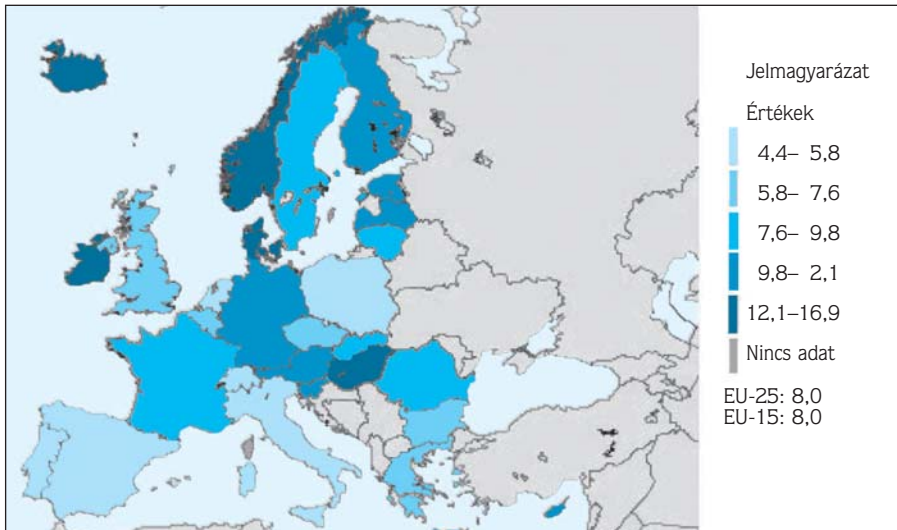
A családbarát gondoskodás átszövi a tagországok foglalkoztatási és szociálpolitikáját. A szociális gondoskodás, amelynek része a családbarát szemlélet is, nagy eltéréseket mutat egész Európában. A különbözőségeket leginkább a kulturális hagyományokkal és a történelmi gyökerekkel magyarázhatjuk. *Liebfried* (1991) a jóléti államok négy típusát különböztette meg Európában. Így szerinte beszélhetünk a modern univerzális rendszerről (skandináv modell), a liberális szabadpiacon alapuló modellről (Nagy-Britannia), a munkaerő-piaci részvételhez kapcsolható modellről (Ausztria, Belgium, Franciaország, Hollandia, Németország), illetve a latin típusú rendszerről (Olaszország, Portugália, Spanyolország). A poszt-szocialista államok tekintetében a rendszerváltás előtti időben a szociálpolitika integrált része volt annak a politikának és folyamatnak, amelyet a párt írt elő. Az alapvető szociális szolgáltatások és támogatások (így a családra és a gyermekekre vonatkozóak is) jogosultsági köre 100 százalékos volt, ám ezek gyakran nagyon szerény összegűek, illetve színvonalúak voltak. A rendszerváltás után az egykori poszt-kommunista országokban e területen is változások zajlottak le, és számos államban (például Csehország, Magyarország) már a kilencvenes évek elején megkezdődött a kommunista örökség átalakítása egy liberális jóléti stratégiává [Götting 1993].

A családbarát szemléletű nemzeti stratégiák több területet érintenek: többek között például a gyermekgondozási, a családtámogatási és az adórendszer, vagy éppen a szabadsággal és az atipikus foglalkoztatással kapcsolatos szabályozásokat.

Az unió 27 országa a GDP 27,7 százalékát fizette ki 2005-ben a szociális gondoskodásra, amely kiadások mértéke eltérően alakult az egyes tagországokban a 2003 és 2005 közötti időszakot tekintve. Az ilyen célú kiadások folyamatos növekedést mutattak például Belgiumban, Franciaországban és Írországon, miközben csökkentek Ausztriában, Csehországban, Lengyelországban vagy Németországban.

2005-ben a szociális ellátás forrásait illetően különböztek a tagállamok. Miközben a rendszer forrásainak több mint 70 százalékát a szociális hozzájárulásból fedezték például Belgiumban, Csehországban, Észtországban és Szlovákiában, addig a finanszírozás forrása nagyrészt adó volt például Dániában, Írországon, Nagy-Britanniában [Petrasova 2008].

A szociális kiadások struktúrájában a gyermek- és családi juttatásokra fordított összeg arányaiban mintegy 8 százalék az EU-ban. 2000 és 2005 között a gyermek- és a családcélú támogatások nagymértékben emelkedtek Írországon (12,5 százalék), Romániában (11,1 százalék), Észtországban (7,8 százalék), Spanyolországban (7,7 százalék), Luxemburgban (7,4 százalék). Az emelkedés oka például Írországon az, hogy az anyasági és a szülői szabadságra vonatkozó reformmal növekedtek a kiadások, míg Luxemburgban emelték a családtámogatások értékét.



Forrás: Eurostat, 2009

**3. ábra. A gyermek- és családi juttatás mértéke az Európai Unióban, Svájcban, Norvégiában, Izlandon (2006)**

A 3. ábrán látható térkép a családoknak biztosított juttatások nagyságát mutatja az Európai Unió, Svájc, Norvégia és Izland vonatkozásában.

Jól kivehető, hogy különösen a skandináv országok igen jelentős összegeket fordítottak a családtámogatásra és juttatásokra, ugyanakkor Magyarország szociális kiadásainak hasonlóan magas arányát csoportosítja erre a célra.

A tagországok, a skandináv államok kivételével, elkülönülten kezelik a családi és az anyasági juttatásokat. A tagországokban vannak olyan családoknak nyújtott támogatások, amelyekre mindenki jogosult, de léteznek olyanok is, amelyeket bizonyos feltételekhez, például jövedelemszinthez kötnek.

A családi alapú adózás és a különböző családtámogatási rendszerek alapvetően nem részei a családi élet és a munka összehangolásának, inkább a családok között fennálló jövedelemkülönbségeket próbálják enyhíteni.

A gyermekintézmények száma, minősége és elérhetősége gyakran igen nagy akadályt jelent különösen a nők foglalkoztatása során. Éppen ezért már 1998-ban a tagállamok foglalkoztatási politikájára vonatkozó irányelv felhívja a figyelmet a gyermekek és a rászorulóknak a gondozására, és hangsúlyozza, hogy e kérdés központi szerepet játszik a család és a munka összeegyeztetésének megoldásában. Így e témában hangsúlyozottan szerepel a gondozási rendszerek minősége, a szülői szabadság, vagy például a férfiak gondozó szerepe. Egy 2002-ben végzett EU-kutatás szerint, amelyben alacsony pozícióban dolgozó nőket vizsgáltak a pénzügyi és a nagykereskedelmi szektorban az EU nyolc tagállamában. Kiderült, hogy a nők életét inkább feszültté teszi, hogy megfelelő gondozási megoldást találjanak a gyermeküknek, mint bármely családtagjukét.

1. táblázat. A gyermekgondozási és oktatási intézményekbe beiratkozottak aránya 2004-ben, 6 éves kor alatt

	Napi gondozásra beiratkozottak 3 év alatt és iskola előtti oktatásba 3-tól 6 éves korig (%)			
	3 év alatt	3 éves	4 éves	5 éves
Ausztria	4,1	45,9	82,1	93,1
Belgium	38,5	99,3	99,9	99,7
Csehország	3,0	68,0	91,2	96,7
Dánia <sup>a</sup>	61,7	81,8	93,4	93,9
Finnország <sup>c</sup>	22,4	37,7	46,1	54,6
Franciaország <sup>d</sup>	26,0	100,0	100,0	100,0
Németország <sup>b</sup>	9,0	69,5	84,3	86,7
Görögország <sup>c</sup>	7,0	..	57,2	84,1
Magyarország	6,9	71,0	92,3	97,8
Írország <sup>e</sup>	15,0	48,0	46,6	100,0
Olaszország <sup>e</sup>	6,3	98,7	100,0	100,0
Luxemburg <sup>c</sup>	14,0	37,9	83,5	96,9
Hollandia	29,5	32,3	74,0	98,4
Lengyelország <sup>b</sup>	2,0	26,1	35,7	46,2
Portugália	23,5	63,9	79,9	90,2
Szlovákia <sup>c</sup>	17,7	60,3	71,7	84,7
Spanyolország	20,7	95,9	100,0	100,0
Svédország	39,5	82,5	87,7	89,7
Nagy-Britannia	25,8	50,2	92,0	98,2

Megjegyzés: a. 2005-ös év adatai; b. 2001-es év adatai; c. 2003-as év adatai; d. 2002-es év adatai; e. 2000-es év adatai  
 Forrás: OECD 2008

A tagországokban a gyermekgondozási intézmények állami, illetve magán intézményekként üzemelhetnek. A tagállamok közötti eltérések adódhatnak például a gyermekgondozási szolgáltatások sokszínűségéből, a privát és az állami gondozási rendszer különbségeiből, a munkáltatók szerepvállalásából, a gondozási rendszer és az oktatási rendszerek összefonódásából (OECD).

Az OECD felméréséből kiderül, hogy a különbségek ellenére a 3 év alatti korosztály tekintetében legnagyobb arányban Dániában, Svédországban, a 3–5 éves korosztály esetében Belgiumban, Dániában Olaszországban, Magyarországon veszik igénybe az ez irányú szolgáltatást a családok.

A skandináv országokban és Franciaországban jóval több az állam által működtetett gyermekgondozási intézmény, így itt a 3 évnél fiatalabb gyermekekre jutó állami kiadások e tekintetben igen jelentősek. A helyi hatóságoknak gyakran kulcsszerepük van ezeknek az intézményeknek a finanszírozásában, így például az északi államokban, ami még jobban megnehezíti az összehasonlításukat [OECD 2008].

A szülőknél biztosított szabadság ugyancsak hamar napirendre került a munka és a családi élet összehangolásával összefüggésben. Az Európai Tanács már 1983-

ban tett előterjesztést ilyen tartalmú irányelvre, ám akkor nem volt egyetértés a kérdésben a tagállamok között, és az akkori konzervatív brit kormány megakadályozta a rendelkezés elfogadását. A későbbiekben a Maastrichti Szerződés aláírása lehetőséget teremtett arra, hogy EU-szintű szociális partnerek között megegyezés szülessen a szülői szabadság kérdéséről, amely érvényes minden alkalmazásban álló nőre és férfira, akinek van olyan munkaszerződése, amely megfelel a törvényi előírásoknak vagy a kollektív megállapodásnak, illetve az EU tagállamaiban érvényes gyakorlatnak. Eszerint tehát a női és a férfi alkalmazottakat megilleti egy minimum 3 hónapos, át nem ruházható szülői szabadság gyermekgondozás céljából, a gyermek születése, illetve adoptálása után egy meghatározott életkorig, amely legalább a gyermek 8 éves kora, de ezt pontosan a tagországok és/vagy a munkahelyi menedzsment határozhatja meg [European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2006].

Az unióban 2005-ben készült átfogó tanulmány [Reconciliation of Work and Private Life] alapján a tagországok a szülőknek előirányzott szabadság tekintetében különböző nemzeti szabályozást alkalmaznak, amelyek például a kiadott szabadság hosszában, a díjazásban, illetve a jogosultak tekintetében térnek el leginkább egymástól.

A szabadság típusa szerint megkülönböztetünk anyasági vagy szülési szabadságot, apasági szabadságot és szülői gyermekgondozási szabadságot.

Az anyák részére biztosított szülési szabadság fizetett szabadság, az összeg mértéke országonként eltérő, és a kereset teljes (Ausztria, Dánia, Görögország) vagy csak bizonyos százalékát (Nagy-Britannia, Olaszország) jelenti, illetve egyes országokban (Csehország, Dánia) meghatározott maximum és minimum összegekkel adható. Az apasági szabadság jóval rövidebb, mint az anyasági, legfeljebb három hét (leghosszabb Finnországban, 18 nap), amely során az apák a legtöbb országban teljes fizetésükre jogosultak. A gyermekgondozási szabadság kiegészíti a szülési, illetve az apasági szabadságot, ennek díjazását illetően is különbözők a gyakorlatok, mert nem minden országban van fizetett gyermekgondozási szabadság (Görögország, Portugália), továbbá a fizetési jogosultság alapja a korábbi munkaviszony.

**2. táblázat. A legfőbb indokok, amelyek miatt a munkavállalók a részmunkaidős foglalkoztatást vállalják az EU 15 országában, nemenként, %-ban**

Fő okok	Férfi	Nő	Összesen
Lehetetlen, hogy teljes munkaidőjű állást találjon	19,0	12,80	14,10
Nem akar teljes munkaidőben dolgozni	31,0	32,20	31,90
Tanul, emiatt nem tud teljes munkaidőben dolgozni	23,60	7,60	10,90
Betegség vagy rokkantság miatt	5,90	2,40	3,10
Gyermek és gyermeknevelés miatt	4,20	31,50	25,80
Egyéb okok	11,80	11,70	11,70
Nincs indok	4,50	2,0	2,50
Összesen	100,0	100,0	100,0

Forrás: Eurostat 2002



Végezetül a családi élet és a munka összeegyeztetése kezelésének egyik fontos részét képezik a különböző munkaidőmodellek és foglalkoztatási formák, amelyek megítélése az elmúlt 15 évben jelentősen megváltozott. Az atipikus foglalkoztatás azonban nemcsak a munkáltatónak, de a munkavállalónak is megfelelő lehet számos ok miatt. Egy 2002-es uniós felmérésben azt vizsgálták, hogy miért választják ma egyre többen, munkavállalóként például a részmunkaidős foglalkoztatást. A felmérést az EU 15 országában készítették el, és nemek szerint százalékban mutatja az indokokat.

Habár egyre több munkavállalónak, különösen a kisgyermekes nőknek a részmunkaidős alkalmazás esélyt jelenthet visszakerülni a munkába, a tagországokban eltérő arányban van jelen ez a foglalkoztatási forma. Például 2006-ban Magyarországon, Bulgáriában, Szlovákiában a munkavállalóknak mindösszesen csak 2–5 százaléka volt részmunkaidőben foglalkoztatott, ugyanakkor a tagállamok közötti különbség leginkább a nemek tekintetében érezhető. Míg Hollandiában a nők 75 százaléka dolgozik részmunkaidőben, addig Bulgáriában, Szlovákiában mindössze 3–6 százalékuk [KSH 2007].

#### 4. Záró gondolatok

Ma már nem kérdés, hogy a munka és családi élet összeegyeztetése nemcsak az egyén szempontjából fontos, de makrogazdasági szinten befolyással bír és hatással van egy ország, egy térség, egy régió fejlődésére és növekedésére. Ennek hatásait és jelentőségét az unió is felismerte, és integrált stratégiájának köszönhetően az unió és a tagállamok szintjén kezeli a kérdést. Az így megvalósuló gyakorlatok tehát egyfajta egységes európai szellemiséget képviselnek, ugyanakkor a tagállamok történelmi, kulturális, gazdasági különbözőségeinek köszönhetően egyedi jelleget is kölcsönöznek a nemzeti gyakorlatoknak. Ezt tovább színesíti a munkáltatók bevonása a kérdés kezelésébe, akik együttműködéséről a mostani tanulmány nem szólt, de akik nélkül nem lehet sikeres politikát érvényesíteni e kérdésben.

Az unió 2010-re kitűzött és számokban megfogalmazott céljai csak a kormányzat, a szociális partnerek és az egyének támogató, együttes közreműködésével valósulhatnak meg, és e célokat szilárdan támogathatják a munka és a család egyensúlyát célzó intézkedések és törekvések.

#### Irodalom

- Alexandra Petrasova (2008): Social Protection in European Union. *Eurostat Statistics in Focus*. 1–12. o.
- Arthur Gould (1993): *Capitalist Welfare Systems*. London, 276 o.
- Bakacsi Gyula (1996): Szervezeti magatartás és vezetés. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest 344 o.
- Bettio & Prechal (1998): *Care in Europe. Equal Opportunities for Women and Men and Matters Regarding Families and Children* (DG V/D/5)

- Billari F.C.-H-P Koller (2002): Patterns of Lowest-low Fertility in Europe. <http://www.demogr.mpg.de>
- European Commission (2005): Reconciliation of Work and Private Life. 95 o.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2006): Reconciliation of Work and Family Life and Collective Bargaining in the European Union. 67 o.
- EUROSTAT: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
- Frey Mária (2001): Egyensúlyt teremteni a fizetett munka és a családi élet között. *Demográfia* 2001/2–3., 280–303. o.
- Gács János (2005): Európai foglalkoztatási stratégia dilemmák, értékelés és jövő. *Munkaerő-piaci Tükör* 2005., 210–237.o.
- Husz Ildikó (2006): Iskolázottság és a gyermekvállalás időzítése. *Demográfia* 2006/1., 46–67. o.
- Kamarás Ferenc (2005): Családalapítás és gyermekvállalás Európában. Szerepváltozások 2005., 87–101. o.
- Lakner Zoltán (2006): A családpolitika rendszere. *Esély* 2006/3., 85–107. o.
- OECD: Babies and bosses-reconciling work and family life 2005. Volume 2., 3., 4. OECD: <http://www.oecd.org>
- Olsson Hort (1993): Models and Countries-the Swedish Social Policy Model in Perspective. Social Security in Sweeden and Other Eurpoean Countries. Stockholm, 51 o.
- Pongrácz Tiborné (2007): A gyermekvállalás, gyermektelenség és a gyermek értéke közötti kapcsolat az európai régió országaiban. *Demográfia* 2007/ 2–3., 197–219. o.
- Tomka Béla (2000): Családfejlődés a 20. századi Magyarországon és Nyugat-Európában. Budapest, Osiris Kiadó, 1–149. o.
- Titmuss R. (1958): Essays on the Welfare State, London
- Vaskovics László (2002): A család fejlődése Európában, *Educatio*, 2002/3., 349–364. o.
- Végh Adrienn (2002): Családpolitika és családi támogatások különböző formái Európában, *Educatio*, 2002/3., 473–482. o.
- Victor A. Pestoff (1995): Reforming Social Services in Central and Eastern Europe-an Eleven Nation Overview. 418 o.

IVÁN GÁBOR

## Néhány gondolat az unió költségvetésének felülvizsgálatáról

*A hosszú, kiélezett viták után 2005 decemberében létrejött tagállami kompromisszum a 2007–2013-as pénzügyi keretekről feltételül szabta, hogy annak időközi felülvizsgálatára sort kell keríteni 2008–2009-ben. A költségvetési keretek vitája, legyen az felülvizsgálat, vagy a többéves perspektíva létrehozása, három alapvető kérdés körül zajlik: mire költsük a közös forrásokat, mekkorák legyenek, és hogyan teremtsük elő azokat. A három alapvető kérdésre adandó választ sok-sok tényező befolyásolja; a meghatározó ezek közül az, hogy a tagállamok milyen célok megvalósítására tartják alkalmasnak a költségvetést, és hogy túl tudnak-e lépni azon a könyvelői megközelítésen, hogy mi mennyi: mennyit fizetünk be a közösbe és onnan mennyit kapunk vissza.*

Az Európai Tanács 2005. decemberi ülésén a tagállamok állam- és kormányfői megállapodtak az unió 2007–2013-as többéves pénzügyi keretéről. Az egyezményt később az Európai Bizottsággal és az Európai Parlamenttel 2007 áprilisában megkötött intézményközi megállapodás öntötte végső formába. A hosszú, kiélezett viták után 2005 decemberében létrejött tagállami kompromisszum egyik eleme volt, hogy a 2007–2013-as pénzügyi keretek időközi felülvizsgálatára sort kell keríteni 2008–2009 folyamán.

A közös költségvetés felülvizsgálata ügyében eddig nem sok történt. Az Eu-

rópai Bizottság nyilvános konzultációs lehetőséget biztosított, a beérkezett véleményeknek helyet adott honlapján.<sup>1</sup> A tagállami vélemények között az első Magyarországé (2008. áprilisi dátummal), azé a tagállamé, amely elsőnek fogalmazta meg véleményét az unió jelenlegi költségvetési kereteiről. Az Európai Bizottság ezen túl két nagyszabású konferenciát rendezett, egyet az akadémiai, egyet a politikai érdeklődők számára,<sup>2</sup> utóbbit 2008. november 12-én. A várakozások szerint a Bizottság a felülvizsgálatról szóló előterjesztését még 2009 vége előtt közzéteszi (kérdés persze, hogy az első Barroso-vezette Bizottság vállalkozik-e még erre, vagy az új kollégium egyik első tevékenysége lesz ez). Ezt az előterjesztést már 2008 derekán tervezte elkészíteni a Bizottság, aztán megvárták vele a Lisszaboni Szerződésről kiírt első ír népszavazást – annak sikertelensége további pihentetésre készítette a felülvizsgálat ügyét.

Bár a felülvizsgálatról született 2005. decemberi megállapodásról a tagállamok egyhangúan döntöttek, és az részben kompenzálta a nettó befizető tagállamok, különösen az Egyesült Királyság szemüvegén keresztül engedékenynek tűnő eredményeket (amit a magunk részéről ugyan másként látunk), a felülvizsgálat eddigi szegényes története valójában nem ellentétes a tagállamok, illetve az uniós intézmények érdekeivel.

1 [http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm)

2 [http://ec.europa.eu/budget/reform/conference/documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/conference/documents_en.htm)

A 2007–2013-as költségvetési keretekről szóló megállapodás rendkívül nehezen született meg (igaz, tekintve, hogy a pénzügyi perspektívákról mindig nehéz viták után jött létre egyezség, azok sorában valójában nem is rendkívüliek a 2005. évi megállapodás kimunkálásának körülményei). A helyenként egymásnak fájó sebeket okozó konfliktusok árán tető alá hozott egyezség újragondolása nem is csupán a tagállami viták újraindításának veszélye miatt nem valószínű, hanem azért sem, mert megbontaná azt az 1988 óta működő rendet, amely stabil és kiszámítható kereteket biztosít az éves közös költségvetés elfogadásának; illetve veszélyeztetné az uniós költségvetésből finanszírozott többéves projektek végrehajthatóságát, gondoljunk csak a nemzeti fejlesztési tervekben meghatározott fejlesztésekre.

A Bizottság és a tagállamok többször kinyilvánított véleménye szerint a 2008–2009-es felülvizsgálat nem előlegezheti meg a 2014-től kezdődő pénzügyi keretek vitáját. Ez a tétel azonban nemcsak a felülvizsgálat elhúzódása miatt kezd egyre nehezebben tarthatóvá válni, de azért is, mert felmerül a kérdés: akkor mi is a felülvizsgálat célja, ha az sem a jelenlegi, sem a 2014-től érvényes keretekre nem lehet hatással? Nyilvánvaló, hogy a Bizottság felülvizsgálati javaslata, annak tagállami vitája már a 2013 utáni pénzügyi keretek kidolgozására történő bemelegítést fogja szolgálni.

A költségvetési keretek vitája, legyen az felülvizsgálat vagy a többéves perspektíva létrehozása, három alapvető kérdés körül zajlik: mire költünk a közös forrásokat, mekkorák legyenek, és hogyan teremtsük elő azokat.

A három alapvető kérdésre adandó válaszokat sok-sok tényező befolyásolja,

a meghatározó ezek közül az, hogy a tagállamok milyen eszköznek, milyen célok megvalósítására tartják alkalmasnak a költségvetést, túl tudnak-e lépni azon a könyvelői megközelítésen, hogy mi mennyi: mennyit fizetünk be a közösbe, és onnan mennyit kapunk vissza.

A költségvetési vitákban a tagállamok alapvető motivációja ma egyértelműen a közös büdzsével szemben számított nettó pozíció előjele és nagysága. A közös költségvetésbe többet befizető, mint onnan visszakapó nettó befizetők álláspontját ennek az arálynak a közelítése, a nettó kedvezményezett tagállamokét pedig alapvetően ennek a helyzetnek a megőrzése vagy javításának szándéka határozza meg. Különösen igaz ez olyan helyzetben, mint a jelenlegi gazdasági válság, amikor a tagállami államháztartások szinte száraz tankkal működnek. A világgazdasági krízis még egy érv amellet, hogy nem kell elkapkodni a közös költségvetés felülvizsgálatát, illetve a következő pénzügyi keretek vitájának megelőzését. A tagállami nettó pozíció szemlélet változatlansága nem sok jóval kecsegtet az uniós költségvetés jövőjét tekintve.

A közös büdzsé kiadási fejezeit több tényező határozza meg. A költségvetés kiadásának szerkezetéről folytatott viták általában rövid távú érdekektől, a nettó pozíció előjelétől vezéreltek. Az álláspontok legtöbbször egy-egy kiadási fejezet védelmére vagy támadására koncentrálnak. A jelenlegi költségvetési felülvizsgálat, de különösen az új keretekről folytatandó vita jó lehetőséget nyújt arra, hogy a tagállamok átgondolják azt, miről is szól valójában az Európai Unió költségvetése. Az nem csupán egy absztrakció, vagy a tagállami lét egy szükséges és költséges velejárója (illetve más tagál-

lamok számára fejőstehene), hanem az európai érték- és érdekközösség megvalósításának fontos eszköze.

## Mire?

A tagállamok a maguk elé tűzött célokat az unióban jórészt a közösségi szintű szabályozással és a közös költségvetésből finanszírozott közös politikákkal, intézkedésekkel tudják elérni. Vagyis az Európai Unió költségvetése egy fontos eszköz a tagállamok kezében arra, hogy az európai építkezés során elhatározott célokat elérjék. A közösen meghatározott célok között szerepel az európai polgárok jólétének és békéjének biztosítása, a kiegyensúlyozott gazdasági növekedés megvalósítása, egy versenyképes szociális piacgazdaság kiépítése, a fejlődés fenntarthatóságának biztosítása és a természeti környezet védelme, a gazdasági, szociális és területi kohézió erősítése, a polgárok szabadságát és biztonságát garantáló térség létrehozása, az unió globális szerepvállalásának erősítése. Ezek azok a célok, amelyek eléréséhez közösen kell meghozni az intézkedéseket, előteremteni az azokhoz szükséges eszközöket, költségvetési forrásokat. Meggyőződésünk, hogy a közös költségvetés akkor tölti be küldetését, hogy ha annak meghatározó alapját a közös intézkedések és a közös politikák képezik.

Az európai integráció történetében volt arra kézzelfogható példa, hogy a közös költségvetés szerkezetét a közös politikák döntötték el; ha nem is kizárólagosan, de jellemző módon a közös politikák határozták meg a költségvetés pri-

oritásait, kiadási fejezeteit. Ilyen volt az első két Delors-csomag időszaka, 1988–1992, illetve 1993–1999. Azt követően a következő pénzügyi keretek, az Agenda 2000 című bizottsági javaslatcsomag vitája alapján a közös büdzsé plafonja szabta meg a közös célokra fordítható uniós forrásokat. A 2000 és 2006 közötti pénzügyi keretek esetében a közös politikákat egyértelműen a közös költségvetés szűk mozgástere határozta meg. (Nem célunk itt elemezni ennek a filozófiaváltásnak az okait, az azonban jól érzékelhető, hogy az unió keleti bővítésétől, illetve annak következményeitől való félelem ebben meghatározó szerepet játszott.)

2004–2005 folyamán a jelenlegi, a 2007 és 2013 közötti pénzügyi keretetről folytatott vita még eklatánsabban követte az Agenda 2000 logikáját. A hat nettó befizető tagállam<sup>3</sup> 2003 decemberében közzétett politikai állásfoglalása, miszerint a közös költségvetés nem haladhatja meg az unió bruttó nemzeti jövedelmének 1 százalékát, előre bebiztosította a közös költségvetés dominanciáját a közös politikákkal szemben. Tekintettel arra, hogy a két évig folytatott viták során valójában esély sem volt túllépni a hat nettó befizető tagállam álláspontján, az unió előtt álló új kihívásokra történő válaszadás, új közös politikák finanszírozási lehetőségének megteremtése teljesen reménytelen volt. Mindezt csak súlyosbította a közös mezőgazdasági politika kiadásainak meghatározó hányadáról hozott, a 2004. évi bővítéshez szükségesnek bizonyult 2002. októberi megállapodás, amely bebetonozta a teljes közösségi költségvetés közel egyharmadát.

3 Ausztria, az Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia, Németország, Svédország.

Az „új kihívások” divatos kifejezése a következő pénzügyi keretek kiadásainak meghatározásában is fontos szerepet játszik majd. Az unió előtt álló új megoldandó feladatok tárháza valóban gazdag: az uniós polgárok közvéleménye azt várja, hogy az EU segítsen a hétköznapi nehézségeinek enyhítésében. A közvéleményt a rendelkezésre álló eszközök, úgymint a közös szabályozás, a közös politikai ajánlások és a közös költségvetés eszközei közül nyilvánvalóan az foglalkoztatja leginkább, amely kézzelfogható anyagi segítséget jelent. Így a politikai döntéshozatal dimenziójában könnyen megjelenik annak igénye, hogy a közös költségvetésből jusson a munkahelyek megőrzésére, az életszínvonal emelésére, a szociális biztonság javítására, a gazdasági-társadalmi-regionális különbségek csökkentésére, a szélsőséges időjárás elleni közös fellépésre, a gázkrízisek megelőzésére, a mindennapi biztonságának erősítésére, a migráció kezelésére, a béke megőrzésére a közvetlen szomszédságban, a gazdaság versenyképességének és a kutatás-fejlesztés feltételeinek javítására stb.

A sokat emlegetett „új kihívások” egyrészt valóban olyan új feladatokat jelentenek, amelyek kezelésére eddig az uniónak nem voltak eszközei, mert vagy még csak távlatokban körvonalazódik az adott közösségi politika (mint pl. a közös energia-politika); vagy a belátható időn belül nem is lesz, vagy nem is kívánatos a közösségi kompetencia kiterjesztése a tagállami hatáskörök rovására (mint pl. a szociálpolitika vagy az egészségügy).

Másrészt az „új kihívások” egy része valójában eddig is meglévő problémák újrafestését takarja. A különbségek, egyenlőtlenségek felszámolása, enyhítése a társadalomban és a gazdaságban ma is

közvetlen célja két alapvető közösségi politikának, a kohéziós politikának és a közös mezőgazdasági politikának. Ez a két közös politika közvetlenül betölt forrásallokációs és gazdaságfejlesztő funkciókat. Ebben a megközelítésben a két hivatkozott „rég” közös politika mindig is kezelni volt hivatott a munkahelyteremtés és a gazdasági növekedés 2004-től „újként” jellemzett kihívásait.

Az „új kihívások” uniós szintű kezelésének talán legtöbbet emlegetett sajátos elvárása az „európai szintű hozzáadott érték”. Más szóval: az EU előtt álló feladatok közül válasszuk ki azokat, amelyek megoldásához a legtöbbet az unió szintjén tehetünk. Ez a megközelítés meglátásunk szerint jórészt tautológia: amennyiben a tagállamok között egyetértés jön létre, hogy melyek azok a kihívások, amelyek az unió mint közösség szintjén jelentenek megoldandó problémát, akkor nyilván azok orvoslását, enyhítését szolgáló uniós pénzügyi eszközök a közösség szintjén tesznek hozzá a kihívások kezeléséhez, vagyis az európai hozzáadott érték magától értetődő, a problémák uniós szinten történt azonosításából következnek.

Tekintsük most át az unió mint közösség előtt álló, közösen megoldandó feladatok körét. Mindjárt látható, hogy a meglévő közösségi finanszírozási eszköztár és az új kihívásokra szükségesnek látszó új eszközök létrehozása nem áll egymással szöges ellentétben, nem egymást kizáró tényezők a közös költségvetés kiadási oldalán.

Az „új kihívások” között a legtöbb elvárás négy kérdéskörben fogalmazódik meg: 1. a gazdasági növekedés, versenyképesség, munkahelyteremtés kérdéskörében; 2. az energiapolitika, éghajlatváltozás, fenntartható fejlődés körében;

3. a mindennapi biztonság és jogérvényesülés terén; valamint 4. az unió globális szerepvállalása tekintetében. Ezek közül a lisszaboni stratégia hatókörébe sorolható növekedési-foglalkoztatási vetületben véljük felfedezni a legtöbb konfliktust a „régí” és az „új” között.

Ha a gazdasági növekedést, versenyképességet, munkahelyteremtést vizsgáljuk, úgy könnyen belátható, hogy a jelen és a jövő közösségi eszközei nagyon hasonló célt szolgálnak: a legszegényebb régiók felzárkózását szolgáló kohéziós politika közvetlenül teremt munkahelyet, növeli a gazdasági aktivitást; továbbá a legelmaradottabb régiók gazdaságszerkezeti, infrastrukturális és munkaerő-piaci jellemzőinek érdemi javításával hozzájárul a közösség mint egész versenyképességnek erősítéséhez. A közös mezőgazdasági politika az agrár- és vidéki gazdasági tevékenységek támogatásával, vidékfejlesztési programjaival munkahelyeket őriz meg és elősegíti a vidék gazdasági felzárkózását. Mind a kohéziós politika, mind a mezőgazdasági és vidékfejlesztési politika szolgálja az unió jelenében a gazdasági növekedés és munkahelyteremtés céljait. Ugyanakkor az EU versenyképességének jövőbeli ereje egyértelműen ezeken túlmutató eszközök alkalmazásán is múlik: a tudásalapú társadalom, a felsőoktatás minősége, a természettudományos oktatás bővítése, a magán és közösségi kutatás-fejlesztés, az ipari innováció – mind fontos eszközök a világgazdasági versenyben való helytállás feltételeinek megteremtése terén. De a „régí” és az „új” közösségi eszközök egymást kizáró mesterseges szembeállításuk nem szolgálja a közösség érdekeit.

A jelenlegi és a jövőbeli eszközök közötti konfliktus nemcsak egy kérdéskörön belül, hanem azok között is érdem-

ben megjelenik. Ebből a szempontból különös figyelmet kap az energiapolitika és az éghajlatváltozás elleni küzdelem ügye. Mindkét esetben a közösségi finanszírozást szükségesnek valló hangok egyben a többi kiemelt kérdéskör háttérbe szorítását, támogatásának csökkentését, vagy azoknak átcsoportosítását is gyakran ajánlják. Kérdés azonban, hogy létezik-e egyértelmű politikai prioritás a növekedés-foglalkoztatás, az energia-éghajlatváltozás, a biztonság és a globális szerepvállalás között? Úgy véljük, nagyon sok érv hozható fel az egyes kérdéskörök különböző sorrendje ellen, vagy mellett.

Annak érdekében, hogy a számos beazonosított uniós kihívások közül el lehessen dönteni, hogy a közös költségvetésből melyek számára biztosítsunk megfelelő anyagi eszközöket, érdemi politikai vitát szükséges lefolytatni a tagállamok között a közös célokról, az azok eléréséhez helyesnek ítélt eszközökről. Ez a politikai vita meg kell hogy előzze a 2013 utáni pénzügyi keretekről folytatandó véleménycserét. A költségvetési felülvizsgálat vitája erre alkalmat nyújthatna – bár a felülvizsgálat ténélkülisége a politikai felelősség komolyságát nélkülöző eszmecserét eredményezhet; a 2013 utáni keretek vitája előtt pedig a tagállamoknak még korai lesz kijátszaniuk igazi lapjaikat.

## Mennyit?

A közös költségvetés abszolút és relatív nagysága egyaránt fontos tényezője a közös költségvetés szerepvállalásának.

Nem látjuk szükségesnek, hogy az európai integráció mai szintjén a közös költségvetést olyan mértékű redisztri-

búció jellemezze, mint a nemzeti költségvetéseket, azonban a 2007 és 2013 közötti időszak éves átlagában 123 milliárd euró kötelezettségvállalási előirányzat főösszegű uniós költségvetés a tagállamok összesített nemzeti jövedelmének mindössze 1,048 százalékát teszi ki éves átlagban.<sup>4</sup> A jelenlegi közös költségvetés éves nagysága összevethető azzal, amennyit Németország a volt Kelet-Németország felzárkóztatására 1991 és 1997 között évente fordított.<sup>5</sup>

Az európai integráció egyes finanszírozási aspektusait vizsgáló 1977. évi MacDougall-jelentés<sup>6</sup> az európai integráció korabeli szakaszában a Közösségek bruttó nemzeti jövedelmének 2–2,5 százalékát elérő közös költségvetést tartott volna ésszerűnek, amelyet a „pre-föderális” szakaszban – hozzávetőleg az európai integráció mai fokán – a bruttó nemzeti jövedelem 5–7 százalékára tartott volna szükségesnek megnövelni. A maunk részéről osztjuk ezt a vélekedést.

A hetvenes évek végén készült jelentés persze számos tényezőt nem láthatott előre, a közös politikák fejlődését, a Stabilitási és Növekedési Egyezmény és a közös költségvetés összefüggéseit stb., mégis tanulságos olvasmány. Osztjuk a jelentés megközelítését, miszerint az integráció mélyülése, a közös politikák fejlődése és a közös költségvetés nagysága között összefüggés van. Ugyanakkor mégiscsak sajtáságos, hogy amikor az unió már a politikai integráció első lépéseit próbálgatja a tagállamok jelentős számában alkalmazott közös monetáris politikával, vagy a szabad mozgást és

külső határvédelmet biztosító schengeni rendszerrel, vagy az Európai Tanács állandó elnöki intézményének létrehozásával, akkor az éves uniós költségvetés töredéke például az olajipari multinacionális cégek éves bevételének.<sup>7</sup> Könnyen belátható, hogy az integráció gazdasági potenciáljához mérten szerény és esetenként szétaprózott fejlesztési célokat magában foglaló európai uniós költségvetés mértékhatása csak korlátozott lehet.

## Miből?

A közös költségvetés bevételeinek, a saját források rendszerének elsődleges funkcióján, a bevételek biztosításán messze túlmutató jelentősége van.

Az uniós költségvetés mai saját forrásainak alapvető jellemzője, hogy tagállami nemzeti befizetések képezik a rendszer alapját. Véleményünk szerint ez az alapvető oka, hogy az uniós költségvetési vitákat hosszú ideje a közös költségvetéssel szembeni egyenleg, a nettó pozíció szemlélet uralja. Kivétel nélkül valamennyi tagállam – legyen nettó befizető vagy nettó kedvezményezett – azon méri le a költségvetési keretekről folytatott vitában elért politikai eredményességét, hogy az országnak a közös költségvetéssel szemben milyen nettó pozíció, vagy pozícióváltást sikerült elérnie: milyen a befizetések és a közös költségvetésből a tagállam javára allokált kiadások egyenlege.

Ennél talán még fontosabb, hogy az európai integráció jövőjének szempontjára

4 Intézményközi megállapodás, OJ C 139 2006. június 14.

5 De Silguy, Yves-Thibault, 1988: *L'euro*. Paris, Librairie Général Française.

6 European Commission, 1977, Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration – “The MacDougall Report”.

7 [http://ecoline.hu/piac/20090420\\_forbes\\_global\\_2000.aspx?s=rel](http://ecoline.hu/piac/20090420_forbes_global_2000.aspx?s=rel)

ból nagy súllyal bír a saját bevételek integrációelméleti szerepe. Amíg a tagállamok egyfajta „tagdíjként” tekintik hozzájárulásukat a közös költségvetéshez, addig az unió inkább egy nemzetközi szervezethez, mint a politikai integráció irányába továbblépni képes együttműködéshez marad hasonló.

Az EU valódi saját forrásai képesek lennének visszaszorítani a költségvetési vitákat uraló nettó pozíció által meghatározott magatartást. Ezzel megnyílna a lehetőség arra, hogy az uniós költségvetés közvetlenül és az eddigieknél sokkal hatékonyabban szolgálja az európai integráció két fontos elemét, a mélyítést és a konvergenciát, a közös politikák által vezérelt költségvetési kiadások formájában. Lehetőséget nyújtana arra is, hogy az uniós költségvetés gazdaságpolitikai funkciói kiteljesedjenek, az európai gazdaság versenyképességét, az európai gazdaság jólétét kézzelfogható módon segítsék elő.

A jelenlegi, GNI-alapú forrást a „legigazságosabb” saját forrásnak tekintik a tagállamok, minthogy minden tagállam teherviselő képessége (nemzeti jövedelme) arányában járul hozzá a közös célok finanszírozásához. Integrációelméleti szempontból azonban nem hordoz magában előremutató elemeket. A nemzeti jövedelem arányos befizetés bármely nemzetközi szervezet fenntartásához való hozzájárulás is lehetne, a GNI-alapú forrás áll legközelebb egy „tagdíj” jellegű bevételhez. Egy regionális gazdasági

integráció, amely megvalósítja a belső piacot, tagállamai közös ügynek tekintik gazdaságpolitikájuk alakítását, és már részlegesen eljutott a közös monetáris politika szakaszába, aligha valósíthatja meg céljait közös költségvetést feltételező ágazati és horizontális politikák nélkül. Az egyszerűbb eset az, ha a közös politikák elégséges közös bevételeket generálnak. A bonyolultabb, hogy a közös politikák megvalósításához nem elégséges a közös politikák (esetünkben a közös kereskedelmi és a közös mezőgazdasági politika) alkalmazásából származó közös bevételek nagysága. Meggyőződésünk, hogy egy, a politikai integrációt távlatában nem kizáró gazdasági integrációnak valódi saját forrásra lenne szüksége. Olyanra, amely leginkább levezethető a gazdasági integrációból, leginkább kötődik a gazdaság szereplőinek a belső piac működéséből adódó előnyeikhez. A GNI-alapú forrás nem ilyen.

Véleményünk szerint a közös költségvetés autonómiáját olyan saját forrás rendszer biztosítaná, amely vagy közös politikákból származna, vagy valódi közösségi saját forrás: közösségi adó lenne; vagy a kettő kombinációja. A hagyományos saját források képezik a közös politikák által generált bevételek példáját, csökkenő részesedésük azonban nem biztosítja az uniós költségvetés autonómiáját. Egy közösségi adóra vonatkozóan ugyan már számos elképzelés<sup>8</sup> napvilágot látott, mégis, az unió mai állapotá-

8 Az Európai Bizottság a lehetséges közösségi adók tekintetében háromféle forrást említ meg: energiaadó, áfa és társasági adó. Az energiaadó mint saját forrás elegendő és állandó forrása lehetne a kiadások finanszírozásának. Az adó alapjának harmonizációja már megtörtént. Az áfa mint új saját forrás nem áfa-alapú számított forrás lehetne, hanem a tagállami áfakulcson belül meghatározott uniós részarány. Az áfa stabil és átlátható bevételi forrásnak számítana. Egy harmonizált társasági adóból származó saját forrás bevezetése is megfelelő lenne, bár az üzleti ciklikusság rányomná bélyegét. European Commission, 2004c: Financing the European Union: Commission report on the operation of the own resources system – (COM(2004) 505 final)

ban politikai bátorság szükséges annak felvetéséhez. A tagállamok töretlenül kitartanak amellett, hogy maguk határozzák meg saját költségvetési politikájukat, se pénzügyi felségjoguk, se pénzügyi szuverenitásuk ne sérüljön. Az adópolitikában megtestesülő pénzügyi szuverenitás mind a mai napig az állami szuverenitás olyan attribútuma, amelyről a tagállamok sem politikai, sem gazdasági okok miatt nem mondanak le.

A pénzügyi szuverenitásból adódó, a közösségi adóval szembeni erős ellenállás dacára is úgy véljük, hogy a GNI-alapú

befizetések által uralt jelenlegi rendszernek olyan valódi alternatíváját, amely a közös célok megvalósításához szükséges saját források volumenét képes lenne biztosítani, egy közösségi adót is magában foglaló rendszer képezhetné. Ez egy olyan valódi saját forrást feltételezne, amellyel az unió szupranacionális adó beszedésének jogához jutna, megteremtve egy közös költségvetési politika alapját. A valódi saját források rendszere tehát két pilléren, a közös politikákból származó bevételeken, valamint a közösségi adóbevételen nyugodhatna.<sup>9</sup>

---

9 Vö.: Iván Gábor: Az Európai Unió költségvetésének saját forrásai – jól van ez így? Tanulmányok Nagy Tibor tiszteletére, 2009.

REMEK ÉVA

## Gondolatok a Lisszaboni Szerződésről

### Előtérben a biztonságpolitika

„Eljött Írország ideje, adhattok valamit a világnak, és ez a béke és a szabadság jövője” – mondta José Manuel Barosso még 2008 májusában (a Lisszaboni Szerződést elutasító ír népszavazás előtt), John Fitzgerald Kennedy elnök egykor, más vonatkozásban elhangzott szavaival.<sup>1</sup> Valóban „mértőldkő” a Lisszaboni Szerződés, vagy csak az Európai Uniónak van szüksége valamire, ami „mértőldkő” lehet az integráció jövőbeli alakulásában? A tanulmány ennek a kérdésnek ered a nyomába.

### A Lisszaboni Szerződés

Az európai integráció újszerűsége éppen folyamatjellegében rejlik. Folyamatos bővítés és mélyítés jellemzi, ez utóbbi a különböző (alap-) szerződésekben világosan nyomon követhető. A fejlődést biztosító/meghatározó dokumentumok hosszú előkészítés után jönnek létre, s az

azt követő ratifikálási folyamat lassúsága komoly hatással van a Közösség fejlődésére.

Írásom témája, a Lisszaboni Szerződés hosszú előzményekre tekint vissza.<sup>2</sup> A Lisszaboni Szerződést (gyakran reformszerződésnek is nevezik, a továbbiakban így vagy Szerződésként hivatkozom rá) a tagországok állam- és kormányfői 2007. december 13-án írták alá. Hatálybalépését a Szerződés maga 2009. január 1-jére irányozta elő, ami a 2008. júniusi írországi népszavazás negatív eredménye miatt nem valósult meg. Ez a Szerződés alapvetően az Európai Unió működését hivatott szabályozni, így nem csoda, hogy sok vita és sok ellenállás előzte meg a létrejöttét.<sup>3</sup>

Az alkotók legfőbb szándéka az volt, ami egyben a Szerződés célja is, hogy az Európai Unió működőképességét megőrizzék a huszonhét tagállam esetében,

- 1 Papp Levente: Az írek kezében az EU című írása [http://www.hetek.hu/uzlet/200805/az-irek\\_kezeben\\_az\\_eu](http://www.hetek.hu/uzlet/200805/az-irek_kezeben_az_eu) (A letöltés ideje: 2009. október 8.)
- 2 A témával foglalkozók közül – a teljesség igénye nélkül – álljon itt néhány: Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2007; Kiss J. László: *A huszonötök Európai*, Osiris Kiadó, Budapest, 2005; Gazdag Ferenc: *Európai integráció és külpolitika*, Osiris Kiadó, Budapest, 2005
- 3 A reformszerződés közvetlen előzménye a 2004. október 29-én aláírt alkotmány szerződés, amely számtalan újítást kívánt bevezetni. Így például a pillérrendszer megszüntetését, az Európai Unió egységes jogi személyiségének megteremtését, az Európai Unió értékeinek meghatározását és céljai újrafogalmazását, az intézmény- és jogrendszer helyenként föderatív irányú tovább fejlesztését, az Európai Parlament hatásköreinek bővítését, az unió külső megjelenésének biztosítását – a lista természetesen nem teljes, a fentebb már említett irodalmak, illetve a teljes cikkben felhasznált netes források a részleteket tartalmazzák. Az alkotmány szerződést azonban 2005 tavaszán Franciaországban és Hollandiában népszavazáson elutasították. <http://www.mfa.gov.hu/NR/> Dr. Dienes-Oehm Egon: Az Európai Unió: alapismeretek, intézmény- és jogrendszer, döntéshozatali mechanizmus (*Elnökségi Füzetek*, Budapest, 2008, 65–68. oldal) (A letöltés ideje: 2009. október 2.)

illetve a további bővítések során is. Régi törekvés és probléma is ez egyben, amit a jelenleg (2003 óta) hatályban lévő Nizsai Szerződésnek orvosolni is kellett. Az az a „big bang” (a 2004-es bővítés) nyomán szükségessé vált intézményi, eljárási és döntéshozatali reformokat megalkották, de a tizenötörről huszonöt (majd huszonhét) tagúra bővült unió a gyakorlatban még átláthatatlanabbá vált mind a működést, mind a feladatköröket illetően. Éppen ezért az európai integráció mélyítése a hatékonyabb és eredményesebb munka igénye miatt már nem várható tovább. Világunkat, benne az európai államokat számtalan olyan kihívás érte/éri, amelyek határokon átnyúló problémák, megoldásukat csak közös fellépéssel lehetséges biztosítani. Ehhez azonban elengedhetetlen a Közösség reformja, ami az alkotmány szerződés bukása után egy másik, jelen esetben a reformszerződéssel tűnik megvalósíthatónak.<sup>4</sup>

### **A Lisszaboni Szerződés legfontosabb tartalmi elemei és céljai**

A Lisszaboni Szerződésben csak kisebb változtatásokat hajtottak végre az alkotmány szerződéshez képest. Alapvető cél

volt/maradt az átláthatóság, a hatékonyság, az elszámoltathatóság, a racionalitás megteremtése. Ezek legfontosabb elemei a teljesség igénye nélkül:

- az Európai Unió egységes jogi személy;
- az Európai Bizottság kisebb létszámú lesz;
- az Európai Bizottság összetétele a jelenlegi formában marad 2014-ig, majd a testület taglétszáma kétharmadára csökken, ha a Tanács egyhangúlag nem dönt másként;
- az Európai Tanácsban megjelenne az Európai Unió Tanácsának állandó elnöki posztja,
- az Európai Unió Tanácsában az egyes tanácsi formációk élén 18 hónapon át három ország gyakorlat csoportos elnökséget;<sup>5</sup>
- a kül- és biztonságpolitikai főképviseelői poszt létrehozása, ennek betöltője elnököl a külügyminiszteri tanács ülésein, és egy személyben az Európai Bizottság külkapcsolataiért is felelős alelnöke lenne;
- az Európai Parlament létszámát 751 főben maximalizálták, s a szavazási rendszer is egyszerűsödne a kettős többség elvének megreformálásával.<sup>6</sup>

4 2007 első felében a német elnökség elérte a Szerződés megszövegezését, s az állam- és kormányfők éppen a Közösség létrejöttének 50. évfordulóján, Berlinben el is fogadták azt. Merkel kancellár aszszonynak meg kellett győzni a lengyeleket és a briteket, akik a legnagyobb ellenállást tanúsították. Témánk szempontjából különösen fontos, hogy a britek éppen biztonságpolitikai területen tudtak engedményt kicsikarni. További részletekért lásd [http://www.vki3.vki.hu/sn/sn\\_149.pdf](http://www.vki3.vki.hu/sn/sn_149.pdf) Dezséri Kálmán „Rögös az út a Reformszerződésig” című írását, 1–2. oldal. (A letöltés ideje: 2009. október 6.)

5 Ez már a Magyar Köztársaságot is érinti 2011 első felében, 6 hónapos időszakokra. Az újításnak megfelelően 18 hónapos ciklusban három tagállam szoros koordinációban, programjait összehangolva látja el az elnöki feladatokat. Mi Spanyolországgal és Belgiummal leszünk egy csoportban. Bővebben lásd Horváth Zoltán idézett munkájának 139–140. oldalát.

6 <http://www.kulugyminiszterium.hu> honlapon is elérhető a Lisszaboni Szerződés teljes szövege.

Az Európai Unió céljai tekintetében egyrészt átemel az alkotmány szerződésből korábbi megfogalmazásokat, másrészt sok ponton fontos elemekkel egészíti ki azokat, így pl. leszögezi: „Az unió az emberi méltóság, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság és az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásán alapul. Ezek az értékek közösek a pluralizmus, a diszkriminációmentesség, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás és a nők és a férfiak közötti egyenlőség elvével jellemezett társadalomban.”

Ez az első alkalom, hogy uniós alapszerződésben az alapvető célok között külön is megemlítsre kerül a kisebbségek jogainak tiszteletben tartása, ennek az elvnek a sérthetetlensége.

A Szerződés alapvetően csökkentené a demokráciadeficitet.<sup>7</sup> E cél két okból is fontos. Egyrészt, az intézményen belül az Európai Parlament szerepét növelné meg, az együttdöntési eljárás jelenleginél szélesebb körű alkalmazásával. Ezzel együtt a nemzeti parlamentek szerepe is nőne, ha ui. egy tagállam úgy gondolja, hogy hatáskört vonnak el tőle indokolatlanul, kérheti a döntés felülvizsgálatát. Másrészt, a demokráciadeficit tekintetében az állampolgárok irányából is változást hozna a polgári kezdeményezés lehetőségével. Ennek értelmében, ha az unió egymillió állampolgára aláírásával hitelesítve kéri, a Bizottságnak új szakpolitikai javaslatot kell készítenie. Különösen fontosnak tartom ezen utolsó cé-

lokat. A Bizottság úgy látja, hogy az új Szerződés jelentős előnyökkel jár a polgárok számára, és megoldja az intézményi vitákat a belátható jövőre vonatkozóan. Továbbá a Barroso vezette Bizottság kétutas megközelítésével összhangban, az új Szerződés lehetővé teszi azt is, hogy nagyobb hangsúlyt kapjanak a polgárokat érintő olyan kérdések, mint a foglalkoztatás és a növekedés, az energiakérdés és az éghajlatváltozás, valamint a migráció.

Néhány új és régi álláspont az európai országok lehetőségeiről, egymástól függetlenül, ugyancsak a fentieket igazolja. Maga *José Manuel Barroso*, az Európai Bizottság elnöke annak idején a következőket mondta a reformszerződésről: „Ez a Szerződés vízvázaló az európai integráció történetében. A Lisszaboni Szerződés a polgárokat állítja az európai integráció középpontjába. Hat hosszú évig tartó tárgyalás után végre félretehetjük az intézményi kérdéseket, és arra fordíthatjuk minden energiánkat, hogy politikai eredményeket érjünk el polgáraink érdekében. Arra kérem a tagállamokat, hogy tartsák tiszteletben kötelezettségvállalásaikat, és időben ratifikálják a Szerződést ahhoz, hogy 2009. január 1-jén hatályba léphessen.”<sup>8</sup>

„Ez az új Szerződés jó az európai polgároknak” – mondta *Margot Wallström* is, az intézményi kapcsolatokért és a kommunikációs stratégiáért felelős bizottsági alelnök.

„Növelni fogja a hatékonyságot, és hozzájárul ahhoz, hogy az unió egysége-

7 A fogalomnak nincs általánosan elfogadott tartalmi leírása, de kb. arról van szó, hogy a polgár túl távolinak érzi magától Brüsszelt, túl bürokratikusnak a rendszert, sok a szabály, a rendeletek szövege túl bonyolult. A cél ezeknek a megváltoztatása azért, hogy az uniós polgár tudja és érezze, hogy a közösségi építkezés róla szól.

8 <http://jogiforum.hu/hirek> (A letöltés ideje: 2009. október 7.)

sen léphessen fel a nemzetközi kapcsolatok terén. Az embereknek nagyobb beleszólása lesz az európai politikába azáltal, hogy erősödik az általuk közvetlenül megválasztott európai parlamenti képviselők hatalma, és növekszik a nemzeti parlamentek szerepe. Az új „polgári kezdeményezés” lehetővé teszi, hogy egymillió polgár felkérhesse a Bizottságot egy új javaslat beterjesztésére. A polgárok egyetértésén alapuló unió számára alapvető fontosságú a demokrácia további erősödése, ami hozzájárul az európai integrációs folyamatba vetett bizalom helyreállításához.”<sup>9</sup>

Látható, hogy a fejlesztések, a változtatások megfelelő lehetőséget teremtenek az EU számára ahhoz, hogy nagyobb biztonságot és prosperitást kapjanak az európaiak, és ezáltal megnyíljanak a lehetőségek arra, hogy a globalizáció alakítóivá váljanak. Nagy feladat, de szükséges, hiszen az Európát és az európai nemzetállamokat fenyegető globalizációs veszélyekre az egyetlen helyesnek gondolható válasz a napjainkban még töredezett európai politikai érdekek egyesítése, egy erős, egységes Európa megteremtése.

A helyzet értékelésére *Henry Kissinger* szavai is kiválóan alkalmasak: „Az első világháborút egész Európa elvesztette, nem csupán a vesztes, de a győztes hatalmak is. Európa 1918 óta immár nem aktív részese és alakítója a világpolitikai döntéseknek, hanem egyszerű és kiszolgáltatott tárgya azoknak. A világpolitikai döntéseket Európa feje fölött hozták a két világháború között Wa-

shingtonban, a hidegháború idején pedig részben Moszkvában, részben pedig Washingtonban. De ennél is rosszabb a helyzet. Európa saját, tisztán európai kríziseit sem tudja kezelni és megoldani, amint azt a délszláv válság és Koszovó példája is mutatja. Az üzenet így szól. Ha rövid időn belül nem tudják megteremtteni a politikailag és katonailag erős, egységes Európát, akkor még a legerősebb európai hatalmak sem lesznek egyebek, mint súly nélküli kategóriák az eurázsiai kontinens nyugati csücskén.”<sup>10</sup>

*Jean Monnet* annak idején szintén hasonlóképpen vélekedett az európai egységről: „Európa sokszínű és gazdag az egymáshoz kapcsolódó és egymástól eltérő nemzeti tradíciók jegyében.

Mi, Európában évezredek óta együtt élő népek, nemzetek, mások és mások, de mégis valamennyien ízig-vérig európaiak vagyunk. Az európai integráció igazi kihívása ebben található. A választ nekünk, magunknak kell megadni a kérdésre: ez a sokszínűség a mi gyengénk, avagy a mi erősségünk és féltve őrzött gazdagságunk-e. Csakis akkor tudjuk felépíteni az egységes és erős Európát, ha méltó választ adunk, és ha méltóak tudunk lenni az előttünk álló kihívásokra.”<sup>11</sup>

## Intézményi változások

A korábban már vázolt tartalmi változások egyes részleteinek ismertetése helyett csak a témám szempontjából releváns intézményi változásokról szólnok.

<sup>9</sup> <http://www.europa.eu/rapid/pressreleasesAction.do?reference=A+Bizottság+üdvözl+Lisszaboni+Szerződés+aláírás+és+kéri,+hogy+a+ratifikációra+gyorsan+kerüljön+szor+című+dokumentum.+&lang=hu&from=EN&to=HU> (A letöltés ideje: 2009. október 11.)

<sup>10</sup> <http://www.jak.ppe.hu/tanszek/europa> (A letöltés ideje: 2009. október 4.)

<sup>11</sup> Uo.



A Lisszaboni Szerződés létrehozta az unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseletének posztját. A főképviselet alelnöki tisztséget tölt be az Európai Bizottságnál, s elnököl az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsának ülésein. Az új tisztség következetesebb külső fellépést és hangsúlyosabb szerepet biztosítana az unió számára a világpolitika színpadán, így az unió felismerhető arculatot kap. A főképviseleti tisztség nem jár hatáskörrel, de mindenképpen hatékonyabban teszi a Közösség külső tevékenységét, hiszen megszünteti a párhuzamos munkavégzést (a jelenlegi főképviselet és bizottsági biztos között), s összességében átláthatóbb viszonyokat alakít ki. Így a külügyi és biztonságpolitikai főképviselet a 27 tagú Európai Unió által egyhangúlag elfogadott határozatok alapján lép fel külpolitikai kérdésekben.

Ez a poszt komoly viták keresztüztésben alakult. Az Egyesült Királyság például ellenezte a külügyminiszteri posztot, ami az alkotmány szerződésben szerepelt, így változott a fent már említett poszt megnevezése. Egyébként feladat- és jogköre megegyezik az alkotmány szerződésben szereplő külpolitikáért felelős csúcsvezető szerepével. A britek megnyugtatására a Szerződéshez egy nyilatkozatot csatoltak, amelyben hangsúlyozták, hogy „az Európai Unióról szóló Szerződésnek a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezései,

köztük az unió külügyi és biztonságpolitikai képviselője hivatalának létrehozására ... nem érintik a tagállamok jelenleg fennálló, külpolitikájuk alakítására és megvalósítására vonatkozó hatáskörét.”<sup>12</sup>

A külpolitika a világon mindenhol azt a célt szolgálja, hogy védje, képviselje az adott állam területi, gazdasági, politika és stratégiai érdekeit, és egyben segítse is azok érvényesülését. Az unió tagállamai egyre több területen működnek együtt, az igény már régi, hogy a tagállamok a külvilág előtt is egységesen lépjenek fel.<sup>13</sup>

Az Európai Unió fejlődésének történetében – egy másik – mérföldkőnek számít a 2003-ban elfogadott európai biztonsági stratégia, hiszen itt már markánsan tetten érhető ha nem is a klasszikus közös politika megléte, de az egyeztetett, koordinált állásfoglalás mindenképpen. Három területen fogalmazzák ezt meg:

- a tagállamok áttekintik az Európára leselkedő veszélyeket;
- a veszélyekre való reagálás módjait;
- illetve a hosszabb távú stratégiai célokat is.<sup>14</sup>

Mindezzel az unió képes hozzájárulni a szomszédos országokkal való jobb együttműködéshez, s ezzel egyben a politikai stabilitáshoz, a fejlődéshez. A jelenlegi áldatlan helyzeten – amikor több

12 Dóri Xénia: Lisszaboni Szerződés – miért nem megy nélküle? <http://www.corvinuembassy.com/ep> (A letöltés ideje: 2009. október 4.)

13 A közös kül- és biztonságpolitikában már vannak közös eszközök erre: a közös álláspont kialakítása, a közös stratégia, a közös akcióterv, illetve a harmadik országgal folytatott politikai párbeszéd rendszere. Ezek jelenleg a második pillérben folytatott tevékenységhez tartoznak, s kormányközi együttműködés keretében valósítják meg azokat.

14 A témáról például bővebben lásd Gazdag Ferenc: *Az EU közös kül- és biztonságpolitikája*, Osiris, Budapest, 2003, és Rácz András: *Az EU katonai képességeinek fejlődése 1992–2004*, SVKK, Budapest, 2004-es munkáját.

személy is felelős az uniós külkapcsolatokért (ma ui. az ismertettekén kívül a fejlesztéspolitikáért felelős tag és a kereskedelempolitikáért felelős tag is részt vesz a munkában) – kíván változtatni a korábban bemutatott módosításokkal.

Összefoglalva, a Lisszaboni Szerződés egyetlen külpolitikáért felelős személy kezébe adja a már vázolt feladatokat. Az állam- és kormányfők által ajánlott, de végső soron az Európai Bizottság elnöke, majd az Európai Parlament által is jóváhagyott (öt évre kijelölt) főképviselő egyrészt a külügyminiszterek munkáját segíti: előkészíti a rendszeres találkozókat, elnököl az üléseken, és természetesen képviseli a tagállamok álláspontját. Másrészt egy személyben felelős az Európai Bizottság külpolitikai vonatkozású teendőinek szervezéséért. Ráadásul alelnöke a Bizottságnak. Megjegyzendő, hogy egyik esetben sem ő irányítja a Közöség politikáját, még kevésbé a tagállamokét. Feladata éppen a tagállamok által megtárgyalt külpolitikai irányképviselete, az ehhez kapcsolódó gyakorlati teendők végrehajtásának felügyelete.<sup>15</sup>

### **Más, a biztonságpolitikával is összefüggő változások**

Az Egyesült Királyság számára az alapvető jogokat védő egyezmény Szerződésbe történő beemelése és jogilag kötelező hatálya szintén elfogadhatatlan volt. A tárgyalások eredményeként végül kikerült a reformszerződés törzsszövegéből,

de kereszthivatkozással bevezetésre került. Ebben az esetben a jogi kikényszeríthetősége az eredetileg elképzelt formában megmarad. Végül mind az Egyesült Királyság, mind Lengyelország kimeradési lehetőséget kapott ennek joghatályos végrehajtása alól.<sup>16</sup>

Az már csak érdekesség, hogy az alkotmányszerződésben szereplő európai törvény és európai kerettörvény elnevezéseket a reformszerződés elveti, helyette továbbra is rendeleteknek, határozatoknak, irányelveknek nevezik az uniós jogszabályokat.

A változások között igen fontos az, ami a közvetlenül megválasztott Európai Parlament testületét érinti. Amint azt már említettem, ha egy tagállam törvényhozása úgy gondolja, hogy hatáskört vonnak el tőle indokolatlanul, kérheti a döntés felülvizsgálatát. S mint ahogyan arról már fentebb ugyancsak írtam, a demokráciadeficit csökkentése érdekében az Európai Unió állampolgárai (egymillió aláírás esetén) konkrét ügyben az uniós intézményekhez fordulhatnak.

Biztonságpolitikai megfontolásból nagy jelentősége van az elmúlt évek visszatérő energiakrízisei után annak, hogy az energiabiztonság a közös uniós politikák része lesz. Új dolog, hogy uniós pénzek is igényelhetők lesznek az energiarendszerek összekapcsolására. A Külügyminisztérium szakállamtitkára, *Iván Gábor* szerint „a közép-kelet-európai térség államainak ez azért nagyon fontos, mert itt szinte hiányoznak az észak–déli irányú vezetékrendszerek”.<sup>17</sup> A Szerződés

15 [http://www.civitas.hu/dokumentumok/836\\_EUolvasmanyszoveg.doc](http://www.civitas.hu/dokumentumok/836_EUolvasmanyszoveg.doc) (A letöltés ideje: 2009. október 3.)

16 Európai Parlamenti Szemle <http://www.corvinusembassy.com/ep> (A letöltés ideje: 2009. október 4.)

17 Kósa András: Miért is jó nekünk a Lisszaboni Szerződés? Részlet az interjúból 2009. október 3. <http://www.hirszerzo.hu> (A letöltés ideje: 2009. október 6.)

azt is kimondja, hogy a nehéz helyzetbe került országokkal szolidaritást kell vállalniuk a többieknek.

Az unió célja az energiaellátás biztonsága, fenntarthatósága, ami kölcsönhatásban áll azzal, hogy mennyire tudja diverzifikálni a beszerzéseit.<sup>18</sup> Mind politikai, mind gazdasági szempontból lényeges ebből a szempontból a kaukázusi régióval fenntartott kapcsolata. Az unió által támogatott Nabucco-projekt például nem válhat áldozatává a létező orosz-grúz vitáknak, ezért van jelentősége a sajátos grúz–uniós kapcsolatmélyítésnek.<sup>19</sup>

Iván Gábor szerint a Szerződésben foglaltaknak megfelelően erősödik a bel- és igazságügyi integráció is, aminek révén sokkal hatékonyabbá válik a határon átnyúló rendőrségi munka, kiemelt ügyekben éppen úgy, mint például autólopások esetében. Sokkal egyszerűbb lesz többek között a feltételezett elkövetők DNS-mintáját kikérni egyik államtól a másikba. Könnyebb lesz a vegyes házasságokban élő párok élete, ha két országból származó felek egy harmadik tagállamban szeretnének letelepedni.<sup>20</sup>

Ugyancsak fontos változás, hogy a Szerződés kiemelt célként fogalmazza meg a klímaváltozás elleni közös fellépést. *Javier Solana*,<sup>21</sup> az unió kül- és biztonságpolitikai főképviseleje a probléma fontosságáról a következőképpen fogalmazott: „Az éghajlatról szóló tudomá-

nyos viták már nincsenek napirenden. Még ha örökre lekapcsoljuk a teljes világtól a múltbeli szennyezés kibocsátásait, akkor is érezhetőek lesznek a jövőben, s erre már most fel kell készülnünk.” Az Európai Unió tevékenysége azért is érdekes ezen a területen, mert huszonhét ország szintjén próbál közös kormányzást megvalósítani annak érdekében, hogy közelebb kerüljön a globális folyamatokhoz, így könnyebben tudja őket kezelni.<sup>22</sup>

A Lisszaboni Szerződés optimista értékelői mellett vannak a kritikusabban látók, mint például az MTA Politikatudományi Intézetének munkatársa, *Medve Bálint Gergő*. Szerinte „a Lisszaboni Szerződés lökést adhat a további integrációnak, és javíthatja az intézményrendszer működését, de egyelőre továbbra is nagy kérdés, hogy sikerül-e mindezt valódi tartalommal megtölteni az unió polgárai számára.” *Medve Bálint Gergő* véleménye az, hogy az Európai Unió egyre heterogénebb lesz, és hiányzik a közös identitás. Továbbá olyan alapvető biztonsági kihívások nincsenek megoldva, mint a bevándorlás, a munkahelyek teremtése, vagy a kisebbségi jogok kérdése. Ezekben a kérdésekben a tagállamok között sincs egyetértés, „törésvonalak mutatkoznak a tagállami érdekek mentén”.

A szakértő úgy véli, hogy abban sincs konszenzus az uniós tagállamok között,

18 [http://www.eurpa.eu/pol/ener/index\\_hu.htm](http://www.eurpa.eu/pol/ener/index_hu.htm) (A letöltés ideje: 2009. október 9.)

19 További részletekért lásd László Sebő–Klára Sipos Kecskeméthy: Energy security and the Caucasus region In. AARMS 2009 Vol. 8. Issue 2. (A tanulmány megjelenés alatt – a szerző.)

20 Uo.

21 Javier Solana az Európai Bizottsággal „Éghajlatváltozás és nemzetközi biztonság” címmel egy dokumentumot készített az Európai Tanács részére, 2008. március 14-én. Elérhető a <http://www.consilium.europa.eu> honlapon. (A letöltés ideje: 2009. október 11.)

22 Erről bővebben lásd Remek Éva: Rend vagy káosz? Széljegyzetek a globalizáció és az Európai Unió kapcsolatához – egy fogalom csapdája című tanulmánya In: *Európai Tükör*, 2008. június, 92–102. oldal

hogy a jövőben a szociális Európa felé mozduljanak, vagy a szabadpiaci elvek domináljanak. Ez utóbbiban a jelenlegi válság miatt kevésbé hisznek az emberek. Ennek ellenére éppen a válság lehet, ami az integráció erősítésére ösztönözheti a tagállamokat. Vagy mégsem? Medve Bálint éppen az íreket említi ellenpéldaként. „Az ír kormány – nem kis riadalmat kelteve több más tagállam vezetőiben – tavaly a válság eldurvulásánál bejelentette, hogy minden körülmények között garantálják a bankbetétek kifizetését”.<sup>23</sup>

### Az Európai Unió jogi személyisége

Az Európai Közösségeket alkotó három Közösség (az Európai Szén- és Acélközösség, az Euratom és az Európai Gazdasági Közösség) alapítószerződésai mind a három esetben kimondták az egyes közösségek jogi személyiségét, míg az unió egységét nézve sem a Maastrichti, sem az Amszterdami, sem pedig a Nizzai Szerződés nem tette meg ugyanezt.

Ez a hiány azonban pótlásra került mind az alkotmányszerződésben, mind az új Lisszaboni Szerződésben. Ennek értelmében az Európai Unió jogi személyként részt vehet tárgyalásokon, illetve a hatáskörébe tartozó területeken, e minőségben jogilag kötelező érvényű megállapodásokat köthet. Az egységes jogi személyiség éppen a külvilággal tartott

kapcsolatok szempontjából bír óriási jelentőséggel. Ez a gazdasági és kereskedelmi, piaci ügyekben eljáró Európai Közösségek (első pillér) esetében már jó ideje adott volt. Meg is volt az eredménye, hiszen érezhetően erősített az Európai Unió nevében például világkereskedelmi fórumokon eljáró EU-biztosok tárgyalási pozícióján.<sup>24</sup>

Fontos ez a szerep – az egységes szereplőként való fellépés – olyan államok mellett, mint például az Egyesült Államok, Kína vagy Oroszország. Fontos ez azért, mert ahogyan ezt a korábban idézett Henry Kissinger szavai is alátámasztják, Európa elvesztette központi szerepét a két világháború után, s az új, globális világrendben a hagyományos nemzetállami rendszer nem képes súlyponti szerepre szert tenni. A hidegháború végével a Szovjetunió, s vele a régi világrend is darabjaira hullott. Egyes vélemények szerint az Amerikai Egyesült Államok nem kívánt élni de facto szuperhatalmi helyzetéből fakadó lehetőséggel élni. Erre bizonyíték *Bill Clinton* 1995. november 2-ai televíziós beszéde, amelyben az amerikai csapatok Boszniába való küldését indokolja<sup>25</sup>: „Amerika nem lehet a világ rendőre, s nem is szabad azzá válnia. Mi nem tudjuk a háborút egyszer s mindenkorra megszüntetni, de véget vethetünk egyes háborúknak. Nem tudunk minden nőt és gyermeket megmenteni. De sokat megmenthetünk közülük. Nem tehetünk meg mindent, de meg kell tennünk mindazt, amire képesek vagyunk.”

<sup>23</sup> Lásd Kósa András idézett írását.

<sup>24</sup> [http://www.civitas.hu/dokumentumok/836\\_EUolvasmanyszoveg.doc](http://www.civitas.hu/dokumentumok/836_EUolvasmanyszoveg.doc) (A letöltés ideje: 2009. október 3.)

<sup>25</sup> Dóri Xénia: Lisszaboni Szerződés – miért nem megy nélküle? <http://www.corvinueambassy.com/ep> (A letöltés ideje: 2009. október 4.)

## Döntéshozatali változások – dióhéjban

A Lisszaboni Szerződés 2014-től feltételelesen, 2017-től véglegesen<sup>26</sup> jelentősen egyszerűsíti a jelenlegi döntéshozatali, szavazási rendszert. A rendszer a kettős többség elvére épül, ami azt jelenti, hogy a többség meghatározásánál elegendő lesz a tagállamok számát és a mögöttük lévő népességi súlyt összevetni. Így tehát az az álláspont bír a szükséges többséggel, amelyet a tagállamok 55, valamint a népesség 65 százaléka támogat. A többségi szavazás a bel- és igazságügyi kérdéseknél is megjelenik.

De mi a helyzet a közös kül- és biztonságpolitika területével? Érdekes, itt a kérdés összefügg a „megerősített együttműködéssel”. Ezt a Tanácsnak kell engedélyeznie, de jelenleg eltérő eljárás kell alkalmaznia mind a három pillérben. A reformszerződésben legalább kilenc tagállam részvételéhez kötné a megerősített együttműködés kezdeményezését. Ebben az esetben a tagállamok egyhangúlag döntenek arról, hogy az adott együttműködésben áttérnek-e a többségi döntéshozatalra, ott, ahol a reformszerződés egyhangú szavazást ír elő. Ez az úgynevezett „átvezető záradék”, amelynek van még más típusa is.<sup>27</sup> Ezek nem alkalmazhatók például a katonai és védelmi vonatkozású döntéseknél. Egyébként fontos változás az is, hogy a pilléres rendszer megszűnésével a közös kül- és biztonságpolitika területén kiala-

kítandó együttműködéshez a Tanács csak abban az esetben adhat hozzájárulást, ha az összes tagállam jóváhagyta azt.

## Összegzés – következtetés

A Lisszaboni Szerződés szerinti alapvető változásokat a következőképpen foglalhatjuk össze:

- Demokratikusabb, nyitott és elszámoltatható unió – mind a polgárok, mind a nemzeti parlamentek első kézből értesülnek majd a meghozott döntésekről, mivel a jogalkotási viták nyitottak lesznek a közvélemény számára. Az európaiaknak lehetősége lesz a javasolt uniós jogszabályok befolyásolására.
- Hatékonyabb unió – hatékony és korszerű intézményeken keresztül. Ide tartozik a gyorsabb, következetesebb döntéshozatal a közrend kérdéseiről, ami több eszközt ad az EU-nak a bűnözés, a terrorizmus és az emberkereskedelem elleni küzdelemhez.
- Szélesebb körű jogok az európaiak számára – a korábbiaknál sokkal egyértelműbben kerülnek meghatározásra az Európai Unió értékei és céljai. Emellett az Alapjogi Charta az uniós szerződésekkel azonos jogi státust kap.
- Prominensebb globális szereplő – az Európai Unió nagyobb összhang-

26 Ez azt jelenti, hogy 2014-től már hatályos lesz az új szavazási rendszer, de ha valamelyik tagállamnak előnyösebb végeredmény jönne ki a jelenlegi, a Nizzai Szerződésen alapuló szabályok szerinti szabályozással, 2017-ig még kérheti, hogy kivételesen a szerint történjen a szavazatok számlálása. Lásd a civitas hivatkozott honlapját!

27 Ennek további részleteiért (tehát a másik „átvezetői záradék” típusát is) lásd bővebben Margitay-Becht Beáta: Rugalmas integráció, a Prümi Egyezmény és az Unió jövője című írását. *Európai Tükör* 2007. november, 21–29. oldal

ra törekszik külpolitikájának különböző területein, mint a diplomácia, a biztonság, a kereskedelem és a humanitárius segítség. Európa egységes jogi személyiséget kap, hogy erősödjön tárgyalási ereje.

Az Europolitics (2007. november 7. 3. l.) különkiadásának szerkesztői előszavában úgy ír, hogy „A Lisszaboni Szerződés a 27 tagállamból álló unió jó működésének sine qua nonja, mert lehetővé teszi az unió számára az olyan politikák alkalmazását, amelyek nagyobb ellenőrzést engednek az uniónak saját sorsa fölött, és befolyásosabbá teszik ebben a gyorsan fejlődő globális világban”.<sup>28</sup> Ez valóban elfogadható érvelés, ui. maga a Szerződés a következőképpen foglalja össze az unió globális szerepvállalást: „Európa hatékonyabban tud fellépni globális szereplőként az európai külpolitikai eszközök egybekapcsolása révén, amelyre az új szakpolitikák kidolgozása és meghatározása során egyaránt sor kerül. A Lisszaboni Szerződésnek köszönhetően Európa egységesen tud majd megnyilatkozni mindazon partnerei felé, akikkel világszerte kapcsolatokat ápol.

A Szerződés, Európa gazdasági, humanitárius, politikai és diplomáciai képességeire építve elő fogja segíteni az európai érdekek és értékek globális érvényesülését, eközben azonban tiszteletben

tartja a tagállamok egyedi külpolitikai érdekeit.”<sup>29</sup>

Végezetül megjegyzendő, hogy a Lisszaboni Szerződés anélkül módosítja a hatályos Európai Unióról szóló Szerződést és az Európai Közösséget létrehozó Szerződést, hogy a helyükbe lépne. A Szerződés így megteremti a szükséges jogszabályi keretet és eszközöket az unió számára ahhoz, hogy megfeleljen a jövő kihívásainak, és választ adhasson a polgárok kérdéseire.

Következtetésül megállapítható, hogy a Lisszaboni Szerződésnek számos előnye van: biztosítja, hogy az európai polgárok beleszólhassanak az európai ügyekbe, és alapvető jogukat egy Charta erősíti meg. Az uniónak megfelelőbb eszközök állnak majd rendelkezésre ahhoz, hogy megfeleljen az energiaügyek, az éghajlatváltozás, a határokon átnyúló bűnözés és a bevándorlás területén jelentkező elvárásoknak. Egységesen tud majd fellépni a nemzetközi porondon.<sup>30</sup> Bárhogyan is alakuljon a Lisszaboni Szerződés sorsa – remélhetőleg most már révbe ér –, egy biztos: a benne foglalt reformok hosszú távon létkérdéssé válnak a Közösség életében. Így a bevezetőben feltett kérdésre egyértelmű a válasz: a Szerződés teljes körű ratifikálása valóban „mértőrdkő” az integrációt mélyítő intézkedések történetében, illetve további (közös) utunkon egyaránt.

28 Az idézet „Az európai álmom – Ahogy az integrációs szerződések architektúrájában kibontakozott” című elemzésben található. A teljes szöveg elérhető: <http://www.magjarszemle.hu> honlapon. Magyar Szemle 2009. augusztus (A letöltés ideje: 2009. október 11.)

29 A Lisszaboni Szerződés teljes szövege olvasható a már korábban megadott helyen kívül a <http://www.europa.eu/libontreaty/fulltext/index.hu> honlapon is. (A letöltés ideje: 2009. október 9.)

30 <http://www.jogiforum.hu/hirek> (A letöltés ideje: 2009. október 9.)

BATÓ MÁRK–SZENT-IVÁNYI BALÁZS

## A lisszaboni stratégia K+F prioritási területén elért eredmények értékelése, a beavatkozások hatékonyságának elemzése

*A tanulmány a lisszaboni stratégia K+F és innováció fejlesztése prioritási területén mutatkozó törekvések hatékonyságát vizsgálja. A szerzők először áttekintik a legfontosabb intézkedéseket, majd strukturális indikátorok és független versenyképességi rangsorok segítségével elemzik az egyes tagállamok teljesítményét. Különös súlyt helyez az írás a K+F foglalkoztatás oldali meghatározóira, a magasan képzett munkaerő jelenlétére, illetve annak foglalkoztatás és szektor szerinti megoszlására. A tanulmány következtetése összességében az, hogy bár vannak fontos részeredmények, és a meghozott intézkedések iránya alapvetően megfelelő, a kitűzött célt a lisszaboni stratégia K+F prioritása téren nem sikerült elérni.*

A K+F és az innováció az egyik olyan kiemelt terület, amelynek fejlesztése révén kívánja az Európai Unió a termelékenységet bővíteni, a világgazdaság más vezető térségeihez e téren a felzárkózást elősegíteni. Vizsgálatunk során az alábbi elemeket tekintjük át részletesen:

- a K+F és innováció prioritási területén meghatározott beavatkozások;
- az Európai Unió lisszaboni stratégiájának eredményességét mérő strukturális indikátorok alakulása;
- független globális versenyképességi rangsorok.

Az elemzést követően értékeljük, hogy az Európai Unió által a lisszaboni stratégia eredményeinek mérésére kialakított struk-

turális indikátorok, illetve független mérések alapján milyen eredményeket értek el a K+F és az innováció terén meghatározott beavatkozások. Vizsgálatunk második részében a K+F-célok foglalkoztatási feltételeit tekintjük át. A lisszaboni stratégia foglalkoztatási pillére rendszerint a foglalkoztatás mennyiségi vonatkozásaira koncentrált. Munkánk során arra kívánunk rámutatni, hogy a mennyiségi dimenziók mellett a foglalkoztatás minőségi mutatói (szerkezete) is meghatározó jelentőséggel bírnak. Befolyásolva a növekedési pillért megalapozó K+F-prioritást, a foglalkoztatási feltételek, a foglalkoztatás összetétele indirekt módon is alakítják az Európai Unió versenyképességét. A lisszaboni stratégia legfontosabb hozzáadott értéke, hogy az egyes szakterületeket összehangoló komplex gazdaságfejlesztési program képes lehet az ilyen típusú szinergikus hatások intelligens kihasználására.

### 1. A K+F és az innováció területén meghatározott beavatkozások a lisszaboni stratégiában

Az eredeti, 2000-es tervek a K+F vonatkozásában az Európai Kutatási Térség megvalósítását tűzték ki prioritásként. Konkrét eleme helyett a kezdeti időszakban cselekvési irányok kijelölésére került

sor. Ezek között kiemelt helyen szerepel az európai szabadalmi rendszer versenyképesebbé tétele, megjelent továbbá a kutatói mobilitás javítása, a vonatkozó közösségi és tagállami politikák összehangolásának igénye, a kockázati tőke rendelkezésre állásának javítása, a szakpolitikai eszköztár fejlesztése (pl. európai innovációs eredménytábla) és a nagysebességű elektronikus tudományos kommunikáció fejlesztése.

A 2005-ben felülvizsgált lisszaboni stratégia négy prioritását az Európai Tanács 2006. tavaszi csúcstalálkozóján hirdette meg a Közösség. A prioritások között első helyen szerepel a tudásba és innovációba történő befektetések ösztönzése. Az ülés következtetései közül a következő pontok emelhetők ki:

- Az állam- és kormányfők aláhúzzák a K+F-befektetések szintjére vonatkozó nemzeti célkitűzések fontosságát, megerősítik a 2010-re vonatkozó uniós szintű célkitűzést, amely a GDP 3 százalékát kitevő K+F beruházási szintet irányoz elő. A tagállami vállalatok során természetesen figyelembe kell venni az eltérő indulási szintet.
- Fontos szerep jut a hetedik keretprogramnak, amelynek kapcsán elsősorban az Európai Kutatási Tanács szerepét hangsúlyozzák, ennek feladata a kiemelkedő európai kutatócsoportok minőségének további javítása. Ugyancsak megemlítik a más kezdeményezésekkel való összehangoltságot, kiemelve az olyan kormányközi kezdeményezéseket, mint például az Eureka.
- Finanszírozási szempontból kiemelhető az Európai Beruházási Bank (European Investment Bank – EIB) számára kijelölt feladat,

amely a K+F-be irányuló befektetések számára nyújt kedvezményes finanszírozási lehetőséget.

- Az Európai Kutatási Térség megerősítése is a kiemelt feladatok közé sorolható, amihez hozzátartozik a kutatók szabad mozgása a Közösségen belül, a kutatói életútja vonzerejének növelése, valamint az állami kutatási szektor és az ipar közötti kapcsolati háló erősítése.
- A vezetők felhívják a figyelmet egy európai innovációs stratégia szükségességére, amelynek feladata annak felvázolása, hogy a K+F-beruházásokból milyen módon lesznek konkrét termékek, illetve szolgáltatások.
- Feladatként merül fel az oktatás és képzés megfelelő bekapcsolása a kutatóhelyek és a vállalkozások európai hálózatába.
- A találkozó résztvevői e széles hálózat kialakításában jelentős szerepet szánnak az Európai Innovációs és Technológiai Intézetnek.

Az elmúlt évek eredményeit is figyelembe vevő, a 2008–2010-es ciklust elindító tanácsi iránymutatás (2008. tavaszi csúcstalálkozó következtetései) a következő területeket emeli ki:

- Hangsúlyozza az átfogó innovációs stratégia végrehajtásának jelentőségét.
- Továbbra is kiemelt célként kezeli a GDP 3 százalékát adó szint elérését a K+F-befektetések vonatkozásában.
- Felhívja a tagállamok figyelmét, hogy 2008–2010-es Nemzeti Reform Programjukban be kell mutatniuk, milyen módon kívánják elérni nemzeti K+F-beruházási célkitűzésüket, valamint milyen módon

járul hozzá K+F-stratégiájuk az Európai Kutatási Térség megvalósulásához és jobb működéséhez.

- Mielőbb meg kell valósítani az e területen meghatározott kulcsprojekteket (GALILEO, EIT, Európai Kutatási Tanács, kockázatmegosztó finanszírozási eszköz, közös technológiai kezdeményezések), valamint meg kell hozni a szükséges döntéseket a 169. cikk szerinti kezdeményezések vonatkozásában.
- A tudományos e-infrastruktúrát és a szélessávú internethasználatot jelentős mértékben bővíteni kell. A tagállamokban minden iskola számára elérhetővé kell tenni a nagysebességű internetet 2010-re, és ambíciózus célokat kell kitűzni a háztartások internetelési arányára vonatkozóan a Nemzeti Reform Programokban.
- Elő kell segíteni egy közösségi szintű kockázatitőke-piac működését az innovatív vállalkozások számára; e tekintetben az Európai Beruházási Alapnak kulcsszerepet kell játszania az innovatív kis- és középvállalkozások finanszírozásában.
- Az innovációs keretfeltételek javítása érdekében tett erőfeszítések jobb koordinációja szükséges, beleértve a tudomány és az ipar közötti szorosabb kapcsolódást, a világszínvonalú innovációs klasztereket, valamint a regionális klaszterek és hálózatok fejlesztését.
- A kutatások közös (uniós szintű) programozására kiemelt figyelmet kell fordítani, hasonlóan a páneurópai érdekeket szolgáló kutatási infrastruktúra megerősítésére.
- Az egyetemek számára biztosítani kell a szükséges keretfeltételeket

ahhoz, hogy partneri együttműködést fejlesszenek ki az üzleti szférával, és ennek révén kiegészítő finanszírozási lehetőségekhez jussanak privát forrásokból.

Kiemelten fontos modernizációs lépés a tudás szabad áramlásának mint „ötödik szabadságnak” a biztosítása. Ennek érdekében az alábbi feladatokat emeli ki a Tanács:

- növelni kell a kutatók, a diákok, a tudósok és az egyetemi oktatók határon átnyúló mobilitását;
- az európai kutatók számára a munkaerőpiacot nyitottabbá és versenyzőbbé kell tenni, jobb karrierutak, átláthatóság és családbarát megvalósítás révén;
- folytatni kell a felsőoktatási reformok végrehajtását;
- egyszerűsíteni és elősegíteni az állami kutatóintézetekben keletkező szellemi tulajdon optimális felhasználását, az iparba irányuló tudástranszfer növekedésének ösztönzése érdekében (kiemelt figyelmet szentelve egy Szellemi Tulajdon Charta év vége előtti elfogadásának);
- támogatni szükséges a szabad hozzáférést a tudáshoz és a nyílt innovációhoz;
- erősíteni a tudományos kiválóságot;
- világszínvonalú kutatási berendezések új generációját kell bevezetni;
- elő kell segíteni a képesítések kölcsönös elismerését.

## 2. A lisszaboni stratégia K+F és innováció terén elért eredményei

A K+F-beruházások szintjére vonatkozó strukturális indikátor alapján megállapít-

1. táblázat. K+F-kiadások a GDP %-ában

	2000	2005	2006	2007
EU-27	1,85	1,82	1,84	1,83
USA	2,73	2,61	2,61	:
Japán	3,04	3,32	:	:

: nincs adat

Forrás: Eurostat

ható, hogy e téren 2006-ig nem sikerült közelebb kerülni a 3 százalékos célkitűzéshez. 2006-ban az USA sem tudott javítani mutatóján, de eredményei e téren szignifikánsan jobbak, mint az EU adatai.

A Bizottság 2007. végi értékelő megállapításai szerint problémát jelent, hogy a K+F-tevékenységek kiszervezése Európán kívüli térségekbe számottevő mértékű. Európában az innovációk védelmének és érvényesítésének költsége relatíve magas. A innovációs rendszerek nemzeti alapon történő működésének költségvonzata is jelentős. Ezt egészíti ki az ötödik szabad áramlás: a tudás szabad áramlásának hiánya. A továbblépés lehetőségét a Közösség elsősorban ennek előmozdítása terén látja, amelyet a következő három pilléren alapozva lát lehetségesnek:

- Európai Kutatási Térség;
- jelentős nagyságú, európai dimenziójú kutatóberendezések;
- információs és kommunikációs technológiák fejlesztése.

Konkrét akciókat a következő területeken kíván előírni az EU:

- közösségi szabadalmi és innovációs rendszer kialakítása;
- kockázati tőkéhez való jobb hozzáférés;
- tagállami és innovációs politikák jobb összehangolása;
- világszínvonalú kutatóeszközök új generációjának létrehozása;
- a szélessávú internet piacán a verseny fokozása.

A tagállamok feladatai elsősorban a következő területeken merülnek fel:

- innovációpolitikájukat koncentrálniuk kell a K+F-beruházások terén vállalt 2010-es célkitűzéseik elérésére és az Európai Kutatási Térség létrehozására;
- a kutatói mobilitás útjában álló akadályok lebontása;
- 2008 végére azonosítsák, hogy a világszínvonalú K+F-berendezések létrehozásában mely területeken kívánnak részt venni;
- állítsanak fel nemzeti célokat a szélessávú internet használata terén, figyelemmel az EU 2010-re előírt 30 százalékos célkitűzésére.

A Bizottság értékelése szerint a legutóbbi – lefelé tett – módosítások után, amennyiben minden tagállam teljesíti 2010-re tett vállalását a K+F-beruházások GDP-részaránya terén, akkor ez a céldátum idejére 2,5 százalékos mutatót fog eredményezni a kitűzött 3 százalékos cél helyett.

A high-tech export részaránya csökkent az elmúlt években az Európai Unió esetében, a mutató gyengébb az USA és Japán hasonló adatánál (2. táblázat). A szélessávú internet penetrációs rátája és a háztartások internetelérése ugyan bővült, de utóbbi mutató csak 2007-ben érte el az Egyesült Államok és Japán szintjét (3. táblázat). A kockázati befektetések tekintetében a rendelkezé-

2. táblázat. High-tech export részaránya (export %-a)

	2000	2005	2006	2007
EU-27	21,39	18,78	16,65	:
USA	29,95	26,15	26,13	:
Japán	27	21,14	20,04	:

: nincs adat

Forrás: Eurostat

3. táblázat. Háztartások internetelérése (%)

	2000	2005	2006	2007
EU-27*	39	48	49	54
USA	55**	:	:	:
Japán	49	57	:	:

\* 2002: EU-15

\*\* 2003-as adat

: nincs adat

Forrás: Eurostat.

4. táblázat. Kockázati tőke-befektetések: korai szakasz (GDP %-a)

	2000	2005	2006	2007
EU-27*	0,073	0,022	0,053	0,02
USA	0,319	0,03	0,032	0,033
Japán	:	:	:	:

\* EU-15 adatai

: nincs adat

Forrás: Eurostat.

5. táblázat. Kockázati tőke-befektetések: bővítés és helyettesítés (GDP %-a)

	2000	2005	2006	2007
EU-27*	0,151	0,114	0,131	0,105
USA	0,841	0,119	0,129	0,122
Japán	:	:	:	:

\* EU-15 adatai

: nincs adat

Forrás: Eurostat.

sűnkre álló statisztikai adatok nem vezetnek egyértelmű következtetésekre, mivel az értékek ingadozása meglehetősen magas, a rendelkezésre állás pedig szűk (4. és 5. táblázat).

A szabadalmak számát megvizsgálva is kedvezőtlenek az adatok az EU számára: az Európában bejegyzett szabadalmak esetében hasonló csak az EU muta-

tója az USA-éhoz, Japántól e tekintetben is elmarad Európa (6. táblázat). Az USA-ban bejegyzett szabadalmak tekintetében jelentős a lemaradásunk mindkét fő versenytárshoz képest (7. táblázat).

Megvizsgálva a Világgazdasági Fórum (World Economic Forum – WEF) globális versenyképességi rangsorának indikátorait, megállapítható, hogy az innováció és

6. táblázat. Szabadalmak száma: EPO (szabadalmi bejelentések száma/millió lakos).

	2000	2005	2006	2007
EU-27	106,1	101,3	:	:
USA	108,4	99,56	:	:
Japán	168,37	157,32	:	:

: nincs adat

Forrás: Eurostat.

7. táblázat. Szabadalmak száma: USPTO (szabadalmi bejelentések száma/millió lakos).

	2000	2005	2006	2007
EU-27	58,92	:	:	:
USA	361,13	:	:	:
Japán	311,45	:	:	:

: nincs adat

Forrás: Eurostat.

8. táblázat. Innováció és K+F-pontszám (1–7 skálán)

	Innováció és K+F-pontszám
EU-27	4,18
EU-15	4,62
USA	6,07
Kelet-Ázsia	5,2

Forrás: The Lisbon Review 2008, World Economic Forum.

K+F terén nemcsak az EU-27, hanem az EU-15 mutatója is elmarad az Egyesült Államok és a kelet-ázsiai térség hasonló mutatójától (8. táblázat). Említésre érdemes viszont, hogy a skandináv országok mutatója meghaladja a kelet-ázsiai index értékét, bár ezek a tagállamok is szignifikánsan elmaradnak az USA teljesítményétől. A K+F-témakörhöz kapcsolódó részletes mutatók csak tagállami szinten állnak rendelkezésre, amelyek vizsgálata alapján megállapítható, hogy a következő mutatók esetében látszik az EU szignifikáns lemaradása főbb versenytársaihoz képest:

- A tudományos kutatóintézetek minősége a felmérések szerint szignifikánsan jobb az Egyesült Államokban, mint az EU-ban.
- A fejlett technológiai termékek közbeszerzése esetében is lemaradás látszik az Egyesült Államokhoz képest.

E téren egyedül a skandináv államok szolgáltatnak pozitív példát az EU-n belül.

- Egyértelműen beazonosítható a lemaradás mind az Egyesült Államokhoz, mind a kelet-ázsiai térséghez képest a szabadalmak használata terén.

A mutatók alapján a Közösségnek nincs jelentős lemaradása a következő területeken:

- Innovációs kapacitás terén a vezető uniós tagállamok mutatói hasonlóak az USA és a kelet-ázsiai térség eredményeihez.
- Hasonlóak a relatív pozíciók a K+F-re fordított vállalati kiadások esetében is.
- A legjobb EU-s országok mutatói az egyetem-ipar kutatási együtt-

működések terén is megközelítik az USA mutatóit, és felülmúlják a kelet-ázsiai térség eredményeit.

- Tudósok és mérnökök elérhetősége terén a pozíciók ugyancsak ki-egyenlítették.

Összességében megállapítható, hogy az Európai Uniónak a vizsgált mutatórendszer alapján a K+F és az innováció terén nem sikerült felzárkóznia főbb versenytársaihoz. A lemaradást a vizsgált globális versenyképességi rangsor is alátámasztja. A kritikus alterületek a fentiek alapján a következők:

- szabadalmi aktivitás;
- közbeszerzések szerepe a K+F ösztönzésében;
- a tudományos kutatóintézetek minősége.

### **3. A célkitűzések és az eredmények összehasonlítása, a beavatkozások hatékonyságának értékelése**

Az Európai Unió versenyképességi (és foglalkoztatási) célkitűzéseit áttekintve megállapítható, hogy a lisszaboni stratégia beindításakor megjelölt cselekvési irányok közül elsősorban azokon a területeken sikerült eredményt elérni, ahol a tagállamok konkrét közös célokat tudtak találni. A nagysebességű elektronikus kommunikáció vonatkozásában az internetelérési ráta növelését közös célként fogadták el a tagállamok, és ennek eredményei már a 2007. évi statisztikákban is tükröződnek. A közösségi és a tagállami politikák összehangolásának gyakorlati eredményei elsősorban olyan közös európai projektekben mutatkoznak meg, mint például az Európai Innovációs és Technológiai Intézet létrehozása vagy

a GALILEO-program. Ezek többségében már beindított, de még nem lezárult projektek, ezért értékelésük még nem időszzerű. Következtetésként azonban már ma is levonható, hogy érzékelhető módon járultak hozzá a K+F-politikák közösségi és tagállami szintjének összehangolásához. A szakpolitikai eszköztár fejlesztése is olyan terület, ahol megfogható eredményekről lehet beszámolni. Az innovációs eredménytábla és számos egyéb kapcsolódó eszköz kifejlesztése elősegíti az innovációs politikák jobb megalapozását.

A kockázati tőke rendelkezésre állásának javítása terén az eredmények kevésbé látványosak, a mérhetőség és így az összehasonlíthatóság is több esetben problémát jelent e területen. A kutatói mobilitás esetében ugyancsak a szakpolitikai eszköztár javítására van szükség a beavatkozások jobb tervezhetősége és értékelhetősége végett. Az európai szabadalmi rendszer versenyképesség szempontjából továbbra is számos problémával küzd, a kívánatosnak tekintett egységes európai rendszert nem sikerült megvalósítani.

A versenyképesség javítása érdekében a K+F téren tett lépéseket értékelve megállapítható, hogy a célkitűzést nem sikerült elérni. Mind a K+F-kiadások nagyságát, mind a high-tech-export részarányát vizsgálva megállapítható, hogy az Európai Uniónak nem sikerült ledolgoznia hátrányát főbb versenytársaival szemben. A meghatározott cselekvési irányok elemzésünk szerint helytállóak voltak abból a szempontból, hogy azok a nemzetközi szakirodalomban is kiemelt fontosságúnak tekintett célokra fókuszáltak. Megítélésünk szerint problémát jelent viszont a közös konkrét célok meghatározása az egyes cselekvési irányokon

belül. Amely területeken megfelelő szakpolitikai eszköztárat sikerült kialakítani, ott többnyire a konkrét akciók megtervezése és értékelése során is fontos eredményekről lehet beszámolni. Természetesen más területeken is történtek előremutató lépések, a megfelelő szakpolitikai eszköztár hiánya azonban akadályozza ezek értékelését. A versenyképes európai szabadalmi rendszer esetében a jól definiált célt sem sikerült elérni, ez olyan terület, ahol további erőfeszítések szükségesek a Közösség és a tagállamok részéről.

#### 4. A lisszaboni stratégia K+F-céljainak foglalkoztatási feltételei

A lisszaboni folyamat keretében alkalmazott stratégiai megközelítés fontos vívmánya, hogy integráltan kezeli a növekedési és foglalkoztatási célkitűzéseket, helyesen felismerve azok szoros és kölcsönös egymásra hatását. A következőkben azt vizsgáljuk meg, hogy a foglalkoztatás oldaláról a feltételek milyen mértékben támogatják a K+F-területen megfogalmazott lisszaboni célok megvalósítását.

Egy ország versenyképessége és innovációs potenciálja szempontjából elsődleges fontosságú a humán tőke és annak foglalkoztatási szerkezete. Itt két tényező tartunk célszerűnek vizsgálni: egyrészt az ország foglalkoztatottságának megoszlását a képzettség és a végzett foglalkozás szerint; másrészt annak ágazati összetételét. Ez utóbbi esetben elsősorban a magas technológiával jellemez-

hető szektorok foglalkoztatását érdemes elemezni. A következőkben ezen arányok nagyságát és alakulását vizsgáljuk az Európai Unióban, és ahol lehetséges, összehasonlítjuk azt más fejlett térségekével is. A kétfajta megközelítés összekapcsolása szintén fontos következtetésekkel szolgálhat.

Ami a foglalkoztatás képzettségbeli és foglalkozás szerinti megoszlását illeti, szempontunkból elsősorban 1. a tudományos-műszaki felsőfokú képzettséggel rendelkezők, illetve 2. a tudományos-műszaki foglalkozást végzők aránya lehet érdekes. Az Eurostat többféle mutatót is számol ezek megítélésére. A legtaggabb mutató az úgynevezett HRST (*human resources in science and technology*), amelynek két alhalmaza gyakorlatilag egybeesik a fenti két csoporttal (Eurostat 2008):

- Az oktatási HRST (*HRST in terms of education*, HRSTE) az adott ország tudományos, illetve műszaki jellegű felsőfokú képzettséggel rendelkező, 25 és 64 év közötti lakosait (beleértve a munkanélküli és inaktív lakosokat is) jelenti az aktív népesség arányában.<sup>1</sup>
- A foglalkoztatási HRST (*HRST in terms of occupation*, HRSTO) az adott országban tudományos és műszaki területen foglalkoztatott 25 és 64 év közötti szakértők és technikusok száma az aktív népesség arányában, képzettségi szintjüktől függetlenül.

A fenti két halmaz metszete az úgynevezett mag-HRST (*HRST core*, HRSTC), uniójuk pedig a jelző nélküli HRST. A továb-

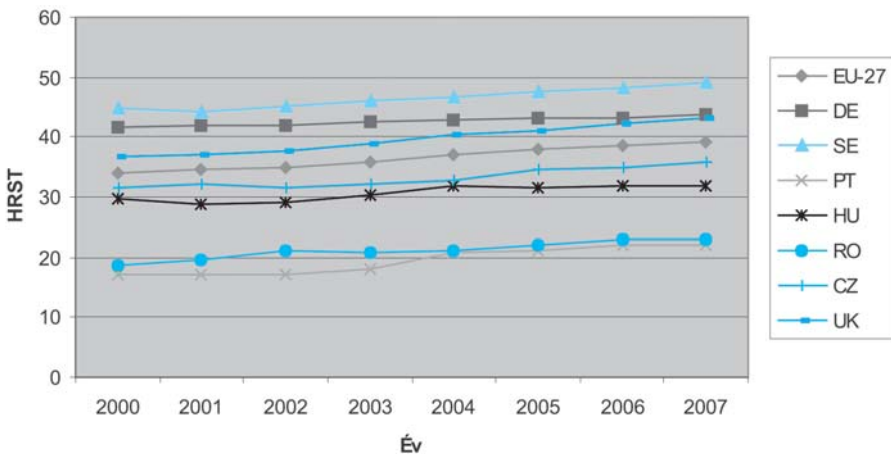
1 Tudományos és műszaki területnek minősülnek e szerint a természettudományok, a mérnöki és műszaki tudományok, az orvostudományok, az agrártudományok, a társadalomtudományok, illetve a bölcsészettudományok. A módszertanról lásd részletesen: OECD (1995).

biakban e mutatókra ennek megfelelően hivatkozunk. A mag-HRST különösen fontos mutató az innovációs potenciál szempontjából, hiszen a felsőfokú végzettséggel rendelkező szakértők és technikusok arányát adja meg a teljes foglalkoztatáson belül.

A legtágabb értelmű HRST-mutatót tekintve egyértelműen megállapítható, hogy az EU-27 átlagában viszonylag jelentős növekedés ment végbe 2000 és 2007 között: míg az ezredfordulón 33,96 százalékon állt az indikátor, addig 2007-re 39,25 százalékra növekedett. Az egyes tagállamokat tekintve azonban jelentős eltérések figyelhetők meg, amelyeket az 1. ábra is alátámaszt. Noha valamennyi tagállamban emelkedett a HRST-mutató 2000 és 2007 között, a teljesítmény rendkívül egyenetlen. Míg például az Egyesült Királyságban 5,5, Írországból pedig több mint 9 százalékponttal emelkedett a mutató értéke, addig például Magyarországon alig több mint 2 százalékpontos növekedésről számolhatunk be. Mint az 1. ábrán látható, néhány kiragadott ország adatai is jól

szemléltetik, hogy jelentős különbségek vannak nemcsak az egyes gazdaságok teljesítményében, hanem az abszolút szintekben is. Az északi országok rendre jóval magasabb HRST-értékkel rendelkeznek, mint a déli vagy a keleti tagállamok. Míg ez utóbbiakban a HRST rendszerint alacsony, 20 és 35 százalék közötti arányt mutat, addig az északi országokban 40 százalék fölötti arányokat figyelhetünk meg, sőt, például Hollandia vagy Finnország esetében majdnem közel 50 százalékos adat is előfordul.

A HRST azonban nem feltétlenül a legjobb mutatója annak, hogy milyen innovációs potenciállal rendelkezik egy adott ország munkaereje. A mutató ugyanis figyelembe veszi az olyan végzettséggel rendelkezőket is, akik nem feltétlenül járulnak hozzá a műszaki innovációhoz (például társadalomtudományi vagy bölcsészettudományi végzettséggel rendelkezők), illetve azokat is, akik nem a végzettségüknek megfelelő területen dolgoznak (vagy egyáltalán nem is dolgoznak). Ennek megfelelően pontosabb képet kaphatunk, ha a



Forrás: Eurostat Online 2008.

1. ábra. A HRST-mutató alakulása az EU-27 átlagában és néhány tagállamban

HRSTO-, vagy a HRSTC-mutatókat tekintjük. A HRST- és a HRSTO-pontszámok között (noha az utóbbi részhalmaza az előbbinek) meglehetősen nagy különbségek lehetnek, amelyek ráadásul nagyban szóródnak is a tagállamok között. Szlovákiában például 2 százalékpontos a különbség a két mutató között, míg Írországban 18 százalékpont (Eurostat Online 2008). A két mutató közti jelentős eltérések magyarázata azonban, a fent részletezett definíció

tükrében, messze nem egyértelmű. Elképzelhető például, hogy bár az országban sokan rendelkeznek tudományos-műszaki végzettséggel, mégsem mind helyezkednek el tudományos-műszaki területen szakemberként vagy technikusként. Ez főleg akkor következhet be, ha az ország felsőoktatásában inkább a társadalom- és bölcsészettudományi szakokon végeznek sokan, ami, ismervé az európai felsőoktatás struktúráját, nem elképzelhetetlen. Ez is alátámasztja azon

9. táblázat. Az OECD-országok HRST- és HRSTO-mutatói és azok növekedése

Ország	HRST (2006)	HRSTO (2006)	Átlagos éves növekedés, 1996–2006	
			HRSTO	Teljes foglalkoztatás
Ausztria	38,3	30,5	3,8	0,8
Belgium	46,6	32,9	2,8	1,2
Cseh Köztársaság (1997–2006)	34,8	32,7	1,6	-0,2
Dánia	50,4	36,9	2,8	0,7
Egyesült Királyság	42,4	26,8	2,0	0,8
Finnország (1997–2005)	48,8	33,9	2,0	1,9
Franciaország	41,2	30,5	2,4	1,2
Görögország	30,7	22,8	4,2	1,4
Hollandia	48,1	36,4	2,8	1,8
Írország	40,8	22,6	5,2	4,6
Lengyelország (1997–2006)	31,4	26,2	2,1	-0,4
Luxemburg (1996–2005)	43,0	38,4	4,8	1,8
Magyarország	31,9	26,6	5,3	0,9
Németország	43,3	35,8	1,6	0,4
Olaszország	34,6	31,0	3,9	1,4
Portugália	22,0	17,5	1,7	1,5
Spanyolország	39,8	23,7	6,5	4,4
Svédország (1997–2005)	48,2	39,1	2,6	1,1
Szlovákia (1998–2006)	31,6	29,6	2,1	0,6
<b>EU-19* (1996-2005)</b>	<b>38,6**</b>	<b>29,7***</b>	<b>2,8</b>	<b>1,1</b>
Ausztrália	n.a.	37,6	4,5	2,1
Dél-Korea	n.a.	16,8	4,1	1,5
Egyesült Államok (1995–2006)	n.a.	32,2	2,5	1,3
Kanada	n.a.	35,5	2,8	2,1
Svájc (1996–2005)	n.a.	38,2	1,6	0,6

\*: az OECD és az EU közös 19 tagja; \*\*: EU-27; \*\*\*: EU-25

Forrás: OECD 2007: B5, Eurostat Online 2008.

vélekedésünket, hogy a HRST túlzottan tág mutató az innovációs potenciál megítélése szempontjából.

A 9. táblázat az OECD-tagállamok HRSTO-mutatóit tartalmazza, illetve ezek átlagos éves növekedési rátáit 1996 és 2006 között, összehasonlítva az egyes tagállamokban, ezen időszakban a foglalkoztatás növekedésével. A táblázat adatait tekintve hasonló trendeket látunk, mint a HRST kapcsán: ugyan az EU egésze szintjén pozitív tendenciákat figyelhetünk meg, ám az egyes országok teljesítménye ezúttal is egyenetlen. A közösség egésze szintjén jól látszik, hogy a tudományos és technológiai területeken foglalkoztatott szakértők és technikusok száma gyorsabban növekedett, mint a teljes foglalkoztatás, és ennek megfelelően arányuk is nőtt. Némi optimizmusra adhat okot, hogy a HRSTO gyorsabban növekedett az EU-19-ben, mint az Egyesült Államokban, ami bizonyos szintű konvergenciát sejtet, noha a mutató értéke még így is alacsonyabb, mint a tengerentúlon.

Végezetül, vizsgáljuk meg a HRSTC-mutatót, amely tehát a felsőfokú képzettséggel rendelkező szakemberek és technikusok foglalkoztatottságon belüli arányát jelöli. Az EU-27 átlaga e mutató tekintetében 2006-ban 17 százalék volt. Akárcsak a HRST és a HRSTO esetén, itt is megfigyelhetünk növekedést: az ezredfordulón még csak 14, 37 százalék volt az arány. Ez a növekedés jóval alacsonyabb, mint a HRST vonatkozásában, ami alátámasztja azon vélekedést, hogy utóbbi mutató emelkedését elsősorban a növekvő iskolázottság, és kevésbé – a

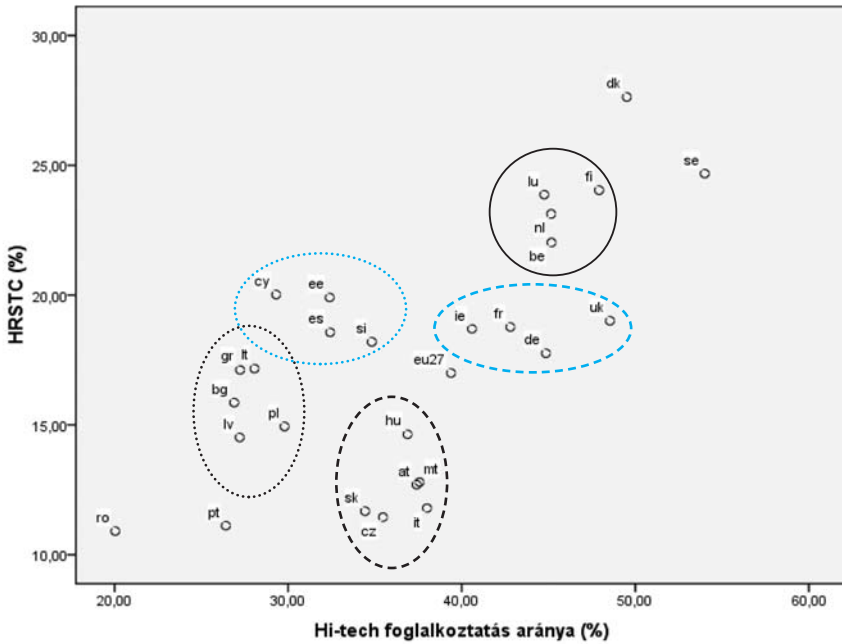
versenyképesség szempontjából – javuló foglalkoztatás adja. Nincs továbbá lehetőségünk a HRSTC-mutató alakulását és nagyságát összehasonlítani más régiók megfelelő adataival, különösen az Egyesült Államok teljesítményével, mivel az OECD csak HRSTO-adatokat közöl.

Mint említettük, a magas technológiát alkalmazó szektorok foglalkoztatottsága lehet egy ország versenyképességének és innovációs potenciáljának másik foglalkoztatottság-szempontú mutatója. A magas technológiájú szektorok alatt általában a magas és közepesen magas technológiájú feldolgozóipart, valamint a tudásintenzív szolgáltatások együttesét érti az Eurostat.<sup>2</sup>

Akárcsak a HRST-mutató és annak különböző fajtái esetén, e szektorok foglalkoztatottsága kapcsán is nagy szórás található a Közösség tagállamai között. Az EU-27 átlagában a foglalkoztatottak 39,23 százaléka dolgozott e szektorokban, ami minimális növekedést jelent a 2000-ben mért 37,74 százalékhoz viszonyítva (Eurostat Online 2008). A high-tech szektorokon belül a high-tech feldolgozóipari foglalkoztatottság aránya általában inkább csökkent vagy stagnált az egyes tagállamokban (igaz, növekedésre is találunk példát), a tudásintenzív szolgáltató szektor aránya azonban szinte mindenhol növekedett, igaz, nem túlzottan dinamikusan: e szektorok aránya az EU-27 foglalkoztatásának átlagában 30,34 százalékról mindössze 32,78 százalékra nőtt.

Joggal feltételezhetjük, hogy a magas szaktudású humántőkére elsősorban a high-tech szektorokban van szükség. Ér-

2 Előbbibe a NACE Rev 1.1 (a magyar TEÁOR-ral megegyező) kategóriarendszer 24, 29–35 főcsoportjai tartoznak, utóbbiba pedig a 61, 62, 64, 65–67, 70–74, 80, 85 és 92. Lásd részletesebben az Eurostat weboldalán: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_SDDS/Annexes/htec\\_base\\_an1.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/Annexes/htec_base_an1.pdf).



Forrás: Eurostat Online (2008) alapján saját ábra.

2. ábra. HRSTC és a high-tech szektorbeli foglalkoztatás a Közösség tagállamaiban, 2006

dekes azonban, hogy míg a HRST-mutatóval és annak különböző válfajaival mért tudományos-technológiai humántőke viszonylag gyorsan fejlődik a Közösség országaiban, addig a magas szintű technológiát alkalmazó szektorok foglalkoztatottsága csak lassú ütemben növekedett. A magas technológiájú szektorok nem képesek felszívni a magasan képzett humántőkét, ezért az más, alacsonyabb technológiájú szektorokban helyezkedik majd el. Ennek okát az oktatási rendszerek szerkezetében kell keresni, pontosabban a természettudományos és műszaki képzések iránt megnyilvánuló alacsony hallgatói érdeklődésben.

Végezetül célszerűnek tartjuk összehasonlítani a HRST-mutatót és a high-tech foglalkoztatást a Közösség egyes tagországaiban, ezt a célt szolgálja a 2. ábra.

A 2. ábra alapján az EU-tagállamok – néhány kivételtől eltekintve – viszonylag egyértelműen besorolhatóak öt csoportba. Ezek a csoportok, noha követik az innováció területén általában is megfigyelhető, a HRST kapcsán már említett észak–dél–kelet törésvonalakat, mégis szolgálnak némi meglepetéssel.

Az első csoportba (a 2. ábrán fekete pontozott karikával jelölve) olyan országok tartoznak, ahol viszonylag alacsony (18 százalék alatti) a HRSTC-mutató, és a high-tech foglalkoztatás sem magas (30 százalék alatti). Ide tartozik Görögország, Litvánia, Lettország, Bulgária és Lengyelország. A második csoportba (fekete szaggatott karika) tartozó országok esetén átlagosan 10 százalékponttal magasabb a hi-tech foglalkoztatás, ám alacsonyabb a HRST-arány (15 százalék alatti, sőt a csoportból kissé kilógó Ma-

gyarországot nem számolva 13 százalék alatti). Ide tartozik hazánk mellett Ausztria, Csehország, Málta, Olaszország és Szlovákia. A legfontosabb következtetés e csoport kapcsán tehát, hogy bár itt viszonylag magas a high-tech szektorok foglalkoztatása, ez zömében inkább alacsony képzettséget igénylő munkahelyeket jelenthet, mivel a nemzetgazdaságban alacsony a magasan képzett szakemberek és technikusok aránya. A magas high-tech foglalkoztatás tehát ezen országok esetében nem jelez magas innovációs potenciált, mivel az e szektorok adta lehetőségek kiaknázásához szükség van a magasan képzett munkaerő minél magasabb arányára is. Magyarország némileg kilóg ebből a csoportból, mivel HRSTC mutatója alapján a fekete pontozott karikával jelölt csoportba is besorolható lenne.<sup>3</sup>

A harmadik (kék pontozott karika) csoportba tartozó országok esetén viszonylag magas a HRSTC (20 százalék körüli), ám ezzel a fekete szaggatott karikával jelölt csoport átlagánál alacsonyabb high-tech foglalkoztatás párosul. Ide sorolható Ciprus, Észtország, Spanyolország és Szlovénia. Noha a HRSTC-arány tekintetében ezen országok összevethetők az EU legnagyobb tagállamaival (kék pontozott karikával jelölt csoport), mégis alacsonyabb a high-tech foglalkoztatás aránya. Feltételezhető tehát, hogy ezen országok nem használják ki teljes mértékben humán erőforrás-potenciáljukat, és, legalábbis a HRSTC-mutató alapján, komoly lehetőségeik lehetnek a high-tech foglalkoztatás bővítésére.

A negyedik már említett (kék pontozott karikával jelölt) csoportot három nagy tagállam, az Egyesült Királyság, Franciaország és Németország, valamint Írország képezi. Itt mind a HRSTC (17 százalék fölötti), mind a high-tech foglalkoztatás (40 és 50 százalék közötti) magas. Szemben tehát a szürke pontozott vonallal jelölt csoporttal, ezen országok ki tudják használni magas szintű humán erőforrásaikat, és képesek erre jelentős high-tech szektort felépíteni. A nagy tagállamok és Írország csoportjához hasonló high-tech foglalkoztatottsággal rendelkezik a fekete tömör karikával határolt csoport, esetükben azonban kimagasló a HRSTC értéke, 22 és 25 százalék közötti. Ezen országok high-tech foglalkoztatottságában tehát vélhetően sokkal nagyobb a magasan képzett szakemberek és technikusok aránya, ami magasabb innovációs potenciált is sejtet. E csoportba tartozik Belgium, Hollandia, Luxemburg és Finnország.

Négy országot nem soroltunk csoportba. Dánia és Svédország magasabb HRSTC-je és high-tech foglalkoztatottsága miatt kilóg a fekete tömör karikával jelölt csoportból. A foglalkoztatás struktúráját tekintve, e két ország rendelkezik tehát a közösségben a legmagasabb innovációs potenciállal. Szemben velük, a közösség két lemaradó tagállamát sem tudtuk csoportba besorolni: Portugáliában és Romániában mind a két mutató rendkívül alacsony.

A fenti csoportosítás természetesen vitatható, ám jól mutatja az egyes orszá-

3 Feltételezhető továbbá, hogy hazánk esetén a high-tech foglalkoztatás nagyságát jelentősen elhúzza a Közép-magyarországi régió, amely e tekintetben Európa legmagasabb aránnyal rendelkező 20 régiója között van (a lengyel Mazowieckie régió mellett az új tagállamokból egyedülként). Lásd részletesebben: Meri (2007).

gok közti különbségeket. A magas high-tech foglalkoztatás csak akkor tud érdemben hozzájárulni az ország innovációs potenciáljához, ha az országban egyben jelentős a tudományos-műszaki területen felhalmozott humán tőke.

## 5. Összegzés

Összességében megállapítható, hogy fontos részeredmények ellenére a kitűzött célt a lisszaboni stratégia K+F-prioritása terén nem sikerült elérni. A cselekvési irányokat megfelelőnek látjuk, további fejlesztéseket elsősorban a vonatkozó szakpolitikai eszköztár esetében tartunk szükségesnek a fent kiemelt területeken. A közösségi szabadalmi rendszert illetően pedig szükséges, hogy a Közösség és a tagállamok megtalálják az egységes közösségi szabadalmi rendszer kialakításának azt a módját, amely minden érintett számára elfogadható, mivel e cél elérése alapvető feltétele a versenyképesség javításának a K+F terén.

Fontos hangsúlyozni, hogy a növekedési és foglalkoztatási célokat komplex összefüggésükben szükséges kezelni. A kutatások rámutattak arra, hogy a foglalkoztatás esetében sem elegendő önmagában a foglalkoztatási rátának a növelése, annak szerkezetét is érdemes

vizsgálni és figyelembe venni a szakpolitikai intézkedések alakítása során. A foglalkoztatási mutatók mennyiségi dimenziója mellett a minőségi szempontok is meghatározók, önmagukon túlmutató multiplikátor hatásaik a lisszaboni stratégia más dimenzióiban is éreztetik hatásukat.

Az eredmény szemléletű K+F-mutatók (pl. high-tech export) javításához tehát várhatóan nem lesznek elegendők a közvetlen K+F-beavatkozások, azokat a lisszaboni stratégia más dimenzióiban (pl. foglalkoztatás) összehangolt intézkedéseknek kell kiegészítenie. Az átfogó megközelítés hiánya ma még nem látszik egyértelműen, mivel jelenleg a közvetlen beavatkozások terén is számos hiányossággal küzd az unió, amelyek egyelőre elfedik az ezeken túlmutató problémákat. A szakterületek közötti összefüggések a közvetlen intézkedések javulásával azonban várhatóan egyre nyilvánvalóbbak lesznek, ami tovább erősíti majd a növekedési és foglalkoztatási stratégiai koordináció szükségességét, amely területen a lisszaboni folyamat 2000-es indulása óta szép eredményeket ért el. A folyamat és a stratégia sikerének fenntartása és erősítése azonban csak a kutatás során elemzett komplex összefüggések figyelembevétele és kezelése révén lehetséges.

## Irodalom

- European Commission: *Keeping up the pace of change – Commission's December 2007 Strategic Report*. Brussels
- Eurostat (2008): *Science, technology and innovation in Europe*. European Commission, Brussels
- Eurostat Online (2008): *Science and technology*. European Commission, Brussels. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=0,1136250,0\\_45572555&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=0,1136250,0_45572555&_dad=portal&_schema=PORTAL), lekérdezve 2009-01-18.

- OECD és Eurostat (1995): *Manual on the Measurement of Human Resources devoted to S&T: Canberra Manual*. OECD, Paris. [www.oecd.org/dataoecd/34/0/2096025.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/34/0/2096025.pdf).
- OECD (2007): *Science, Technology and Industry Scoreboard 2007*. OECD, Paris
- Spring European Council Conclusions 23-24 March 2006, Brussels
- Spring European Council Conclusions 13-14 March 2008, Brussels
- Meri, Thomas (2007): „Regional employment in high-tech sectors”. *Statistics in Focus* 102/2007. European Commission, Brussels
- World Economic Forum: *The Lisbon Review 2008*. Cologny/Geneva
- World Economic Forum: *The Global Competitiveness Report 2008-2009*. Cologny/Geneva

NÁDUDVARI ZOLTÁN

## A közpénzek felhasználásának hatásossága és hatékonysága Európában

*Az Európai Bizottság részére készült módszertani vizsgálat<sup>1</sup> átfogóan elemzi a közigazgatás folyamatait, intézményeit, inputjait és outputjait. Az oktatás és a kutatás-fejlesztés (K+F) hatékonysági mutatóinak nemzetközi összehasonlítása példaként kiemeli a mérés nehézségeit, a hatékonyságjavítás lehetőségeit. A közkiadás rendeltetés (funkciók) szerinti csoportosítása alapozza meg a hatékonyság nemzetközi összehasonlítását, a mélyebb elemzés azonosíthatja a mértékadó mutatókat, válaszolva a hatások közötti kapcsolatokat. Cél a költségvetési források hatékony, hatásos felhasználása, hogy a közkiadás segítse a hosszabb távlatú fejlődést, a gazdaság egyensúlyának fenntartását.*

A költségvetési korlátok mellett egyaránt hatékonyak minősül, ha azonos közszolgáltatást kisebb közkiadással, vagy a közkiadás azonos összegével magasabb színvonalú közszolgáltatást valósítanak meg. Az elemzés nem arra irányul, hogy a közkiadások miként csökkenthetők, sokkal inkább az a fő kérdés, miként növelhető az eredmények értéke a közkiadással. Más megközelítésben: miként hozható ki a legnagyobb eredmény a korlátozott költségvetési forrásokból. A tanulmány fő kérdései:

- Hogyan határozható meg a közkiadás hatékonysága, hatásossága?
- Hogyan mérhető a közkiadás hatékonysága és hatásossága?

- Melyek a fő meghatározó tényezők a közkiadás hatékonyságának és hatásosságának?

A tanulmány bemutatja a hatékonyság, hatásosság alapelveit, válaszolja ezek ajánlott mérési módszereit, ismerteti a közkiadások elérhető (stilizált) tényeit, és az oktatás, valamint a K+F közkiadásainak példáin szemlélteti a hatékonyság mérését. Az elemzést a következtetések zárják.

### A közszolgáltatás teljesítményeinek hatékonysága és hatásossága

A hatékonyság és a hatásosság elemzése az input, az output és a hasznosság (a kimenetel) közötti viszonyokat vizsgálják. A kormányzati szektor hatékonyságának elemzése jórészt kialakulatlan, mert a közkiadás céljai sokrétűek. A kormányzati szektor kibocsátásaira a piaci mérési módszerek korlátozottan alkalmazhatók, itt nincs pl. „értékesítés”, „profit”. Az árak nem ismertek, ahol nem számszerűsítenek mennyiségi egységekben mért adatokat a közszolgáltató kibocsátására.

A hatékonyság mértéke az egységnyi inputra jutó output, az eredmény/ráfordítás-viszonyszám. A mérések a *termelés határait* úgy érvényesítik, hogy a

1 Az elemzés a következő tanulmányt alapul véve készült: Ulrike Mandl, Adriaan Dierx, Fabienne Ilzkovitz: *The effectiveness and efficiency of public spending*, Economic Papers 301. sz. 2008. febr., European Communities p. 1–36. Elérhető: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication11902\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication11902_en.pdf)

működés adott feltételei mellett lehetséges outputra vonatkoznak. A hatékonyság annál nagyobb, minél nagyobb az output *adott* inputtal, vagy az *adott* output minél kisebb inputtal érhető el. Az inputtal elérhető output ismeretében vizsgálható az eredmények hasznosítása, ez a folyamatok kimenetele (*outcome*). A *hatásosság* az inputot, illetve az outputot az elérendő célhoz, vagyis a folyamat kimeneteléhez viszonyítja.

A hatásosságot befolyásolhatja az output alakulása (a hatékonysággal jellemezve), a rendszer környezete. A tanulmány vizsgálja a külső hatásokat, ide értve pl. a társadalmi-gazdasági hátteret, a közigazgatás működési jellemzőit, a szabályozást, a verseny keretfeltételeit, a gazdaság fejlettségét stb. A gyakorlatban nem mutatkozik éles elhatárolás az output (kibocsátás) és az elért eredmény (kimenetel) fogalmaiban, bár igazolható e kettő megkülönböztetésének fontossága. A rendszer említett környezeti tényezői hatással lehetnek az outputra és a kimenetelre is.

A nem hatékony tényezők rejtve maradhatnak az elemzés magas szintű aggregálásával. Az elemzés vizsgált szintjétől is függ, hogy milyen speciális jellemzők tekinthetők adottságnak, illetve a döntéshozók által irányíthatónak. A hatékonyság egyrészt technikai, másrészt elosztási jellegű. Ezek egymástól megkülönböztethetők a mérésben. A *technikai hatékonyság* mértéke az input és az output közötti viszony kifejezése, számításba véve a termelési lehetőség határait. A javuló hatékonyság jobban megközelíti a termelés lehetséges határait, ez a legjobb gyakorlat (*best practice*).

Az *elosztás hatékonysága* annak érvényesítése, hogy a gazdasági szempontok

szerint nem minden technikai hatékonyságnak van értelme. Az elosztás hatékonysága bevezeti a költség és a haszon vizsgálatát. Kapcsolatot teremt egyrészt az optimális inputkombináció (amely a költség-haszon számítással meghatározható), másrészt az elért output között. Az elosztás hatékonyságának mérése a kérdéses terület mély elemzését igényli. Információk szükségesek továbbá a szakterület nemzeti stratégiájáról, az inputtényezők áráiról stb. A kormányzati szektor hatékony működését önmagában nem garantálja, ha a technikai hatékonyság magas szintű minden egyedi inputra, amennyiben nagyobb kibocsátás lenne elérhető az inputok ettől eltérő kombinációjával.

## Inputok

A kormányzati szektor termelő tevékenységeihez felhasznált tényezők mérése pénzértékkel és természetes mértékegységekkel végezhető. A tényleges termelési költségek becslése bonyolultabb feladat a kormányzati, mint a vállalati szektorban, mert a kormányzati szektor számlái sokféle kialakításúak. Emiatt nehéz információt gyűjteni a kormányzati szektor minden inputköltségéről, különösen mélyebben bontott szintek szerint. Itt a kormányzat tulajdonában levő eszközöket használnak, és közvetett költségként számolják el az intézmény fix költségeit. A közkiadás és a magánkiadás egymást kiegészítheti. A hatékonyság-mérés fontos tényezője a minőség szerinti kiigazítás, mert a vizsgált körben eltérő az input és az output minősége. A magánszektorban a piaci ár kellő információt ad az input és az output minőségéről.

## Outputok

A nemzeti számla piaci értéken számolja el a vállalati szektor kibocsátását. A kormányzati szektorra a termék, a szolgáltatás nem piaci átadása jellemző, és nem ismert azok piaci értéke. A nemzeti számlák ezért a kibocsátás közelítő értékét számolják el, a folyó termelő felhasználás (input) alapján. Így a több főt foglalkoztató közigazgatás növekedést számol el, az inputot növeli pl. ahol több a tanár, az egészségügyi személyzet. Az inputra alapozott elszámolással azonban a hatékonyság növekedése nem vehető számításba, a kormányzati szektor kibocsátását kellene ehhez mérni, teljesítménymutató alapján mérhető az output. Nehezebb alkalmas mutatót választani nemzetközi összehasonlításhoz, mivel az országokban sokféle mérést alkalmaznak. Kiegészítő szakmai output-információk is felhasználhatók a kormányzati szektor teljesítményének megfigyeléséhez.

### A cél elérésének mérése: a működés kimenetele

A kormányzat működésének hosszabb távú hatásai pl. a jólét mutatóival mérhetőek. A közigazgatás folyamatainak kimenetele egészként, a megfigyelt és egymástól különböző outputok alapján értékelhető. Nehéz egymástól elhatárolni, hogy a különböző outputok milyen hatásúak a működés kimenetelére. Az intézkedések időben eltolódva is mutatkoznak, hatásaik megoszlanak több időszakra, területre. Ez összemosza, elfedi a jellegzetes részeredményeket. Sokféle társadalmi érték vizsgálható a működés kimenetelének elemzéseiben, a célhoz igazodó, eltérő dimenziókkal.

## A rendszeren kívüli tényezők

A rendszeren kívüli (környezeti) tényezők – ilyen pl. az életmód, a társadalmi-gazdasági háttér – hatnak a mérendő kimenetelre, és a működési eredményt sok rejtett viszony is alakíthatja. A közhatalmi intézmény irányításához, ellenőrzéséhez tartozók is lehetnek környezeti tényezők között, de az ilyen kormányzati ráhatások nehezen kimutathatók az elemzés keretei között. Amikor pl. korlátozásról vagy fejlesztésről döntenek, ez a közkiadás hatékonyságának vizsgálatát is befolyásolja. Egyes környezeti tényezők a hatékonyság és a hatásosság elemzését tekintve döntők:

- a hatékonyság és a hatásosság mérésének torzításával járhatna, ha elhanyagolják ezeket a tényezőket;
- az ilyen külső tényezők eszközként elősegíthetik a hatékonyság, a hatásosság javítását.

### A hatékonyság és a hatásosság mérése

A hatékonyság közvetlenül nem mérhető, elemzései különböző megközelítéssel kezelik az adatokat, a módszertani kereteket. Egyes mutatók a termelékenység két időszak közötti változását vizsgálják, de nem tájékoztatnak a lehetséges maximumhoz viszonyított helyzetről, amely a hatékonyság elemzésének központi ismérve. Sok elemzés inputja a közkiadás, és legyen ez két (A és B jelű) országban azonos szintű, ahol az A jelű ország a hatékonyabb, mert nagyobb outputot ér el azonos inputtal. Vonjuk be az elemzésbe a harmadik (C jelű) országot, ahol azonos outputhoz kisebb input tartozik, vagyis a hatékony-

ság itt is kedvezőbb, mint a B jelű ország esetén. Ilyen összehasonlításokban felvázolható az ún. hatékonysági határ (itt az A és C jelű országok mért adataiból). Két lehetőség javasolható a B jelű ország intézkedéseire:

- érje el azonos inputtal az A ország nagyobb outpuťszintjét ( $y$  növekménnyel), vagy
- azonos outpuťhoz csak a C országban mért ( $x$  mértékkel kisebb) inputot használjon fel.

Az ún. *inputhatékonyság* lényege, hogy az input mértékét a rögzített outpuťhoz igazodva változtassák (csökkentsék). A másik, ún. *outputhatékonyság* az input változatlan szintjéhez nagyobb kibocsátást rendel. Mindkét mérték meghatározza, hogy az ország mennyire marad el a *hatékonysági határtól*, és mekkora az ennek megfelelő javítás potenciálja. Több technika alkalmazható a vázolt hatékonysági határ alakjának meghatározására, illetve becslésére. A tanulmány ismerteti az ajánlott *paraméteres* és *nem paraméteres* hatékonyságmérési módszerek alkalmazásának tapasztalatait a nemzetközi összehasonlításokban. A hatékonyság mérésének eredményei gyakran összetett mutatókra alapozhatók, mind az inputra, mind az outputra vonatkozóan. Ilyen pl. a Világbank összetett mutatója a „kormányzat hatásossága” (*government effectiveness*), amely többek között lakosság közszolgáltatásainak mutatóit is tartalmazza.

## A közkiadások alakulása és összetétele

A közkiadás összetétele a kormányzati szektor teljesítményének (output) alaptevényezője:

- ahol nincs előre meghatározott korlát a részterület kiadási határára, ott a kormányzat teret kap a manőverezésre, ez pedig azzal járhat, hogy csökken a lehetőség a jól célzott gazdaságpolitika érvényesítésére;
- a közkiadás összetétele megjeleníti a gazdaság prioritásait, pl. olyan jövőre irányuló területek helyét a rangsorban, mint az oktatás, K+F stb.;
- megítélhető, hogy az állam milyen figyelmet fordít a stabilitásra, a növekedésre, a kiigazításra stb.

A tanulmány két tárgyév (1996 és 2006) hivatalos adatait közli a közkiadások szintjére, az EU tagállamai szerint.

A 2006. évi átlagtól (a GDP 46,8 százaléka) a svéd (56 százalék) és a román (32 százalék) tér el a legnagyobb mértékben. Az USA 2006-ban a GDP 34,5 százalékát (1970-ben 32,3 százalékát) fordította közkiadásokra. Az EU tagállamaiban a közkiadás/GDP-arányok gyorsan nőttek: az átlagos arány 1970-ben 30,7 százalék, 1995-ben 45,7 százalék volt. A gyors bővülés lefékeződött az utóbbi években, nőtt a költségvetési fegyelem. Az euróövezet tagállamai közkiadásainak aránya a GDP-ben a 1996. évi 50,7 százalékról 2006-ban 47,2 százalékra csökkent.

A stabilitási és növekedési programok erősítik a költségvetési fegyelmet az EU tagállamaiban, határozott kiadáscsökkentő intézkedéseket tesznek a költségvetési stabilitás érdekében. A kilencvenes

évek vége óta csökkenő kamatszint javítja a nemzeti költségvetési pozíciókat. A költségvetési korlát arra készíti a különböző szakpolitikákat, hogy növekvő figyelmet fordítsanak a közkiadás tervezésére, ellenőrzésére, mindez megalapozottabb vizsgálatokat igényel. Az egyes kormányzati funkciók között verseny van a közpénzelosztás során. A fő döntési szempont, hogy miként támogatják az állam átfogó céljainak megvalósítását.

Az EU tagállamai közkiadásainak 2004. évi megoszlásában (=100 százalék) a legnagyobb arányú a szociális biztonság (41 százalék). Azonos (14 százalék) a közigazgatás és az egészségügy részesedése, ezt követi az oktatás (11 százalé-  
lék).

Az ilyen összevont szintek nem alkalmasak a fő célok szerinti világos csoportosításra, de a tíz feladatfőcsoport adatai azt kiemelik, hogy az előbbi kormányzati funkciók együtt a közkiadás mintegy 80 százalékát képviselik. Az általános közigazgatás funkcióihoz tartozik a közhatalom (jogalkotó, jogalkalmazó) szerveinek, valamint a költségvetés és a pénzügy, a külkapcsolatok, az alapkutatások intézményeinek működtetése. Ebben a közkiadásban elszámolják a költségvetés adósságainak tranzakcióit is.

A közszolgáltatások, ezen belül különösen az oktatás viszonylag egyértelmű célja, hogy segítse a gazdaság növekedését. Sok rejtett cél is van, ezek nem határozhatók el ilyen funkcionális területek szerint, pl. az esélyegyenlőség érvényesítése. Az elemzés tartalmazza a viszonylag kis részesedésű költségvetési funkci-

ókat is (ilyen a K+F), ahol nagy az áttételes hatás. A tanulmány a közkiadások GDP-hez mért arányát a fontosabb funkciók főcsoportjai szerint mutatja be az EU tagállamaira.

A GDP-hez mért értékarányok széles határok között alakulnak, pl. a szociális kiadásokat illetően a svéd (23,8 százalék) a legnagyobb, és az ír (9,5 százalék) a legkisebb részesedésű. A közigazgatási költségek arányai a magyar (9,4 százalék) és az észt (2,7 százalék) aránymutató között alakulnak.

Egyes kiadási területeken (pl. a környezetvédelemben) kifejezett politikai szándék, hogy a közkiadás növekedjék. Az idősödő népesség indokolja pl. társadalombiztosítás kiadásainak nagy (és növekvő) arányát. A tanulmány a közkiadások eltérő hatékonyságát vizsgálva kiemeli, hogy az arányok függnek pl. a tagállamok különböző fejlődési pályáitól, a kialakított költségvetési célok összetételétől. Az itt a fő kérdés, hogy a közkiadásoként jóváhagyott input milyen mértékben teszi elérhetővé a feltételezett teljesítményt, egyrészt kibocsátásként, másrészt a működés hasznos eredményeként (kimeneteként).

A szakpolitikák mozgásteret nem egyforma, vannak kiemelt területek, és ezekhez mérten szűkebb más fontos szakpolitikák, amelyek növekedése ösztönzést érdemelne, pl. az oktatásban. A hatékonyság és a hatásosság részletes vizsgálata szükséges a közkiadás nagy és kis tételeit illetően egyaránt. Az előbbire példa a szociális biztonság, az utóbbiak közé azok a szakpolitikák sorolhatók,

amelyek gyorsabb fejlődését érdemes ösztönözni, ahol az elszámolt közkiadás kis arányú tételei is nagy hatással lehetnek a gazdaság teljesítményére.

## A kormányzati szektor hatékonysága

További tisztázásra vár olyan elvi alap és mérési eljárás, amely alkalmas a közkiadások hatékonyságának és hatásosságának összehangolt vizsgálatára, ugyanis most a hatások értelmezése sok tekintetben korlátozott. Több kutató vállalkozott a hatékonyság fő hajtóerőinek bemutatására, pl. nemzetközi összehasonlítással. A célhoz választott összetett mutatók is kialakultak egyebek között a közigazgatás vizsgált hatékonysági rangsorára vonatkozóan, a makrogazdaság szintjén. A tanulmány kifejti a 23 OECD-tagországra összeállított összetett mutatókból levonható tapasztalatokat. Az input és az output alapadataiból meghatározható

- a kormányzati szektor teljesítménye (*public sector performance – PSP*);
- a kormányzati szektor hatékonysága (*public sector efficiency – PSE*) elnevezésű összetett mutató.

A mutatósorozat figyelembe veszi például a közigazgatás, az oktatás (szintek szerint), az egészségügy (várható élettartam, csecsemőhalandóság) alapadatait, a jövedelem eloszlását, a gazdaság stabilitását (pl. az inflációt), a munkanélküliségi ráta tíz évre számított átlagát (ez utóbbi jellemzi a gazdasá-

gi teljesítmény egyik kimenetelét). A vizsgált, 2000. évi összetett mutatók alapján a kormányzati szektor nagyon eltérő hatékonysága állapítható meg országok szerint.

A tanulmány a közkiadás három nagyságkategóriáját határolja el:

- a GDP 40 százalékánál kisebb kormányzati kiadás „alacsony”,
- a 40 és 50 százalék közötti „közepes”, és
- az 50 százaléknál nagyobb „magas” besorolású.

Hollandiában 2004-ben elemezték az oktatás, az egészségügy, az igazságszolgáltatás és a közigazgatás teljesítményeit a stabilitás, az elosztás, az erőforrások kiosztása és a közigazgatás minősége mutatóival, részben az Európai Központi Bank által kialakított módszerrel. A holland elemzés szerint átlagosan jobban teljesítenek a nagy egy főre jutó jövedelmű olyan országok (pl. Írország, Finnország), ahol a közkiadás aránya viszonylag alacsony.

Az összetett mutatókra alapozott következtetés félrevezető is lehet pl. az országok gazdaságának működéséről. Az országok összehasonlítása ezért egyedi elemzéseket is igényel sajátosságaik bemutatásával, ilyen a hagyomány, az intézményrendszer, a lakosság pénzügyi helyzete, a kultúra stb. A lényeges politikai gazdaságtani szempontok szerint eltérő nemzeti tényezők okozhatják a hatékonyság és a hatásosság mutatóinak alul- vagy felülbecslését. Az összevont főcsoportok összehasonlítása mellett mélyebb bontásban is ajánlott mérni a közkiadás meghatározott tételeinek hatékonyságát, ez rávilágíthat a nem haté-

kony megoldás okaira, forrásaira, a sajátos működési feltételek hatásaira.

A külső (környezeti) tényezők sokrétű hatásaiból azok kiválasztása ajánlott, amelyek befolyásolják az elemzés hatókörét. Határesetek is vannak a közigazgatás működésében: ami külső tényező az egyik megközelítésben, az másol inputtényező lehet. Az oktatás és az egészségügy magánkiadásokat is számításba vevő holland elemzése a következő megállapításokat tartalmazza:

- *A kiadást növekvő mértékben a teljesítmény szerint tervezik:* tény, hogy sok EU-tagállamban középtávú a költségvetés tervezése, és ebben az eredményeket is figyelembe veszik. Törekvés van az összes költségvetési forrás koherens kezelésére, és ez a kormányzati szektor hatékonysága, hatásossága javításának fontos eszköze lehet.
- *Szervezeti szempontok:* sok tagállam átvizsgálta különböző kormányzati szerveinek szerepét, felelősségi viszonyait. A vizsgálat alapján egyszerűsítik a közigazgatás szervezetét. Törekvés van egyes korábbi közigazgatási funkciók ki- szervezésére, ez is hatással van az irányítás gyakorlatára.
- *Személyzeti (HR-) kérdések:* a közigazgatás átalakulása sok esetben elősegíti a reformot az emberi erőforrások irányításában is. Az átalakulás során rugalmasabb lesz a toborzás, a munkalehetőség, és a teljesítményhez igazodik a fizetés, a személyes értékelés.
- *Ösztönzik az informatikai és kommunikációs eszközök (IKT) alkalmazását* az igazgatási költségek csökkentése érdekében. A fejlesztés törekvése továbbá, hogy a vál-

alat és a lakosság a jobb minőségű szolgáltatások révén interaktív lehetőséget is kapjon, pl. az interneten. A közigazgatás belső folyamatainak optimuma is elérhető az elektronikai információs folyamatok szélesebb alkalmazásával.

A közkiadás fenntarthatóságáról készített 2004-es OECD-tanulmány áttekinti az országok hatékonyságát meghatározó intézményi összefüggéseket:

- a teljesítményekre vonatkozó *információk és fiskális szabályok* felhasználása segíti az alapok jobb elosztását a költségvetési folyamatban;
- a modern *irányítási gyakorlat* alkalmazható pl. a teljesítményekhez kapcsolt költségvetéssel, egyszerűbb költségtervezési folyamattal, az output ösztönzésével;
- *piaci eszközök* alkalmazhatók a közszolgáltatás teljesítésében, a szolgáltatást javítja pl. a nyílt versenytárgyalás, az utalványos (voucher) rendszer stb.

A későbbi, 2007-es OECD-tanulmány szerint nagyobb hatékonyságra ösztönöznek az olyan döntések, amelyekben hozzáadott érték alapú teljesítménymutatókat alkalmaznak. Nem állíthatók össze azonban követendő sémák a kormányzati szektor hatékonyságának ösztönzésére, a folyamatok és a szereplők sokféleségére tekintettel.

Ahol a beszerzésre verseny érvényesül, ott a közpénz felett rendelkező olcsóbban szerezhet be azonos javakat, vagy az árak megfelelő nagyobb értékhez jut. A közbeszerzések aránya több mint 16 százalék az EU 2005. évi GDP-jé-

hez mérten, ide értve (széles értelemben) a kormányzat, a közművek termék- és szolgáltatásvásárlását, ennek egyötödét teljesítették az uniós irányelvek alapján.

### **A oktatás közkiadása – az oktatási rendszer inputjai**

A képzett munkaerő a gazdasági növekedést meghatározó kulcstényező. Az oktatás a lisszaboni stratégia egyik pillére, elősegíti a növekedést. Kutatók megállapították, hogy az oktatás kiadásainak hatékonyabb módszere hosszabb távon nagy hatású lesz a GDP-re.

Feltéve, hogy az oktatás outputját 10 százalékkal növelik az OECD vizsgált országaiban, hosszabb távon a GDP ezzel elérhető növekedési többlete 3–6 százalékpont. Az Eurostat az EU 25 országára megállapította, hogy 2000-ben az oktatás összes szintjének kiadása a GDP 4,7 százaléka volt, és ez 2030-ig átlagosan 5,2 százalékra nőhet.

Az összes oktatási szint kiadásainak a 2003. évi GDP-hez mért aránya egyes országokban kisebb volt, mint 1995-ben. Ahol az arány bizonyos időszakokban csökkent, ott a fő ok a közkiadási rész érzékelhető visszafogása volt. Az egy tanulóra jutó oktatási kiadás a legtöbb országban emelkedett. Az oktatási kiadás GDP-aránya Írországra és egyes új tagállamokra félrevezető lehet, mert a gazdasági növekedés viszonylag gyors volt a vizsgált időszakban.

Európában hagyományos, hogy nagyrészt az állami költségvetés fedezi az oktatási rendszer kiadásait. A magánkiadások nem ellensúlyozták az oktatás közkiadásainak csökkenését, többnyire ezek aránya is zsugorodott a GDP értékében. Ahol a teljes oktatási kiadás növekvő arányú, ott a közkiadás ösztönzi a magánkiadás bővülését is. Az oktatás kiadásainak szintje nem függ közvetlenül az ország életszínvonalától. Nagy a GDP-hez mért arány mind a fejlettebb (dán, svéd), mind a kevésbé fejlett (magyar, lengyel) országok oktatási kiadásaiban. Nemzetközi összehasonlítás készült a központi és a helyi költségvetésből a közoktatás és a felsőoktatás céljaira felhasznált közkiadásokra vonatkozóan. Ezek az arányok jelentősen eltérnek pl. a kormányzati struktúra, a fiskális viszonyok stb. következtében.

A háztartások a közoktatási kiadások legfeljebb 10 százalékát fedezik, a brit adatok az egyedüliek, ahol ez több mint 10 százalék. A nem háztartási oktatási kiadások a német közoktatásban (mintegy 16 százalékos aránnyal) főként az egyházi és más nonprofit alapok fedezetét jelzik. Az országok sajátos oktatási rendszere is befolyásolja a közkiadások arányát az oktatásban. Az egyházi és más nonprofit szervezetek magániskolái egyes országokban közpénzeket is kapnak, más országokban az ilyen kiegészítések csak kivételesen fordulnak elő.

A felsőoktatás közpénzeinek aránya az EU vizsgált 19 országában átlagosan 84 százalék, itt na-

gyobb a háztartások kiadásainak aránya, mint a közoktatásban. A háztartási kiadás aránya a lengyel, a spanyol, az olasz és a brit felsőoktatásban a legnagyobb.

Az egyetemek között nemzetközi verseny van, és ebben a költségfedezeti arányok is szerepet kapnak. Az USA felsőoktatásának az európainál sokkal kisebb (43 százalékos) fedezet jut a közkiadásokból.

### **Az oktatási rendszer kibocsátása és kimenetele**

Elismert cél, hogy az oktatási rendszer kapcsolódjék a tudás felhalmozásához. Az oktatási rendszer outputjának egyik szokásos mutatószáma az OECD PISA-felmérése szerinti pontszám, országok szerint, a közoktatás megfigyelt korosztályaira. A PISA-felmérésben a valóságos élethelyzet szerint összeállított kérdésekre a 15 éves korosztályból választott tanulók válaszolnak, pl. az olvasás, a matematika, a tudományos felkészültség, a problémamegoldás témakörében. A feladatlapok eltérnek a szokásos iskolai tananyagokban tanultaktól, nem „tesztek”, inkább az oktatási output minőségét alapozzák meg (az OECD-megnevezés: *educational output*).

A PISA-felmérés azonban nem a teljes oktatási rendszer átfogó eredményességét (a kimenetelét) minősíti, sokkal szűkebb a vizsgálati köre. Az oktatási rendszer szokásos outputja pl. a középiskolai végzettségűek százalékos aránya. A kimenetel mutatójaként alkalmazhatnák a közoktatás tanulóinak ténylegesen átadott képzettséget. Sokkal összetettebb

feladat – még nemzeti szinten is – a felsőoktatás outputjának meghatározása. A főiskolák és az egyetemek sokféle tudományterületen, karon és szakirányon folytatnak képzést, és a tanítás mellett a kutatási tevékenységek is helyet kapnak. A felsőoktatási rendszerek jellemzőinek köre nagyon heterogén, a tartalom függ pl. a tanintézet felépítésétől, a karok (tanszékeik) eltérő költségstruktúrájától, forrászerzési lehetőségeiktől.

Az egyik lehetséges mutató a *szabadalmaztatás*, ahol kutatási tevékenységet is végeznek, és a termelékenység erre vonatkozóan is megállapítható, pl. a műszaki vagy az orvosi karokon. Más a helyzet a bölcsész- vagy társadalomtudományi képzésében, ott pl. a nyelvész-kutató szabadalmaztatást nem végez. Egymástól eltérő megítélésű a hatékonyság vizsgálatában az alapkutatás és az alkalmazott kutatás outputja. A vizsgált (oktató és kutató) intézmény hatékonyságát torzíthatja, hogy nagyon eltérőek a kutatás tényleges költségei, azok arányai a tevékenységekben és a felszerelésekben. Akik fizikai kutatást végeznek, azok drágább eszközt használnak, mint mondjuk a bölcsészek vagy a jogászok. A végzettséget szerzett hallgatók száma alkalmas az oktatás outputjának összehasonlítható mérésére. Tisztázást igényel, hogy pl. a diplomák közötti minőségi eltérés miként mérhető.

### **Az oktatási kiadások hatékonysága**

Tisztázásra vár, hogy mi a kapcsolat az oktatási kiadások és a tanulók megfigyelhető teljesítménye között a PISA-minősítések alapján. A kiválasztott példa a felmérésben részt vevők olvasási készségének pontozása. Nem egyértelmű, hogy az

ilyen alapon mért gyengébb minősítés leértékeli az országok oktatási kiadásainak hatékonyságát. A szerzők az ilyen nemzetközi összehasonlítást túlságosan leegyszerűsítőnek vélik ahhoz, hogy értelmes következtetésre vezethetne, a hatékonyság ilyen mérését nem tartják megfelelőnek. Az egy tanulóra jutó oktatási kiadásra is készült nemzetközi összehasonlítás, amely az értékmutatót azok számarányához kapcsolja, akik a középiskolát a megfelelő korban végzik az európai országokban. Az oktatás hatékonysági mutatóit néhány szovjet utódállamra, továbbá latin-amerikai és kelet-ázsiai országokra is modellezték.

Az ilyen összehasonlítás a hatékonyságjavítás lehetőségeit is jelzi. A hatékonysági rangsorok mutatórendszere azonban eltérő következtetésekre vezethet az egymástól eltérő módszerek miatt, és ezért nagy óvatosság ajánlott az eredmények felhasználásában.

Svédország például az OECD 2007. évi tanulmánya szerint mintegy 6 százalékkal javíthatná az oktatás outputját, más tanulmányok az élvonalba sorolják (0 százalék a javítási potenciálja). Az ír, a magyar, a görög stb. helyezésekben is hasonló az eltérés. A magyar, a norvég, az ír, a finn és a görög oktatás az európai hatékonysági rangsor élmezőnyéhez tartozik az egyik modell alapján, egy másik elemzésben ettől eltérő a sorrend, itt a magyar, a japán, a koreai és a mexikói oktatás mellett a lengyel is kedvező hatékonyságú.

A tanulmány elején bemutatott hatékonysági határt a finn és a svéd

oktatás jelöli ki. A legjobb gyakorlathoz mérten a legtöbb európai oktatási rendszer kisebb hatékonyságú, van javítási potenciálja. Az olasz, a portugál, a német és az osztrák oktatás hatékonyságát javítva jelentős input-megtakarítást lehetne elérni, azonos outputtal.

Rögzített input esetén az oktatás outputja átlagosan 3,3 százalékkal lehetne nagyobb. Ez különösen a portugál, az olasz és a német iskolákra jellemző: megnövelhetnék az oktatásra kiadott közpénzek értékét. Az output ennél nagyobb (átlagosan 11,6 százalékos) növelési potenciálját mutatták ki a másik elemzési technikával, azonos erőforrást felhasználva.

### **Az oktatási kiadások külső (környezeti) tényezői**

Az oktatás hatékonysága úgy javítható, ha irányíthatók a társadalmi-gazdasági háttérből eredő, az ismertszerzésre gyakorolt hatások. A 2007. évi (összetett mutatóra épített) OECD-tanulmány az intézményszerkezet hatásait elemzi, bemutatva a tanulók PISA-felmérés szerinti teljesítményei és az intézményi háttér közötti kapcsolatokat. Az oktatás sok más környezeti tényezője is hatással van a hatékonyságra. Ilyen pl. az iskola nagysága, a tanulók és a tanárok számának aránya, az iskola kiválasztási eljárása pl. a lakóhely alapján. Ilyen az előbb említett gazdasági fejlettség, valamint a szülők iskolai végzettsége is. A környezet hatásai arra is felhívják a figyelmet, hogy javítani kell a hatékonyság forrásaira vonatkozó ismereteket.

A külső hatások bevonása javíthat a hatékonysági rangsorbeli helyezé- sen, ez a portugál, a magyar és a spanyol oktatásra állapítható meg. Ez a felértékelés azt fejezi ki más megközelítésben, hogy az oktatás technikai hatékonysága kedvezőtlenebb a környezet „visszahúzó” hatása miatt, ahol pl. alacsony a jövedelemszint, képzetlenek a szülők. A külső hatások bevonása viszont rontott pl. a svéd, a dán, a német és az osztrák oktatás hatékonysági mutatóján, amelyek kezdetben csak a technikai hatékonyságra voltak tekintettel. A portugál, illetve a finn oktatásra vonatkozó értékelés az OECD tanulmánya szerinti is helytálló.

A szerzők a felsőoktatást vizsgálva megállapítják, hogy javítja a hatékonyságot, ahol nő a magánkiadások aránya (ilyen hatású pl. a tandíj). A *keresleti oldal* ugyanis növekvő felelősséget követel a szolgáltatóktól, ami javítja a tanulás minőségét, a befejezésre törekvést. A tandíj egyben árjelzést is ad az egyes felsőoktatási szereplők minőségéről, erősítve a versenyüket, ez a *kínálati oldal* hatása. Fontos tényező, hogy a vállalati szektor részvétele növekedhet az oktatás finanszírozásában. Ezzel ösztönözhető a vállalkozások és egyetemek közötti együttműködés, elősegítve, hogy az oktatás (mint szállító) jobban illeszkedjen a munka világában keresett képzettségekhez.

## A kutatás és fejlesztés közkiadása

A gazdaság növekedésének újabb modellvizsgálatai kiemelik, hogy a kutatásnak és a fejlesztésnek kulcsszerepe van a termelékenység növelésében, a fejlődésben.

Az EU-tagállamok K+F kormányzati kiadásai stabil szinten alakulnak, arányuk a kilencvenes évek vége óta a GDP 0,65 százalékáa, a bruttó belföldi K+F-kiadás (GERD)<sup>2</sup> értékeivel. Az unió tagállamainak kiadási szintje azonban egymástól jelentősen eltér.

- A kiemelkedő innovációs eredményű országokban a GERD/GDP-aránymutató viszonylag nagy, ilyen a három észak-európai ország, és az osztrák, a német és a francia gazdaság.
- A másik csoportba tartozik a ciprusi, a litván, a cseh és a magyar gazdaság, ahol a K+F-közkiadás aránya viszonylag gyorsan nőtt, annak jeleként, hogy fokozatosan kiépül az országban a tudományos háttér.
- Más a helyzet a lengyel, a lett és a szlovák gazdaságban, itt csökkent az említett közkiadás GDP-aránya, viszonylag alacsony szinten maradt.
- A negyedik csoportba tartozik a holland, a német, a dán és a belga gazdaság, ahol lassult a közkiadásokból fedezett GERD arányának éves növekedése, annak hatására, hogy változott a kormányzat politikája. Ezután a költségvetés közvetlen támogatásait csökkentik, szerepüket a K+F közvetett (pl. adózási) ösztönzői veszik át.

2 A GERD (Gross Domestic Expenditures on Research and Development) mutató az ország belföldi K+F-tevékenységeinek éves kiadása. Az összes K+F-kiadásban elhatárolják a kormányzati, a vállalati, a nonprofit magánszektor és a felsőoktatás jogcímeit.

Az EU tagállamai a pénzügyi (közvetett) ösztönzést, valamint a közvetlen költségvetési kiadást egymástól eltérően alkalmazzák a magánszektor K+F-programjainak támogatására. A vizsgált országok legtöbbje keverten alkalmazza a K+F közvetlen és közvetett állami támogatását. A lehetséges eszközök között aszerint választanak, ahogy azok várható hatásáról vélekednek.

### A K+F-tevékenységek outputja és kimenetele

A K+F-beruházások legfontosabb végtermékei (azok kimenetelei) immateriálisak, nem mérhetők, ilyen pl. az ismeret, a tapasztalat, a készség stb. Az output és a kimenetel hasznosságának tényleges realizálása időben késhet. A hatás olyan területeken mutatkozhat, amelyek látszólag nincsenek kapcsolatban a K+F által érintett folyamatokkal. Előfordulnak olyan tudományos célra kialakított (pl. fizikai) mérési eljárások és eszközök, amelyeket sikerrel alkalmazhatnak ettől eltérő (pl. kémiai) tudományterületeken, ipari technológiákban. Nehézséget okozhat a K+F tovaterjedő külső hatásainak<sup>3</sup> mérése.

Egymástól eltérő megközelítés ajánlott a kibocsátás és a kimenetel mutatóira, a hatékonyság és a hatásosság elemzési igényeinek megfelelően. Törekvés van a mérés feltételeinek javítására, ahogy a közkiadás hatékonyságvizsgálata igényli. A K+F-befektetés outputmérése jelenleg a tudományos közleményeket, új termékeket, szolgáltatásokat, fo-

lyamatokat, szabadalmi adatokat alkalmazza. A valóban felhasználható mutatók azonban mások, a tényleges input kellően elhatárolható csoportjainak eredményeit kellene vizsgálni, kategóriák szerint.

A szerzők említik az *innovációk mérését*, ezek a K+F-befektetés közbenső kimeneteleként értelmezhetők. Összetett mutatót ajánlanak, ilyen az innovációkat összesítő (SII) index.<sup>4</sup> Két nagy kategória összesen 26 mutatója alkotja ezt az SII indexet:

- az *input mutatói* csoportba tartoznak pl. a humántőke és a K+F befektetései, az innovációs potenciál kialakításához szükséges strukturális feltételek, a vállalkozások innovációs törekvései stb.; az innovációs potenciál elemzéseirek mérnek pl. a széles körű elterjedés arányait, az utóbbi mutatója az innovációt végző kis- és közepes vállalatok (kkv) aránya az összes kkv számában;
- az *innovációs output* mutatói csoportba tartozik pl. a munkateljesítmény és a gazdasági eredmény, ezek hozzáadott értékei a vizsgált (innovációt hordozó) ágazatokban, ide értve a vállalatnál új termékek értékesítésének arányát a teljes árbevételben, további mutató a szellemi tulajdon alakulása, különösen a csúcstechnika ágazataiban, pl. a szabadalomcsaládok egymillió lakosra jutó számával mérve.

Az innovációs teljesítmény ilyen összetett mutatóinak elemzése még kezdeti sza-

<sup>3</sup> Spin-off and external effects.

<sup>4</sup> A summary innovation index (SII) az európai EIS rangsorolás (European Innovation Scoreboard) alapja. A módszer részletes ismertetése az „EIS Methodology Report” (2005) tanulmányban.

kaszban tart, az SII-mutató összeállításának összefüggései nem kellően tisztázottak. Az SII összetett mutató alapján nyilvánvaló, hogy olyan nemzetgazdaságok innovációs eredményei kedvezőbbek, amelyek gazdagabbak, és nagyobb a K+F-befektetések szintje. A vezető csoportba tartozik pl. az USA és a svéd, a finn, a japán, a dán és a német gazdaság. A nem említett országok ezektől elmaradnak az innovációk rangsorában,

### **A K+F-tevékenységek hatékonysága és hatásossága**

Erős korrelációt mutat az innováció említett SII összetett mutatója és K+F-kiadása. A K+F GDP-hez mért nagyobb arányú kiadása azonban nem jár automatikusan az innováció jobb kimenetelével. A K+F közpénzekből elnyert támogatásainak hatékonysága és hatásossága to-

vábbi tényezőktől is függ. Lényeges itt pl. a szellemi tulajdon védelme, a jól képzett, kellően gyakorlott munkaerő, a pénzhez jutás feltételei, a kialakult verseny, a magánvállalatok és a kormányzati kutatóhelyek közötti kapcsolat stb. Torzíthatnak a rejtett hatások, és ügyelni kell egyrészt a rendszer inputjainak, másrészt a külső (környezeti) tényezők és hatásaik elhatárolására.

A szerzők elemzik az állami támogatás áttételes hatásait a magánforrásokkal megvalósuló K+F eredményeire, és lényeges a közpénzből támogatott K+F *jövedelmezősége* is. Vázzolják a közpénzekkel támogatott K+F-tevékenység *hatékonyságának* tényezőit, bár megállapításuk még igazolást igényelnek. Erőfeszítést kell tenni a hatékonyságelemzési módszerek meglévő akadályainak leküzdésére, hogy az elemzések megállapításai kellően értelmezhetők legyenek a döntéshozók számára.



KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL

## A lisszaboni stratégia fejlődése és a célok teljesülése

2000 márciusában az Európai Unió Tanácsának Lisszabonban tartott ülésén alkották meg a lisszaboni stratégia elnevezésű reformprogramot. A stratégia fő célként azt tűzte ki, hogy 2010-re Európa váljon a világ legdinamikusabban fejlődő tudásalapú gazdaságává, amely képes a fenntartható fejlődésre, több és jobb munkahely és nagyobb társadalmi kohézió megteremtésére. Ezeket a célokat a 2001-ben, a Tanács Göteborgban tartott ülésen kiegészítették a fenntartható fejlődés követelményével, vagyis azazal, hogy az EU jövőstratégiáját a környezetvédelem, a gazdasági növekedés és a szociális előrehaladás hármas szempontrendszerére kell építeni.

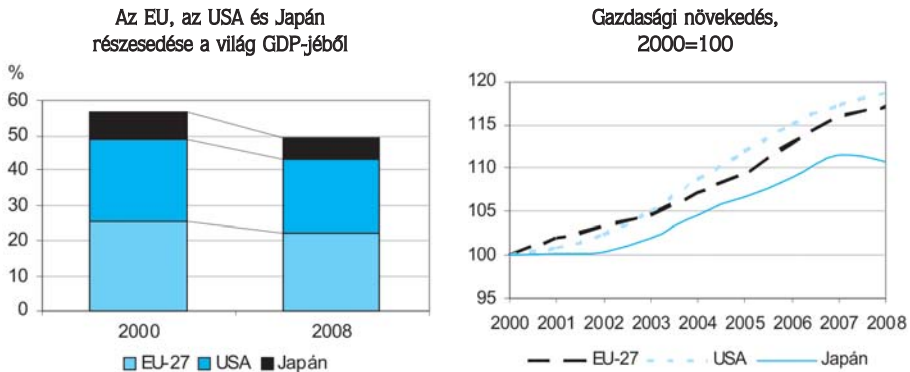
Az előrehaladás mérésére kialakított több mint száz cél és az azok alapján készülő évi közel háromszáz jelentés áttekintése nem bizonyult hatékonynak, az unió versenyképességét tekintve nem lehetett előrelépést megállapítani. *Wim Kok* volt holland miniszterelnök és az általa vezetett csoport 2004-ben javasolta a stratégia átdolgozását, a Barroso-bizottság pedig 2005-ben újraindította az átalakított stratégiát. A megújult stratégia középpontjában a kutatás-fejlesztés és innováció, a vonzóbb befektetési és munkakörnyezet, továbbá több és jobb munkahely megteremtése áll. A tagállamok 2005-től kezdődően kidolgozták nemzeti reformprogramjaikat, amelyekben részben a strukturális, illetve a fenntartható fejlődés mutatóinak alakulásához kötötték a fejlődés mérését.

Az előrehaladás mérésére a Bizottság eredetileg egy olyan indikátorrendszert dolgozott ki, amelynek a strukturális mutatók nevet adták, és amely a következő területeket fedi le: általános gazdasági háttér, foglalkoztatás, innováció és kutatás, gazdasági reform, társadalmi kohézió, illetve környezet. A strukturális mutatók teljes listája jelenleg 79 indikátorból áll, ennek azonban 2004 óta a szűkített verzióját, a 14 mutatóból álló úgynevezett rövid listát használják a főbb szempontok áttekintésére.

Jelen elemzés első blokkjában a rövid lista mutatói alapján azt tekintem át, hogy a 2000 és 2008 közötti időszakban az Európai Unió egésze mennyiben közeledett a kitűzött célok eléréséhez, a Japánhoz és az Egyesült Államokhoz viszonyított helyzete miként változott, a második részben pedig az Európai Unióon belül ugyanebben az időszakban lezajlott változásokat vizsgálom meg, külön kitérve Magyarországot teljesítményére. Az elemzés során az Eurostat által alkalmazott csoportosítást követem, a folyamatokat a 14 mutató, illetve a részletesebb adatok kapcsán az uniós blokkban a fent említett 6 témakörben tárgyalom.

### 1. Az EU, az USA és Japán erőviszonyainak alakulása

A triász országai együttes gazdasági teljesítményének részesedése a világ teljesítményéből a vásárlóerő-paritáson mért



1. ábra.

GDP alapján 2000 és 2008 között 7,2 százalékponttal csökkent, de a csökkenés nagyobb része az unió részesedésének 3,1 százalékpontos mérséklődésében nyilvánult meg, másik két fő versenytársára ennél kisebb mértékű csökkenést jeleznek az adatok. A 2000 és 2008 közötti időszakban az unió 17, Japán 11, az Egyesült Államok 19%-os gazdasági növekedést mutatott.

A világ termékkereskedelméből az EU jelenlegi 27 tagállama 2000-ben 38%-kal részesedett, az Egyesült Államokkal és Japánnal együtt hattizedét bonyolították le a külkereskedelmi forgalomnak. 2008-ig összes részesedésük 53%-ra

csökkent, ezen belül az unióé 1, az Egyesült Államoké 5, Japáné 2 százalékponttal mérséklődött. A világ szolgáltatás-külkereskedelméből az EU-27 részesedése 2000-ben 43, nyolc évvel később 45% volt. A triász három tagjának részesedése az együttes 65,5%-ról 62%-ra csökkent, ezen belül azonban az unió részaránya növekedett.

A rövid listán szereplő 14 mutató közül nyolcra állnak rendelkezésre összehasonlítható adatok a triász mindhárom tagjára. E mutatók közül egy sem utal arra, hogy az unió ledolgozta volna hátrányát, vagy megelőzte volna versenytársait. A lemaradás valamelyes csökkenése

1. táblázat. A triászra rendelkezésre álló strukturális mutatók rövid listája, 2008

Mutató	EU-27	Egyesült Államok	Japán
Egy főre jutó GDP, PPS, EU-27 = 100,0	100,0	152,4	110,9
Egy foglalkoztatottra jutó termelékenység, EU-27 = 100,0	100,0	142,8	100,2
Relatív árszínvonal, EU-27 = 100,0	100,0	80,3	101,2
K+F-ráfordítások aránya a GDP-ből, %	1,85 <sup>a)</sup>	2,67 <sup>a)</sup>	3,40 <sup>b)</sup>
15–64 évesek foglalkoztatási rátája, %	65,9	71,7	70,6
55–64 évesek foglalkoztatási rátája, %	45,6	61,8	66,1
Tartósan munkanélküliek aránya az aktív népességben, %	2,6	0,5	1,2
A gazdaság energaintenzitása, kg olajegyenérték/ ezer euró (2000=100,0) <sup>a)</sup>	90,4	89,7	87,6

a) 2007 b) 2006

az egy főre jutó GDP, a foglalkoztatási és tartós munkanélküliségi mutatók tekintetében következett be, nőtt ugyanakkor a versenyhátrány a relatív árszínvonal, a termelékenység területén, és az energiaintenzitás mérséklésében is kisebb előrehaladást ért el az unió, mint két versenytársa.

Ezek közül az egy főre jutó GDP tekintetében 2000 óta mérséklődött az EU elmaradása két fő versenytársától, ám az Egyesült Államok előnye még mindig több mint másfélszeres.

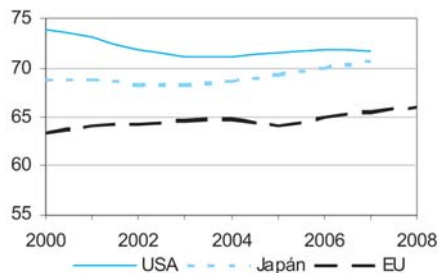
Az egy foglalkoztatottra jutó termelékenység szintje az unióban és Japánban a legfrissebb adatok szerint lényegében megegyezik, de ez azt jelenti, hogy Japánban következett be javulás; az Egyesült Államok azonban növelte amúgy is számottevő előnyét.

A kutatás-fejlesztési ráfordítások GDP-hez viszonyított aránya 2000 óta nem változott lényegesen a három közül egyik vizsgált régióban sem; az unió lemaradása így állandósult, s ez esetben Japánnal szemben jelentősebb. A kitűzött 3%-os célt az EU nem érte még el, Japán viszont már 2000-ben is meghaladta.

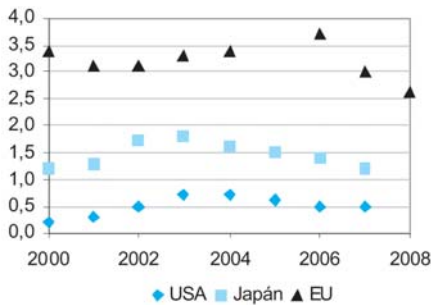
A fogyasztói árak szintje a vizsgált időszak kezdetén az Egyesült Államokban ötödével haladta meg az uniós árszintet, Japánban pedig majdnem kétszer olyan magas volt. Nyolc év alatt az unió árelőnye a 2000. évihez mérhető hátrányba fordult az Egyesült Államokkal szemben, Japánban pedig az 1999 és 2005 közötti deflációs időszak hatására közel kiegyenlítőddött az árszint az uniós-

A munkaerő-piaci mutatók mindegyike számottevő, bár lassan mérséklődő hátrányt jelez mind az Egyesült Államokkal, mind Japánnal szemben. A 15–64

éves népesség foglalkoztatási rátája az unióban 2,5 százalékpontos emelkedést követően az amerikai mutatónál 6,3, a japánnál 5,2 százalékponttal volt alacsonyabb 2008-ban, mint nyolc évvel korábban. Az Egyesült Államokkal szembeni lemaradás erőteljesebb mérséklődésében azonban az is szerepet játszott, hogy az amerikai munkaerőpiacon ebben az időszakban több mint 2 százalékponttal romlott a mutató. A viszonylagos pozíciójavulás a női foglalkoztatás terén volt erősebb, az Egyesült Államokhoz képest a közel 14 százalékpontos hátrány hét év alatt 8 százalékpont alá csökkent, a Japánnal szembeni 2,6 százalékpontos hátrány 1 százalékponttal mérséklődött. A férfiak foglalkoztatási rátája tekintetében azonban jóval kisebb mértékben csökkent a hátrány az amerikai, és további – bár csekély mértékű – volt a pozícióvesztés a japán munkaerőpiaccal szemben. Az 55–64 éves korcsoport foglalkoztatási aránya tekintetében igen lényeges uniós lemaradást mutatnak az adatok: az EU-ban 17 százalékponttal alacsonyabb a korosztály foglalkoztatottsága, mint az Egyesült Államokban, és 21 százalékponttal alacsonyabb, mint Japánban. E téren 2,8 százalékponttal csökkent a különbség az Egyesült Államokhoz, s 3,5 százalékponttal Japánhoz



2. ábra. 15–64 évesek foglalkoztatási rátája, összesen, %



3. ábra. Tartósan munkanélküliek aránya, összesen, %\*

\* Az EU 2005. éves, valamint az USA és Japán 2008. éves adata nem áll rendelkezésre.

viszonyítva. Míg az unióban a foglalkoztatási ráta nem érte el a kitűzött szintet, a 70%-ot, két versenytársában meghaladja azt.

Az egy évnél régebben munkanélküliek aránya az aktív népességben az unióban hatszor akkora, mint az Egyesült Államokban, két és félszer akkora, mint Japánban. Ez igen kedvezőtlen jelenség, még akkor is, ha figyelembe vesszük, hogy a különbségek valamelyest csökkentek 2000 óta.

Összességében tehát nincs olyan strukturális mutató a rövid listán, ahol az unió Japánnal és az Egyesült Államokkal szemben is előnyösebb pozícióban lenne, Japánhoz viszonyítva azonban alacsonyabb az árszínvonal.

## 2. Az EU-n belüli fejlődés és jelenlegi helyzet

A lisszaboni célok teljesítésének tekintetében nemcsak az unió egésze versenyez globális szintű konkurenciájával, hanem az uniós tagországok között is versenyhelyzet van. A strukturális mutatók rö-

vid listája alapján vizsgáljuk most meg, hogyan változott az országok sorrendje, valamint azt is, csökkentek-e az országok közti különbségek, s – a számszerűsített célok tekintetében – közelítenek-e a tagállamok a célkitűzésekhez.

### 2.1. Általános gazdasági háttér

*Egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson, az EU-átlag százalékában*

Mivel a vásárlóerő-paritáson kifejezett összegek időbeli összehasonlítása módszertanilag korlátozott, a 2000 és 2008 közötti változásokat az uniós átlag százalékában kifejezve érdemes vizsgálni. Nem szabad azonban megfeledkezni arról, hogy a vizsgált időszakban a viszonyítási alap, maga az uniós átlag is változott, 19 100 PPS-ről 25 100 PPS-re. A vásárlóerő-egység definíciójából adódóan az EU-27-re ugyanezek az értékek érvényesek euróban kifejezve is.

A mutató alapján Luxemburg első helye az időszakban változatlanul megmaradt. A luxemburgi kiemelkedő értéket többek között az is magyarázza, hogy az egy lakosra jutó bruttó hozzáadott érték számításakor torzító hatása van a nagyszámú, Luxemburgban dolgozó, de nem ott lakó munkavállalónak. Az ország-rangsor 2–13. helyein a vizsgált periódusban végig szintén régi tagállamok helyezkedtek el. Ezek az országok 2008-ban az uniós átlag 100–139%-át érték el. (2000-ben 97–134% közötti tartományban helyezkedtek el.) A végbement elmozdulások általában csekélyek voltak, viszonylag jelentős változásnak nevezhető azonban az, hogy Írország a 2000. évi 4. helyről 2002-re a 2. helyre lépett előre, és ezt meg is őrizte 2008-ig. Két vagy három helyet lépett vissza ugyanebben

az időszakban Belgium, Dánia és Olaszország. Az első két ország esetében csökkent az uniós átlaghoz képest mért előny, Olaszország esetén megszűnt. A 14–15. helyen álló Görögország és Ciprus kétszer is helyet cserélt, így a kiinduló helyzet lényegében nem változott, de mindkét ország közelebb került az uniós átlaghoz. A többi 12 ország között a 2004-ben és 2007-ben csatlakozott tagállamok mellett Portugália képviselte magát. Közülük Csehország és Észtország két hellyel előrébb, Málta, Magyarország és Lengyelország ugyanennyivel hátrébb sorolódott. Ugyanakkor egyedül Málta távolodott az uniós átlagtól, a többiek közelebb léptek; különösen Észtország javított sokat, az uniós átlag 45%-áról 67%-ra tornázta fel teljesítményét. Magyarország esetén a mutató 56-ról 63%-ra emelkedett. A többiek pozíciója legfeljebb egy-egy hellyel változott, és egyedül Portugália került enyhén távolabb az uniós átlagtól.

Az országok közti különbségek összességében csökkentek. Különösen számottevő a csökkenés akkor, ha Luxemburgot kihagyjuk a számításból. Nőtt ugyanakkor a szórás az átlag feletti, és csökkent az átlag alatti egy főre jutó GDP-vel rendelkező országok között.

Természetesen a gazdasági fejlettség megítélésekor a GDP egy főre jutó szintjének megítélése mellett fontos figyelembe venni sok más tényezőt is. Ilyenek például a termelési szerkezet, a felhasználás, továbbá a növekedés gazdasági értelemben vett fenntarthatósága. Mindezen tényezők azonban nem szerepelnek a strukturális mutatók rövid listáján, ezért e helyen nem foglalkozunk velük.

*Egy foglalkoztatottra jutó termelékenység, EU-27 = 100,0*

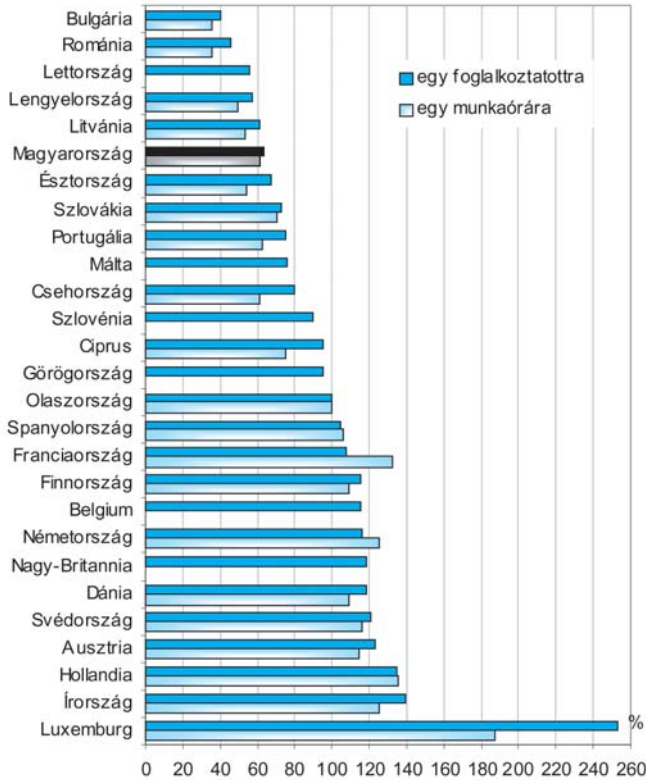
A termelékenység alapján az átlagot lényegesen meghaladó tagállamok között nyugat-európai országok találhatók, kiemelkedő a luxemburgi és az ír 61, illetve 34%-os előny. Az új tagállamok, valamint Portugália a rangsor második felében helyezkednek el, köztük Szlovákia és Portugália helycseréjén kívül nem ment végbe említésre méltó változás; Magyarország a 19. helyen áll (az egy főre jutó GDP alapján 22. helyen állunk). Az e csoportba tartozó országok Málta kivételével mindannyian közelítettek az uniós átlaghoz, de még a „csoportelső” Málta is csak 88%-át éri el annak.

Az egy foglalkoztatottra jutó termelékenység alapján képzett országrangsor a GDP szerint képzethez a mutatók definíciója alapján igen hasonló, számottevő eltérés Belgium, Franciaország és Dánia esetében tapasztalható a 2008. évi GDP, illetve termelékenységi adatok alapján. Míg az első két ország a termelékenységi mutató alapján helyezkedik el előrébb a rangsorban, Dánia a GDP alapján.

A termelékenység aktuális EU-átlaghoz viszonyított szintje<sup>1</sup> 16 országban javult, 10 országban romlott (Romániára nem áll rendelkezésre 2000. évi adat.) A legnagyobb relatív pozícióvesztés Olaszországban következett be, míg a legnagyobb javulást a balti államok, valamint Szlovákia és Lengyelország könyvelhette el. Magyarország is a számottevő mértékben termelékenységet növelők közé tartozik, az EU-átlag 65%-áról 74%-ra emelkedett a mutató ebben az időszakban.

Fontos megjegyezni, hogy önmagában a termelékenység javulása nem fel-

<sup>1</sup> Az egy főre jutó GDP-hez hasonlóan az EU-átlag itt is változott időben, 2000-ben 43 871, 2008-ban 55 214 PPS, illetve ugyanennyi euró volt.



4. ábra. A termelékenység kétféle mutatója, 2008

tétlenül pozitív folyamat, hiszen a hatékonyság javulása, a technikai fejlődés mellett például pusztán az is előidézheti, ha az adott termelési értéket előállító foglalkoztatottak száma nagyobb mértékben csökken, mint a megtermelt érték. Mivel az unióban a foglalkoztatottak száma a vizsgált időszakban 8%-kal, a GDP pedig 17%-kal nőtt, a termelékenység 8%-kal bővült. A termelékenység reálértékben a balti államokban és Szlovákiában nőtt a legdinamikusabban, 47–62%-kal, miközben ezekben az országokban a foglalkoztatottság 9–19%-kal bővült. Az egy foglalkoztatottra jutó GDP volumene egyedül Olaszországban csökkent, itt a foglalkoztatottság növe-

kedése meghaladta a bruttó hazai termék volumennevekedését, Luxemburgban pedig egyenlő volt a két mutató változási üteme, ezért nem változott a termelékenység.

Az országok közti különbségek mérséklődtek, az átlag alatti szintet elérő országcsoportban erősebben, mint az átlag felettiek között.

Az egy foglalkoztatottra jutó termelékenység adata minden tagállamra rendelkezésre áll, ám nem veszi figyelembe a foglalkoztatás szerkezetéből, így a rész-munkaidős foglalkoztatás eltérő jelentőségéből fakadó különbségeket. Erre sokkal alkalmasabb az egy munkaórára jutó termelékenység. Az országok sorrendje ezt fi-

gyelembe véve sem változna lényegesen, de láthatóan kisebb a különbség köztük.

## 2.2. Innováció és kutatás

### *Fiatalok képzettségi szintje*

A 2010-ig kitűzött cél e téren a 85%-os arány elérése lenne, amit kilenc tagállam már 2008-ban teljesített. A 20–24 év közötti fiatalok képzettségi szintje nyolc év alatt nem változott lényegesen az unióban, a legalább középfokú végzettséggel rendelkezők aránya 76,6%-ról 78,5%-ra nőtt. A legalább középfokú végzettséggel rendelkező fiatalok részaránya Szlovákiában a legmagasabb, 92%, és Máltán a legalacsonyabb, 54%. A rangsor elején közép-európai szláv országok, továbbá a néhány év alatt sok helyet előrelépő Litvánia található, valamint Svédország, Írország és Finnország. A rangsor végén többségükben fejlett országok (köztük Luxemburg), valamint három mediterrán tagország helyezkedik el. Magyarország a középmezőnyben található, de pozíciója 2004-től kezdődően öt helyet romlott. Ez ugyanakkor nem jelent változást az arányban, az közel 84% volt az időszak elején és végén is. A nyolc év alatt Málta, Portugália, Litvánia és Bulgária javított a legtöbbet e téren, 8,5–13,3 százalékponttal. A mutató csökkenését hét országban mutatták ki, a legszámottevőbb mértékben Spanyolországban és Luxemburgban.

A változásokat nem a tankötelezettség kisebb módosulásai okozták<sup>2</sup>; ráadásul a tanköteles életkor felett oktatásban részt vevők aránya sem változott számottevő-

en. Az EU átlagában ez az arány 10% körüli volt a vizsgált periódusban, ennél lényegesen magasabb, 14–16% közötti arányszámot Lengyelországra, Litvániára, Svédországra, Belgiumra és Finnországra mutattak ki. Ugyanakkor ebben az időszakban mintegy 3 millióval, 19%-kal nőtt a felsőfokú oktatásban részt vevők száma az unióban, s ezen belül is elsősorban a kelet- és közép-európai országok mutattak erőteljes bővülést e téren. A felsőfokú oktatásba belépők aránya a megfelelő életkorú korcsoporthoz viszonyítva az uniós országok többségében<sup>3</sup> 20 és 35% közötti, s 2000-hez képest Bulgáriában, Csehországban, Litvániában és Szlovákiában mintegy kétszeresére nőtt. Szintén hozzájárult a képzettségi szint növekedéséhez a korai iskolaelhagyók, vagyis azon 18–24 évesek arányának mérséklődése, akik a középfokú oktatás alsó szintjének befejezése után nem folytatták tanulmányaikat.

Az országok közti különbségek időben itt is mérséklődtek, mind az átlag fölötti, mind az átlag alatti szintet elérő országcsoportban.

### *K+F-ráfordítások aránya a GDP-hez*

A mutató azok közé tartozik, amelyekhez számszerűsített célkitűzést is megállapítottak: a tagállamok K+F-ráfordításainak 2010-re el kell érniük a GDP 3%-át, és a tagországok nemzeti ráfordításai kétharmad részének a vállalkozási szektorból kell származnia. E tekintetben az unió átlagában nem sikerült előrelépést elérni, az 1,85%-os arány 2000 óta lényegében változatlan.

<sup>2</sup> Forrás: Eurydice.

<sup>3</sup> Ettől lényegesen eltér – lefelé – a németországi és az ausztriai arányszám, amely mindössze 6, illetve 5%, miközben a skála másik végén Szlovénia áll 43%-kal. Franciaországra és Luxemburgra nem áll rendelkezésre adat.

Azokban az években, amelyre elérhető rájuk adat 2000 és 2007 között, Svédország volt az első és Finnország a második helyen, 3 és 4% közötti arányokkal. Az új tagállamok többségükben a rangsor végére szorultak 0,5 és 1% közötti mutatójukkal; e csoporton belül Magyarország relatíve a legjobb (a rangsor 17. helyén áll) 0,97%-kal, ami 0,2 százalékpontos javulás hét év alatt. Az országok többségében növekedett a GDP-hez mért ráfordítási arány, de nyolc országban – köztük az élen járó Svédországban is – mérséklődést mutatnak az adatok.

Az országok közti különbség nem csökkent a 2003. és 2006. évi adatokat vizsgálva.

A másik célkitűzés, a vállalati szektor részesedésének kétharmadra emelése tekintetében távolodott a teljesüléstől az EU: a 2000-es 56,2-ről 55,4%-ra mérséklődött az arány. A tagállamok közül Németország és Finnország éri el a 66%-os küszöböt, míg Svédország a csökkenő trend következtében csak megközelíti azt. Magyarország a látványos növeke-

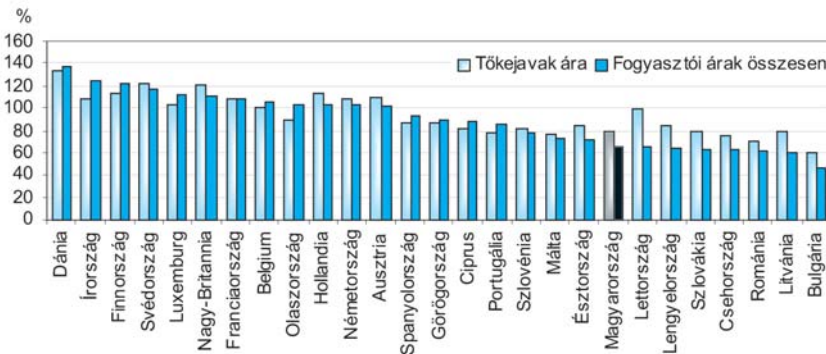
dés ellenére is jóval az átlag alatt teljesít e szempontból, a vállalati szféra a kutatás-fejlesztési ráfordítások 43,9%-át adja, amivel a rangsor második felében helyezkedünk el, megelőzve a legtöbb kelet- és közép-európai országot.

### 2.3. Gazdasági reform

#### Relatív árszínvonal

A fogyasztói árak szintje – sok más tényező mellett – befolyásolja az országok versenyképességét, de a különböző pénznemmel rendelkező országok esetén ehhez a devizaárfolyamokat, azok változását, valamint a tranzakciós költségeket is hozzá kell számítani. A közös pénzre áttért, 2000-ben még 11, 2008-ban már 15 tagú euróövezet ezeket a kockázatokat és költségeket kiküszöbölte. Ugyanakkor az eurózónába való belépés több országban a tapasztalatok szerint a fogyasztói árak emelkedési ütemének növekedésével járt.<sup>4</sup>

Az unió átlagát 100-nak tekintve az árszínvonal 2008-ban Dániában volt a



5. ábra. Relatív árszínvonal, EU-27 = 100, 2007

4 Bár jelen elemzésnek nem tárgya a 2009. év vizsgálata, az megjegyzendő, hogy a 2009. január elsején az eurózónába belépő Szlovákia relatíve megdrágult a környező, nem euróval fizető országokhoz képest, ami hozzájárult a kiskereskedelmi forgalom erőteljes csökkenéséhez Szlovákiában, valamint a szlovák bevásárlóturizmus erősödéséhez Magyarországon, Csehországban és Lengyelországban.

legmagasabb, 141, Bulgáriában pedig a legalacsonyabb, 51%. Magyarország az átlag 70%-át elérő árszínvonalával a hatodik legolcsóbb, ami nem jelent számottevő romlást a 2000-es 5. helyhez képest. A két legalacsonyabb árszínvonallal leírható ország, Bulgária és Románia jelentősen közeledett az átlagos árszínvonalhoz, ami ez esetben drágulást jelent. A legdrágábbak közé tartozó Finnország és Dánia ugyanakkor relatíve tovább drágult. A legnagyobb mértékű viszonylagos drágulás Szlovákiában és Csehországban következett be. Relatív olcsóbbá vált a 2000. évi szinthez képest Nagy-Britannia, Németország és Svédország.

A fogyasztóiár-színvonal mellett a tőkejóságok árszínvonalát is érdemes megvizsgálni: e tekintetben kisebbek az országok közti különbségek, és bár a legdrágább és legolcsóbb országok ugyanazok, a két rangsor eltérő.

### *Üzleti befektetések*

A vállalkozások bruttó állóeszköz-felhalmozásának részaránya a GDP-ből lényegében az üzleti befektetések arányát mutatja meg. Ez az arány az unióban 18,5% volt 2008-ban, alig térve el a nyolc évvel korábbtól. Az arány alapján képzett rangsorban hat kelet- és közép-európai tagállam az első negyedben, ezen belül is Románia és Bulgária áll az első két helyen, mutatójuk csaknem 28%. A skála másik végén fejlettebb országok vannak, köztük Luxemburg, Svédország, Írország, Nagy-Britannia, de a legalacsonyabb arányt Málta mutatta ki (13%). Magyarország a 19. helyen található 17,3%-kal, ami valamelyest alacsonyabb a 2000. évi 19,8%-nál. A vizsgált időszakban a leglényegesebb változás, hogy Románia és Bulgária a rangsor végéről az elejére került, mintegy megduplázva ezen arány-

számukat. 12 országban csökkenő befektetési arányt mértek, a legnagyobb mértékben Máltán, Cseh-, Ír-, Lengyelországban és Portugáliában.

Az országok közti különbségek nem csökkentek, sőt, kissé emelkedtek is.

Az üzleti beruházások mellett a kormányzati szféra állóeszköz-felhalmozása is számottevő lehet, ami a multiplikátorhatáson keresztül ösztönzően hathat a gazdaságra, ezért érdemes megvizsgálni, hogy a bruttó állóeszköz-felhalmozás összességében hány százalékát adja a GDP-nek. Az unió egészében ez az arány 2,7 százalékponttal haladja meg az üzleti szektorra számított arányt, 11 országban pedig 3,8–5,6 százalékpontnyi a különbség: a legmagasabb Írországban, Romániában, Bulgáriában és Észtországban. A magyarországi 20,1%-os arány átlagosan 2,8 százalékponttal magasabb az üzleti befektetések részarányánál.

### **2.4. Foglalkoztatás**

#### *A foglalkoztatás nemenkénti szintje*

A lisszaboni célok egyik kulcsterülete a foglalkoztatás minőségi és mennyiségi mutatóinak javítása, ezen belül számszerűsített cél a foglalkoztatási ráta 70%-ra emelése. A foglalkoztatottak aránya a 15–64 éves népességben nyolc év alatt 62,1%-ról 65,9%-ra emelkedett az unióban. A legmagasabb foglalkoztatási szint a skandináv országokra, Hollandiára és más régebbi tagállamokra jellemző, emellett Észtország és Lettország is a rangsor első harmadában található. Az utolsó harmadban főként új tagállamok helyezkednek el, a 26. és 27. hely Magyarországé és Máltáé. Szintén ebben a csoportba tartozik ugyanakkor néhány régebbi tagállam, mint Luxemburg, Belgium, Görögország és Olaszország.

A legjelentősebb javulás Lettországban, Bulgáriában és Spanyolországban következett be, romlást Romániában, minimális változást vagy a változás hiányát Luxemburgban, Magyarországon és Máltán mutatták ki.

Az országok közti különbségek kismértékben csökkentek, mind a férfiak, mind a nők esetében. A relatív szórás a nők esetében több mint kétszerese a férfiakra mértnek, ami már azon egyszerű adatokból is valószínűsíthető, hogy a férfiakat legmagasabb arányban foglalkoztató Hollandia és a legalacsonyabb arányban foglalkoztató Magyarország megfelelő arányszámai 83 és 63%, míg a nők esetében sokkal szélesebb ez az intervallum: a dániai arány 74, a máltai pedig 37%.

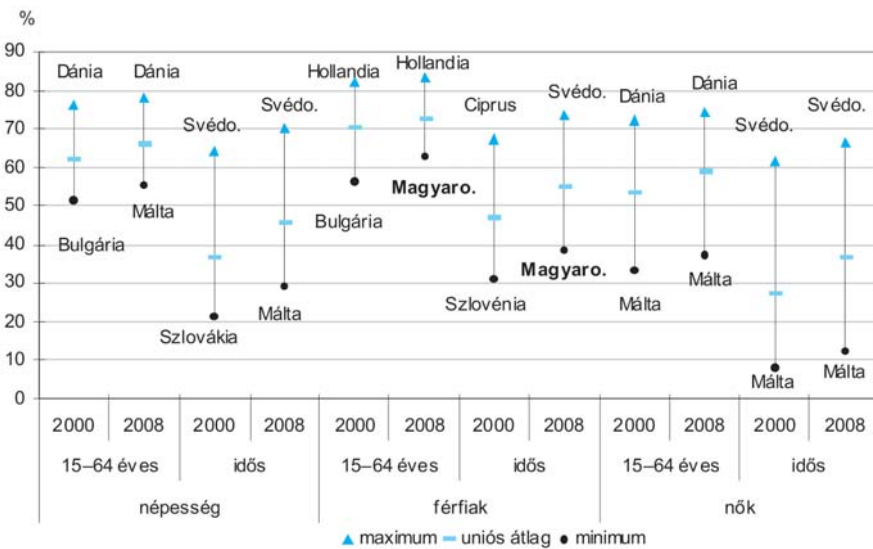
*Az idős munkavállalók foglalkoztatásának nemenkénti szintje*

Az 55–64 évesek foglalkoztatottsága a teljes népességénél lényegesen alacsonyabb, ám itt is a ráta növekedése kö-

vetkezett be: az unió átlagában 36,8%-ról 45,6%-ra.

Az idős munkavállalók foglalkoztatottsága alapján képzett rangsor szignifikánsan korrelál a 15–64 évesek foglalkoztatottsága alapján kialakulttal, a Spearman-féle rangkorreláció együttható 0,76. A férfiak esetén az összefüggés valamivel gyengébb, a nőknél erősebb. Az időseket legnagyobb arányban Svédországban foglalkoztatják, arányuk 70,1% a megfelelő korcsoportban. Szintén az élbolyban található az általánoságban is magas foglalkoztatási rátájú Észtország, Lettország, Nagy-Britannia és Dánia. Magyarország és Málta itt is a legkedvezőtlenebb mutatóval rendelkező két ország, az utolsó két helyen állnak, az 55–64 éves korcsoport 29–31%-a foglalkoztatott.

Az országok közti szóródás e téren erőteljesebben csökkent, mint a 15–64 éves népesség adataira számítva. A relatív szórás, csakúgy, mint a teljes korcsoport esetén, a nők esetében kétszerese a



6. ábra. A foglalkoztatási ráta és változása 2000 és 2008 között

férfiakénak. A férfiakat legmagasabb arányban foglalkoztató Cipruson és a legalacsonyabb arányban foglalkoztató Magyarországon az arányszám az idős korosztályra 71 és 39%, míg a nők esetén a két szélső érték a svédországi 67 és a máltai 12%.

## 2.5. Társadalmi kohézió

### *A szegénységi arány nemeként*

A mediánjövedelem 60%-a alatti jövedelemmel rendelkezők arányát nevezi az uniós módszertan szegénységi arálynak. Az uniós tagállamok közti összehasonlítás abban az értelemben korlátozott, hogy a mediánjövedelem tagállamonként eltér, következésképpen annak 60%-a is minden tagállamban más és más szintet jelent. Minthogy azonban az azonos jövedelmek vásárlóereje országonként egyébként is különbözik, az abszolút küszöbérték meghatározása sem tenné lehetővé az országok közti összehasonlítást; ezért alkalmazza az EU a relatív mutatót, amely segítségével fogalmat alkotunk az országos középértékhez képest alacsony jövedelemszinten élők arányáról. Ez a ráta az EU-ban átlagosan 16% volt 2007-ben, a férfiaknál 15, a nőknél 17%. A legalacsonyabb, 10–11%-os rátával Csehország, Hollandia, Szlovákia és Svédország rendelkezik, és szintén alacsony, 12%-os ez a mutató Magyarországon is. Az átlagot számottevően meghaladó arányt jellemzően mediterrán országokra, a balti államokra, illetve Romániára mutattak ki. A nők esetében a férfiakhoz képest három országtól eltekintve mindenhol magasabb a szegénységi arány, különösen számottevő a hátrányuk Bulgáriában és Észtországban (6, illetve 5 százalékpont). Ugyanakkor Svédországban és Magyarországon – ala-

acsony ráta mellett – nincs különbség, Lengyelországban pedig 17%-os átlag mellett a férfiakra számított arány valamivel magasabb. A nőkre számított arány szóródása is meghaladja a férfiak mutatóját.

A 2000-re is adatot szolgáltató országok közül Írország, Málta és Hollandia mérsékelten, Portugália és Franciaország 3 százalékponttal alacsonyabb arányszámot mutatott ki 2007-ben. Erőteljesen romlott viszont a helyzet Romániában és Lettországon, valamint Németországban.

### *A tartós munkanélküliség nemeként*

A legalább 12 hónapja munkanélküliek aránya a gazdaságilag aktív népességből kifejezi, hogy a munkanélküliség mennyire tartós állapot. 2008-ban az EU-ban az összes munkanélküli 36,8%-a több mint egy éve nem talált állást (a két évnél régebben munkanélküliek aránya közel 11% volt). 2000-ben a gazdaságilag aktívak 4%-a volt tartósan munka nélkül, ez az arány 2,6%-ra mérséklődött nyolc év alatt. (A nők esetében a csökkenés 1,8 százalékpont volt.) 2008-ban a legalacsonyabb, 0,5–0,8%-os ráta Ciprust, Dániát és Svédországot jellemezte, a kelet- és közép-európai országok többségükben az átlagosnál alacsonyabb szintet mutattak. Közülük kivétel Bulgária, Magyarország és a legmagasabb, 6,6%-os rátájú Szlovákia, amelyek tartós munkanélküliségi rátája magasabb az uniós szintnél, s hat régi tagország is ugyanebbe a kategóriába tartozik (köztük három nagy tagállam is). A rangsorban számottevő változások mentek végbe, ezek közül a legnagyobb pozitív irányú változás litvániai, bulgáriai, lettországi és lengyelországi előrelépés volt, ami 5–7 százalékpontos javulást je-

lentett. A legnagyobb hátralépés Portugáliát érintette; mutatója 2 százalékponttal nőtt.

A férfiakra számított mutató mind 2000-ben, mind 2008-ban meghaladta a nőkéét. A szlovák mutatószám volt 2000-ben mindkét nemre számítva a legrosszabb az uniós tagállamok közül, s a jelentős csökkenés ellenére 2008-ban is az maradt. A legjobb helyzetben a dán férfiak és nők voltak, rátájuk alig különbözött (0,4, illetve 0,5% volt 2008-ban). Míg Magyarországon a vizsgált periódus elején az átlagnál alacsonyabb, 2008-ban az átlagnál magasabb (3,6%) volt a ráta; mindkét nem helyzete romlott e téren.

A relatív szórás mindkét nem esetén csökkent, a férfiaknál jelentősebben.

#### *A regionális foglalkoztatási ráták szóródása*

A regionális foglalkoztatási arányok országonként számottevő eltéréseket mutatnak, de az egyes országokon belüli eltérések is jelentősek lehetnek, ami a munkaerőpiac működésének (és a regionális politikának) tökéletlenségére utal, és hozzájárul a társadalmi feszültségekhez. A mutató csak a 2007-ben legalább kettő NUTS2 szintű régióból álló országokra értelmezhető; az országos átlaghoz képesti eltéréseket összegző mutatót az összehasonlíthatóság érdekében az adott ország átlagához viszonyították. A minden tagországot figyelembe vevő uniós átlag a 2000. évi 13%-ról 2007-ig 11,1%-ra csökkent. A legalacsonyabb a mutató Hollandiában és Svédországban, az új tagállamok közül Bulgária, Szlovákia és Magyarország található a rangsor másik végén (de még az átlag alatt). Az olasz adat az átlagot lényegesen meghaladó, 16%, 2000-hez képest alig mérséklődött. A hét év alatt Spanyol-

ország, Lengyelország és Svédország javított a legtöbbet, 3,1–2,1 százalékponttal csökkent a mutató. A regionális különbségek Belgiumban és Magyarországon 0,7 százalékponttal növekedtek; Magyarország ezzel a 14. helyről a 17. helyre csúszott.

## **2.6. Környezet**

### *Üvegházhatású gázok kibocsátása*

Az unió a kiotói jegyzőkönyvnek megfelelően vállalta, hogy 2008 és 2012 között 8%-kal csökkenti az üvegházhatású gázok kibocsátását az 1990-es szinthez képest. Az uniós tagállamok között kötött tehermegosztási egyezmény arra is lehetőséget biztosít számukra, hogy egyes tagállamokban nőjön a kibocsátás, amennyiben ezt a növekményt más tagállamok erőteljesebb csökkentése ellensúlyozza. Az új tagállamok 1990 helyett más bázis éveket választottak. Az üvegházhatású gázok kibocsátása összességében 2000 és 2007 között nem változott lényegesen az EU-ban. A célul kitűzött szintet 2007-ben még tíz ország meghaladta, közülük legnagyobb mértékben Luxemburg, Spanyolország és Ausztria. A teljesítés a balti országokban és Romániában volt a legnagyobb mértékű, e négy ország a kitűzött cél 51–60%-ának megfelelő mennyiségű gázt bocsátott ki 2007-ben szén-dioxid-egyenértékben kifejezve. (Magyarországon 30%-kal a kitűzött cél alatt állt az emisszió mértéke.) 2000 és 2007 között a kibocsátás csökkenéséről kilenc ország, Belgium, Hollandia, Németország, Dánia, Franciaország, Nagy-Britannia, Svédország, Szlovákia és Magyarország számolt be. 18 országban nőtt az emisszió, köztük a legjobb arányú teljesítést kimutató négy országban

is, ám ezen országcsoportban a bázisév kibocsátása is igen alacsony volt.

#### *A gazdaság energiatenzitása*

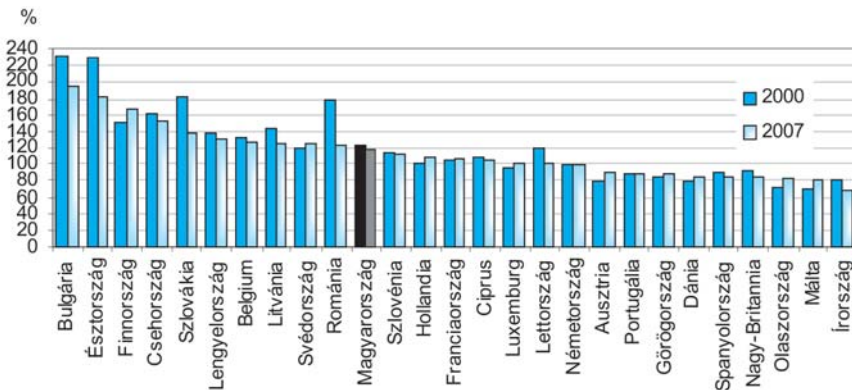
A gazdaság energiatenzitása azt mutatja meg, hogy egységnyi GDP előállításához mennyi energia szükséges. Az időbeli összehasonlítás lehetővé tétele érdekében a bruttó hazai értéket 2000. évi összehasonlító áron veszi számba a mutató, az index azt fejezi ki, hogy az energiafelhasználás változása és a GDP volumenváltozása hogyan viszonyul egymáshoz.

Ausztria és Málta kivételével mindenhol 100 alatti a mutató, vagyis az energiafelhasználás kevésbé emelkedett, mint a GDP. A legelőnyösebb pozícióban azonban Szlovákia, Lettország és Észtország áll, ahol az energiafelhasználás növekedése alig héttizede volt a gazdasági növekedésnek. A kelet- és közép-európai országok alkotják a rangsor utolsó tíz helyzetettjét. A magyar adat 83%, az uniós átlagnál valamivel alacsonyabb.

Ha egy adott évben az országok közti reális összehasonlítás lehetővé tétele érdekében a bruttó hazai értéket vásárlóerő-paritáson vesszük számításba, az unióban 2008-ban átlagosan 146 toe energia volt szükséges 1 PPS előállításá-

hoz. A déli tagországok, Ciprust kivéve, átlag alatti energiamennyiséget használnak fel, de a legkevesebb, 100 toe alatti energiát az ír gazdaság veszi igénybe. A kelet- és közép-európai országok a rangsor második felében helyezkednek el, a legnagyobb energiatenzitás (az uniós átlag közel kétszerese) Észtországra és Bulgáriára számítható. Magyarország a 17. helyen áll 172 tonna kőolajegyenértékkel.

A belföldi energiafelhasználás szintjét a vásárlóerő-paritáson számított GDP-hez viszonyítva egy adott évben megvizsgálható, hogy hogyan változott az energiatenzitás relatív szintje. A 2000., illetve 2007. évi EU-átlaghoz képest jelentős elmozdulás Bulgária, Észtország, Szlovákia és Románia esetében következett be; a korábban nagyon energiatenzív gazdaságoknak sikerült igen magas értékeiket csökkenteni. Növekedést Finnország, Svédország, Hollandia, Franciaország, Luxemburg, Ausztria, Dánia, Olaszország és Málta tekintetében figyeltek meg. Magyarország az EU-átlag 123%-áról 118%-ra mérsékelte a mutatót. (Eközben a GDP reálértéken 30, az energiafelhasználás 8%-kal nőtt.)



7. ábra. Az energiatenzitás színvonala az EU-27 átlagában (toe/PPS alapon)

### Az áruszállítás volumene a GDP arányában

A belföldi áruszállítás és a GDP változásának ütemét összehasonlító mutató alapján a szállítás volumene 2000 és 2007 között 15 tagországban kevésbé nőtt, mint a GDP-é; Észtországban a legnagyobb az ilyen irányban nyíló olló. A kelet- és közép-európai országok közül hatban fordított a helyzet; emellett Német-, Spanyolországban és Portugáliában is nagyobb volt az áruszállítás, mint a bruttó hazai termék növekedési üteme. Magyarországon 32%-os növekedést mutatott az index, vagyis a vizsgált időszakban az áruszállítás mintegy egyharmadával jobban bővült a gazdaság teljesítményénél. A skála végén található

Romániában ez a mutató elérte a kétharmadot. (Az uniós átlag 6,8%-os volt.)

Magyarország az uniós versenytársakkal szemben a mutatók többségét tekintve teret veszített; a rangsorbeli pozíciója csupán a termelékenységet, az idősök foglalkoztatási rátáját és az üvegházhatású gázok emisszióját tekintve nem változott. Az esetek felében azonban az uniós átlaghoz képest kedvező elmozdulás következett be, ami a lemaradás csökkentésében nyilvánult meg (így az egy főre jutó bruttó hazai termék, a termelékenység, a kutatás-fejlesztésre fordított kiadások GDP-hez mért aránya, a relatív árszínvonal, az idősök foglalkoztatási rátája, az emiszió

2. táblázat. Magyarország helyének alakulása az unióban

Mutató	Érték		Eltérés az uniós átlagtól		Rang 2008	Rangváltozás 2008, 2000-hez képest
	2000	2008	2000	2008		
Egy főre jutó GDP, PPS, EU-27 = 100	56	63	-44	-37	22	-2
Egy foglalkoztatottra jutó termelékenység, EU-27 = 100,0	64,5	74,4	-35,5	-25,6	19	0
A legalább középfokú végzettséggel rendelkező fiatalok aránya a 20–24 évesekből, %	83,5	83,6	6,9	5,1	13	-5
K+F-ráfordítások aránya a GDP-ből, %	0,78	0,97	-1,07	-0,88	17	-2
Relatív árszínvonal, EU-27 = 100,0	49,2	69,7	-50,8	-30,3	6	-1
Vállalati szektor beruházásai a GDP százalékában	19,8	17,3	1,4	-1,2	19	-9
15–64 évesek foglalkoztatási rátája, %	55,9	56,7	-6,2	-9,2	26	-3
55–64 évesek foglalkoztatási rátája, %	21,9	31,4	-14,9	-14,2	26	0
Szegénységi arány, %	11	12	..	-4	6	..
Tartósan munkanélküliek aránya az aktív népességben, %	3,1	3,6	-0,9	1	23	-12
Regionális foglalkoztatási ráta relatív szórása, %	9,0	9,7	-4,0	-1,4	17	-3
Üvegházhatású gázok kibocsátása, CO <sub>2</sub> -egyenérték alapján, bázis év = 100,0	67,6	65,8	-23,2	-24,9	7	0
A gazdaság energaintenzitása, kg olajegyenérték/ezer euró (2000 = 100,0)	100,0	83,3	-	-7,1	11	-
Belföldi áruszállítás volumene a GDP-éhez képest, 2000 = 100,0	100,0	132,2	-	25,4	21	-

szió és az energiaintenzitás változása terén). Az elmozdulás kedvezőtlen volt a fiatalok képzettségi szintjében és a regionális foglalkoztatási ráta szórása mutatónál, ahol az előnyünk mérséklődött, valamint a vállalati szektor beruházása-

inál és a tartósan munkanélküliek arányánál (itt az előny hátrányba fordult), a foglalkoztatási ráta alapján pedig nőtt a lemaradásunk.

**KÁTAINÉ MAROSI ANGÉLA**

## Irodalom

Eurostat-adatbázis és kész táblák:

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database)

[http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/eurostat\\_tablak/index.html](http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/eurostat_tablak/index.html)

José Manuel Barroso oldala:

[http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/president/priorities/growth/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/priorities/growth/index_en.htm)

Az Európai Bizottság lisszaboni stratégiával foglalkozó oldala:

[http://ec.europa.eu/growthandjobs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm)

WTO-adatbázis: <http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language=E>

Az Európai Unió online joganyaga: <http://eur-lex.europa.eu>

IMF World Economic Outlook adatbázis, 2009. áprilisi kiadás:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/weodata/index.aspx>

EU-vonal Tájékoztató Szolgálat: <http://euvonal.hu>

## **Soós Edit – Fejes Zsuzsanna: Határon átnyúló együttműködések Magyarországon**

*Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2009., 260 oldal*

Soós Edit a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Politológiai Tanszékének docense. Kutatási területe a regionális politika és a határon átnyúló együttműködések gazdasági és szociális kohéziót erősítő szerepe. *Fejes Zsuzsanna* a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Politológiai Tanszékének adjunktusa, az európai államelmélet, valamint az euroregionális együttműködéseknek a többszintű kormányzásban betöltött szerepét kutatja.

A szerzők a Pólay Elemér Alapítvány gondozásában 2009-ben megjelent könyvükben az európai regionális politika egyik kiemelt területének, a határon átnyúló együttműködések komplex (szociológiai, történeti, komparatív) elemzését tűzték ki célul. A munka újszerűségét és hiánypótló jellegét az együttműködések jogi-igazgatási feltételeinek átfogó vizsgálata adja, amelynek keretében a határon átnyúló együttműködésekre vonatkozó nemzetközi, közösségi és nemzeti joganyag áttekintését végezték el. Nagy súlyt fektettek az Európai Unió és az Európa Tanács jogi dokumentumainak feldolgozására, amely útmutatóul szolgál az együttműködések gyakorlati megvalósítását végző szereplők számára. A normatív megközelítés mellett a könyv a határ menti együttműködésekkel kapcsolatos gyakorlati problémákra is rávilágít a Magyarország határain működő eurorégiók vezetőivel készült mélyinterjúk és kérdőíves felmérés tapasztalatai alapján.

A mű az előszón kívül nyolc fejezetre tagolódik, minden fejezet végén rövid összefoglaló található az adott témakörre vonatkozóan. A mellékletek nemcsak a határon átnyúló együttműködésre vonatkozó magyar, közösségi és nemzetközi joganyagot tartalmazzák, hanem egy gyakorlati útmutatót is az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete által szabályozott európai területi együttműködési csoportosulások (EGTC-csoportosulások) számára.

Az első fejezet „A határok szerepe a határon átnyúló együttműködésben” címet viseli, és olyan alapkérdéseket tisztáz, mint a határ definíciója, illetve a határmegvonási elvek, rámutatva arra, hogy a határok megvonása a szokásjogi szabályok ellenére mindig érzékeny terület marad. A fejezet áttekinti továbbá a határon átnyúló együttműködések kialakulásának folyamatát, amely Nyugat-Európában ugyan már a második világháború utáni időszakban elkezdődött, de szervezett formát az együttműködések csak az 1960-as évektől öltöttek. A létrehozásuk hátterében az a felismerés állt, hogy a határ menti területek, még ha nem is számítanak törvényszerűen elmaradott térségnek, de távol esnek a fejlődés centrumától, ezért az itt élők arra törekedtek, hogy átjárásokat, összeköttetéseket alakítsanak ki egymás között a periférikus helyzetükből származó hátrányok kiküszöbölésére. Az így meginduló együttműködési gyakorlatra épültek azután a formális kereteket biztosító jogi

eszközök, először az Európa Tanácson, majd az EU-n belül. A határon átnyúló együttműködések Nyugat-Európában tapasztalt szerves fejlődésével ellentétben Kelet-Közép-Európában csak az 1989–1990-es rendszerváltások után indul el a határ menti térségek együttműködése a hivatalba lépő új kormányok kezdeményezésére, alapvetően felülről irányított folyamatként.

„Az együttműködések intézményesülése” című második fejezet a határ menti együttműködések intézményesülésének lépcsőfokait mutatja be, rámutatva arra, hogy az országonként eltérő közigazgatási rendszerek miatt nagyon sokféle kooperációs forma jött létre, azaz a határon átnyúló együttműködések esetében nem beszélhetünk egységesen elfogadott szervezeti keretekről. Az együttműködési formák sokszínűségéből adódóan azok csoportosítása sem könnyű. A szerzők a legegyszerűbb és a legáltalánosabban alkalmazható szempontot alapul véve végzik el az együttműködések osztályozását, rövid távú (projektszintű) és hosszú távú (stratégiai szintű) kooperációkat megkülönböztetve. A fejezet áttekinti a Magyarország határai mentén működő együttműködések intézményesülésének folyamatát, amelynek eredményeként megállapítható, hogy hazánk határai mentén mára már mindenhol kialakultak többé-kevésbé intézményesült, illetve ad hoc jellegű határon átnyúló együttműködési formák.

„Az együttműködések jogi feltételei”-t áttekintő harmadik fejezet az együttműködésekre vonatkozó nemzetközi jogi, közösségi jogi és nemzeti szabályokat vizsgálja. A többoldalú nemzetközi megállapodásokkal kapcsolatban a szerzők leszögezik: ezen dokumentumok általánoságban fogalmazznak meg elveket, illetve

ajánlásokat, önmagukban azonban nem keletkeztetnek határon átnyúló együttműködésekre vonatkozó kötelezettségeket. A konkrét kooperációkra további két- és háromoldalú megállapodásokra van szükség. A multilaterális nemzetközi egyezmények közül az Európa Tanács dokumentumai játszottak kiemelendő szerepet a határ menti kapcsolatok kialakításában, megerősítésében. A szervezet keretei között fogadták el 1980-ban a Madridi Keretegyezményt, amely a határ menti együttműködések európai szintű átfogó szabályozását adja, és arra törekszik, hogy megoldást találjon azokra a jogi, igazgatási és technikai problémákra, amelyek a kapcsolatok fejlődését akadályozzák. A dokumentum hiánypótló szerepet tölt be azzal, hogy meghatározza a határ menti együttműködések fogalmát, és mintákat, illetve ajánlásokat fogalmaz meg az aláíró államok számára. A keretegyezmény első kiegészítő jegyzőkönyvének 1995-ös aláírása újabb lökést jelentett az együttműködések megerősítésében: a jegyzőkönyv ugyanis elismeri a területi önkormányzatok, illetve a közigazgatási szervek határ menti kapcsolatok létesítésére irányuló jogát. Az 1998. évi második kiegészítő jegyzőkönyv olyan területi önkormányzatok és hatóságok együttműködését szabályozza, amelyeknek nincs közös határuk, felhatalmazva azokat arra, hogy területközi tevékenységekben vegyenek részt, illetve interregionális megállapodásokat kössenek. Magyarország ez ideig nem csatlakozott egyik kiegészítő jegyzőkönyvhöz sem, amelynek okaként a szerzők a megfelelő közjogi felhatalmazással bíró, gazdaságilag is erős területi testületek hiányát jelölik meg, egy olyan területi reformot szorgalmazva, amelynek keretében valós közpolitikai hatalommal rendelkező regi-

onális önkormányzatokat hoznának létre. Az Európa Tanács keretében létrejött többoldalú nemzetközi megállapodások mellett az 1971-ben megalakult Európai Határ Menti Térségek Szövetsége is jelentős szerepet tölt be az európai regionális politika alakításába. Feladata a határtérségek együttműködésének ösztönzése, amit elsősorban jogi, szervezeti tanácsadással, információgyűjtéssel és szolgáltatással, valamint kézikönyvek, illetve szakértői tanulmányok kiadásával, közzétételével lát el. Az érdekegyesület 1981. november 20-án fogadta el a jogi dokumentumnak nem tekinthető Európai Határtérségek és Határon Átnyúló Régiók Chartáját, amelynek jelentősége abban áll, hogy elsőként határozta meg a határon átnyúló kooperációk alapelveit. Az együttműködések közösségi jogi szabályozásának áttekintése kapcsán a szerzők megjegyzik, hogy az eurorégiók jogi státusának rendezése, a helyi és a regionális önkormányzatok nemzetközi szerződésalkotói jogának közösségi szintű elismerése sokáig váratott magára. Az Európai Parlament és a Tanács európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/EK rendeletével (EGTC-rendelet) jött létre a határ menti együttműködések jogi alapjait megteremtő közösségi szintű jogszabály, amely 2007. augusztus 1-jétől hatályos. A rendelet jelentősége abban áll, hogy az 1. cikk (4) bekezdésében rögzíti a gazdasági és társadalmi kohézió megerősítését célzó együttműködési csoportosulások jogi személyiségét: „A csoportosulás minden tagállamban az adott tagállam jogában a jogi személyeknek biztosított legteljesebb jogképességgel rendelkezik. Így különösen ingó és ingatlan vagyont szerzhet vagy azzal rendelkezhet, és személyzetet foglalkoztathat, valamint bíró-

ság előtt eljárhat.” Magyarország elsőként léptette életbe az EGTC-rendelet végrehajtásához szükséges nemzeti jogszabályt az európai területi együttműködési csoportosulásokról szóló 2007. évi XCIX. törvénnyel. Ezt követően 2008. május 6-án, az Európai Unióban másodikként alakult meg az Ister-Granum európai területi együttműködési csoportosulás 47 magyar és 39 szlovákiai önkormányzat együttműködéseként. A szerzők felhívják a figyelmet arra, hogy azon tagállamok esetében, amelyek nem EU-tagállamokkal határosak, de folytatnak velük együttműködést, az EGTC-rendelet közvetlenül nem alkalmazható. Ezért lenne fontos az Európa Tanács által kidolgozott, a Madridi Keretegyezmény minimegállapodásait jóval meghaladó területi együttműködési csoportosulásra (GTC) vonatkozó harmadik kiegészítő jegyzőkönyv tervezetének elfogadása, amely az EU-n kívüli országok számára biztosítana egységes intézményesült formát a határon átnyúló együttműködésekre vonatkozóan, betöltve a jelenleg fennálló joghézagot.

„Az euroregionális együttműködések szereplői” címet viselő negyedik fejezet arra keres választ, hogy a különböző határ menti együttműködések milyen szereplők bevonásával jöttek létre. A Magyarország határai mentén kialakult kapcsolatok empirikus módszerrel történő kérdőíves felmérése eredményeként a szerzők megállapították: a határon átnyúló kooperációk részesei elsősorban politikai szereplők. A magyar állam unitárius jellegéből adódóan a területi politika irányításában a központi kormánzatnak van meghatározó szerepe. Ez másik oldalról megközelítve azt jelenti, hogy a helyi közjogi szereplők csak korlátozott politikai felhatalmazással bírnak a hatá-

ron átnyúló kapcsolatok alakításában. A politikai aktorokon kívül a határterületek perifériális jellegéből adódóan számos feladat indokolja a gazdasági szféra, a kamarák és a civil társadalom bevonását a határ menti együttműködések kiépítésébe. A kutatások arra világítanak rá, hogy miközben a gazdasági kapcsolatok – többnyire jogi akadályok miatt – lassabban haladnak előre, az önkormányzatok közötti kooperációk és a kulturális kapcsolatok gyorsabb sikereket hoznak. A határ menti együttműködésekben részt vevő szereplők vizsgálata kapcsán a szerzők megjegyzik, hogy az érdekarbituláció, érdekkonvergencia és -érvényesítés szempontjából a többszereplős együttműködések kialakítását tartják célszerűnek.

Az ötödik fejezetben a szerzők „A magyarországi eurorégiók működését meghatározó alapelvek” áttekintését adják. Ennek során meghatározzák a határ menti együttműködések kialakítására, működésre alkalmazandó alapelveket, úgymint a decentralizáció, a szubszidiaritás, a horizontális és vertikális partnerség, a programozás, valamint a koncentráció és az addicionalitás elvét, illetve megvizsgálják ezen princípiumok megvalósulását a különböző – nagyreionális, regionális, lokális – szinteken.

A hatodik fejezet témája „A határ menti együttműködések hozzáadott értéke és céljai”. A hozzáadott értékeket vizsgálva megállapítható, hogy a határon átnyúló kapcsolatok azon túl, hogy az Európai Unió periférikus régióiban a gazdasági és társadalmi kohézió eszközei, az unió versenyképességére is jótékony hatással bírnak, elősegítve a lisszaboni stratégia célkitűzéseinek megvalósulását. A keleti bővítés következtében mintegy 181 millió fő él határregióban, ami még

inkább felértékeli a határon átnyúló kapcsolatok jelentőségét. Ezt felismerve az EU már a kelet-közép-európai országok csatlakozási folyamata során külön támogatási programokat indított a tagjelölt országok és az EU-tagállamok közös határain kialakítandó együttműködések ösztönzésére. Az INTERREG közösségi kezdeményezés célja a határ menti hasonló adottságokkal rendelkező térségek összehangolt fejlesztése volt. Magyarország 1995 óta vesz részt határ menti együttműködési programokban: az EuRegio West/Nyugat Pannonia a Phare CBC program kedvezményezettje volt, amely a turisztikai és kulturális tevékenységeken kívül a gazdasági-társadalmi kohéziót, valamint a humán erőforrás fejlesztését ösztönözte. Ez az együttműködés alapozta meg az INTERREG III. A közösségi kezdeményezés keretein belül történő kooperációt. A szerzők a határon átnyúló kapcsolatok gazdasági és szociális hozzáadott értékén felül kiemelik az együttműködések politikai hozzáadott értékét is, amely elsősorban az Európai Unió külső határai mentén található országokkal kialakított új szomszédságpolitikában manifesztálódik. Az európai szomszédságpolitika a stabilitás, a biztonság és a jólét érdekében az EU nem tagjelölt szomszédaival ösztönzi a gazdasági és kulturális kapcsolatok elmélyítését.

A könyv „Schengen szerepe a határon átnyúló együttműködésekben” című hetedik fejezetében a szerzők arra keresik a választ, hogy Magyarország EU-tag-sága, illetve a schengeni övezetbe való belépése milyen hatással volt az ország határai mentén az elmúlt húsz évben kialakult különböző kapcsolatokra. A 2004. május 1-jén bekövetkezett csatlakozással Magyarország az Európai Unió külső ha-

tárává vált, és mivel az EU külső határai mentén halmozottan jelentkeznek azok a földrajzi, gazdasági és szociális hátrányok, amelyek az unió egészének versenyképességét kedvezőtlenül befolyásolják, Magyarországnak az az érdeke, hogy jól működő és koherens politikai kapcsolatot alakítson ki a szomszédos államokkal. Ebből adódóan középtávon a kiemelt feladatok között szerepel a bővítési folyamat továbbvitele, konkrétan a nyugat-balkáni szomszédaink – elsősorban Horvátország – integrációjának támogatása, illetve a tágabb értelemben vett jószomszédi kapcsolatok kiépítése. A magyar külpolitika uniós kereteken kívül is törekedett regionális együttműködések kialakítására a jószomszédi kapcsolatok érdekében, amelyek közül a szerzők három kezdeményezést emelnek ki. A 2004. május 6-án létrejött Visegrádi Országok Euro-régiói Konzultatív Tanácsa keretében a cseh, a szlovák, a lengyel és a magyar euróregiók az interregionális tapasztalatcsere biztosításával próbálják ösztönözni a határokon átnyúló regionális kooperáció kialakítását. A 2006. június 21-én Szarajevóban létrehozott Nyugat-Balkán Visegrádi Alap fórumot kínál a két régió között a határ menti együttműködések fejlesztésére. Az 1999 óta működő ún. Szegedi Folyamat a volt Jugoszlávia országainak stabilitásához járult hozzá az európaizáció, valamint a gazdasági, szociális, közlekedési és jogi kapcsolatok kialakításának elősegítése révén. A szerzők rámutatnak, hogy Magyarország schengeni övezetbe való csatlakozása eltérően érinti a határ menti együttműködések, attól függően, hogy szomszédaink szintén tagjai-e a schengeni övezetnek, vagy sem. 2007. december 20. után ugyanis az EU belső határának minősül,

és ezért megszűnt a határellenőrzés a magyar–osztrák, a magyar–szlovák és a magyar–szlovén határszakaszon. A határellenőrzés megszűnése Magyarország szempontjából különös jelentőséggel bír, hiszen a határon túli magyarsággal fennálló kapcsolatok ezt követően dinamikusabban fejlődhetnek. A szerzők ugyanakkor felhívják a figyelmet arra, hogy a schengeni határok bevezetése a külső határok (magyar–ukrán, magyar–horvát, magyar–szerb és a magyar–román) esetében tovább akadályozhatja az együttműködések intenzitását, ami kihatással lehet a keleti és déli szomszédainkkal fennálló kapcsolatok alakulására.

A nyolcadik fejezet egy összegzést tartalmaz, amely röviden áttekinti a korábbi fejezetek által érintett témákat, így nyújtva segítséget a határon átnyúló együttműködések komplex, ugyanakkor koherens tanulmányozásához.

Soós Edit és Fejes Zsuzsanna könyve elsősorban a regionális politika iránt érdeklődők számára nyújt hasznos segítséget azáltal, hogy a határ menti együttműködések „hagyományos” gazdasági, földrajzi és szociológiai vizsgálatán túl górcső alá veszi a kevésbé feldolgozott jogi, politikai és közigazgatási kereteket is. A könyv hasznos támaszként szolgálhat továbbá a gyakorlati szakemberek számára, akik napi rendszerességgel találkoznak a határ menti együttműködések intézményével, azonban kevésbé ismerik annak elméleti alapjait. A komplex szemléletű, gazdag jogszabályi melléklettel ellátott könyv oktatási segédanyagként is használható elsősorban a felsőoktatási intézmények téma iránt érdeklődő oktatói és hallgatói számára.

## Szemelvények a nemzetközi sajtóból

LIDOVÉ NOVINY

### Hítvány emberek végső menedéke a nacionalizmus

*A tekintélyes cseh konzervatív napilapban Alexander Tomsky politológus és könyvkiadó foglalkozott a magyar–szlovák konfliktus néhány, másutt is megkívlehető tanulságával.*

Időről időre Prágáig is elhallatszanak a szlovák nacionalisták – különösen a szlovák nemzetiek elnökének, Ján Slota – néha infantilis, máskor pedig vulgáris kiáltásai. De mivel ezek csak a magyarokkal szembeni kirohanások, és minden magyar maga tehet arról, hogy magyar (mondta Svejk), a csehek nem szentelnek különösebb figyelmet az ilyen lármának. Ők maguk valójában inkább patriotizmus-hiányban szenvednek, s ráadásul szeretik is a szlovákokat, akiknek a selypes nyelvből tudatuk alatt az ó-cseh nyelv ízét vélik kiérezni, s ezért a szlovákok bírálatait illetően meglehetősen tartózkodóak.

Egyébként a Csehországban letelepedett szlovákok száma mára már meghaladta a félmilliót, s történelmi távlatból szemlélve ezt a dolgot valószínű, hogy a szlovák vér évszázadokon keresztül történő beáramlása nélkül a csehek már régen kihaltak volna. Azon sem csodálkoznék, ha Pozsony és Kassa után Prága lenne a harmadik legnagyobb szlovák város.

Ezért nem meglepő, hogy a cseh tömegtájékoztatási eszközök inkább szórakoztatóan, mintsem ijedséggel szemléltetik a szlovák nemzeti-szocialista kormány legutóbbi rögtönzését. A révkomáromiak szobrot emeltek Szent Istvánnak. Az ava-

tásra – amelyet ráadásul a '68-as szovjet (és magyar segédletű) invázió évfordulójának napjára tettek, jöllehet, Szent István születésnapja egy nappal korábban van – nem hívták meg a szlovák köztársasági elnököt, de a magyart igen. Ezért Fico miniszterelnök egy jegyzékben oktatta ki a magyarokat arról, hogy Komárno a szuverén Szlovákia területén fekszik, és Solyom Lászlót nem engedte be saját szuverén területére. Így az elnök csak a hídról integethetett a fajtájabélieknek. Ez lett a vége a kínos és méltatlan bohózatnak.

Nem szeretnék magyar lenni Szlovákiában. A trianoni diktátum (1920) olyan alaposan felszabdalta Magyarországot, hogy a tízmillió magyarból hárommillió ember szorosan három ellenséges állam határai mögött találta magát. Annak érdekében, hogy a Nagy (?) Magyarország soha többé ne csatlakozhasson a porosz imperializmushoz, pusztulásra ítélt kisebbséggé váltak. Természetesen az anynyire megvetett és megnyomorított állam, mihelyt arra alkalom kínálkozott – sajnos a népirtó Hitler idején –, bosszút állt szociális mérnökei, és rögtön csatlakozott hozzá.

Az eredetileg 800 ezres kisebbség kilencven év alatt félmillióra zsugorodott, miközben a szlovákok száma megduplázódott. Amennyiben a zaklatás, a kikényszerített emigráció és az asszimiláció helyett Szlovákia egyenrangú föderáció lenne, Szlovákiában mára a magyarok számának is meg kellett volna kétszereződnie.

A szlovák nacionalisták most kieszeltek egy további büntetést is, hogy elvegyék az ottani magyarok életkedvét: a nyelvtörvényt. A hiányos szlovák nyelvtudásukért

kivetett bírságokat. Nem ismerek olyan cseh embert, aki ne vétkezne azáltal, hogy cseh fordulatokat használ a szlovák nyelvben, sem pedig olyan szlovákot, aki ne vétkezne azáltal, hogy szlovák fordulatokat használ a cseh beszédében. A művelt ember számára sem egyszerű dolog a két-nyelvűség. Mihez kezdjen a szerencsétlen műveletlen magyar, tehet ő arról, hogy áttelepítették szülőföldjével együtt?

Annak ellenére, hogy a szlovák kormány ezzel nincsen tisztában, a hídon lejártszódot bohózat azt is a felszínre hozta, hogy ő maga mennyire szlovákellenes. A valódi hazafi csak a sajátjait bírálja keményen. Számára a nemzet soha sem lesz méltó ahhoz a helyzetéhez, amelyben éppen leledzik. Nem szenved szuverenitás-komplexusban. Az ő zászlaja mindig lobog. Amint azonban a nemzetet bálványra cseréli, rögtön felfedezi az ellenséget, és megmérgezi nemzetének lelkét. A nacionalista nincs tisztában azzal, hogy a nemzet örökséget és sort jelent. A nacionalista olyan szeptás egyén, aki egységre vágyik. És ráadásul az sem kizárt, hogy komplexusa mélyén a szlovákokat is magyaroknak tartja. Hiszen akkor miért akarna mindenkit elszlovákosítani?

Ilyen kormánnyal Szlovákia nem a Nyugathoz, hanem a Balkánhoz tartozik.

[www.lidovsky.cz](http://www.lidovsky.cz)

---

## NEUE ZÜRCHER ZEITUNG

---

### **A gazdasági válság csökkenti a hiányt Kelet-Közép-Európa fizetési mérlegében**

*Markáns elmozdulásokra hívja fel a figyelmet a kereskedelmi forgalomban a*

*svájci konzervatív napilap bécsi tudósítója, Thomas Fuster. Megállapítása szerint, amíg a virágzás éveiben a fizetési mérleg hiánya egyre nőtt, addig a gazdasági válság következtében ugyanez a deficit gyors ütemben csökkenni kezdett.*

Midőn a kelet-közép-európai országok gazdaságai a válság kitörése előtti virágzó években lélegzetelállító ütemben növekedtek, mindössze egy apróság zavarta a sikert. Az „új Európában” zajló felzárkózás a fizetési mérlegben jelentkező hiányok folyamatos növekedésével járt együtt. A közgazdászok különböző mértékben tartották drámainak e folyamatot, s közülük egyesek a külgazdaságban jelentkező egyenlőtlenségeket csupán elkerülhetetlen és kevésbé aggasztó mellékhatásként értékelték, amely a Keletnek a nyugati jóléti színvonalhoz való gyors konvergenciáját jellemezte. A pénzügyi és gazdasági válság kapcsán azonban kiderült, hogy a fizetési mérleg hiányával együtt járó kockázatot alulbecsülték.

### **Hiányból többlet**

Kelet-Közép-Európa függősége a külföldről befolyó tőkéktől különösen sebezhetővé tette a régiót a Lehmann Brothers 2008 októberében történt összeomlása után tapasztalhatóhoz hasonló hirtelen hangulatváltásokkal szemben. A kockázatvállalási kedv és a külföldi tőke beáramlása markánsan csökkent, s a helyi fizetőeszközökre az eladási kényszer lett jellemző. Az olyan strukturális problémák, mint a más pénznemekben felvett hitelek erőteljes növekedése, csak nehezítették a folyamatot. A nyugati bankok – amelyeket egykor a tartósan magas hitelgaranciájaként tartottak számon – ke-

let-európai dominanciája a külföldi anyavállalatok súlyos gondjai miatt szintén vesztett vonzerejéből. Bizonyos esetekben már az olyan országokat irigyelték, ahol a pénzügyi integráció még alig indult el a fejlődés útján.

Néhány hónapja viszont alig emlegetik a hírekben Kelet-Közép-Európa gazdasági egyenlenségeit. Ennek egyetlen oka, hogy a fizetési mérleg hiánya már régen összezsugorodott. 2009 első félévének adatait összehasonlítva az előző évvel, mindegyik kelet-európai EU-tagállam esetében látható a hiány markáns visszaesése, vagy akár többlet is. A balti országok, amelyek 2007-ben még szédítő hiányokat produkáltak a GDP 20 százalékával, immár pozitív mérleget mutatnak. Csehország és Lengyelország, ahol a helyzet kevésbé drámai, szintén többletet könyvel el. A két legfiatalabb EU-tag, Románia és Bulgária, amelyek a balti országok mellett különösen borulásgyanús helyzetben csúsztak a válságba, éppúgy eltűnni láthatták hiányukat, mint Magyarország, Szlovénia és Szlovákia.

### A „J-görbe hatás”

Mi okozta a látványos változást? A legfontosabb ok a kereskedelmi forgalom szintjén keresendő. Kelet-Közép-Európa exportőrei ugyan jóval kevesebbet exportálhatnak a legfontosabb értékesítési piac, az EU nyugati területei felé, viszont az utóbbi időben még az exportoknál is nagyobb mértékben csökkent az import, ami logikus módon vezetett a kereskedelmi mérlegek javulásához, vagyis kevesebb hiány vagy jelentősebb többlet keletkezett. A csökkent importkereslet eközben elsősorban a válságtól

függ: a fogyasztás a növekvő munkanélküliség és az egyre alacsonyabb bérek következtében nyomás alá került. Ezenkívül, a hitelfinanszírozás bonyolultsága és nehezebb hozzáférhetősége miatt, leálltak a beruházások is. Végezetül az energiaárak is estek az előző évhez képest, ami csökkentette az energiabehozatal terhét is.

### Hátrányként ható fix árfolyamok

Kevésbé egyértelmű a helyi fizetőeszközök a válság kiterjedése következtében bekövetkezett értéktelenedése, ami 2008 végén és 2009 elején főként Csehországban, Magyarországon, Lengyelországban és Romániában volt megfigyelhető. A reális leértékelés elsőként leggyakrabban a fizetési mérleg hiányának növekedéséhez vezet, mivel a csökkent vásárlóerő az importok drágulását eredményezi. A gyengébb fizetőeszköz viszont, némi késéssel, azt vonja maga után, hogy javul az exportőrök versenyképessége, s számos árucikket, amelyet korábban importáltak, olcsóbb belföldi termékekkel helyettesítenek. Mindkét fejlemény csökkent a kereskedelmi mérleget, s ezáltal a fizetési mérleg hiányát. A hatás késleltetése miatt a közgazdászok „J-görbe hatásról” beszélnek, amellyel a betű először lefelé, majd felfelé ívelő küllemére utalnak.

A válság reális leértékeléssel történő mérséklése azonban nem minden ország gazdaságában lehetséges. Kellemtelen helyzetben vannak ugyanis azok az országok, amelyek már bevezették az eurót (Szlovénia, Szlovákia), vagy saját fizetőeszközüket szilárdan az euróhoz rögzítették, például egy Currency Board

keretein belül. Utóbbi a kelet-európai EU-tagállamok közül a balti országokat és Bulgáriát érinti. A szilárd valutaárfolyammal rendelkező országokban legtöbbször fájdalmasabban zajlik az alkalmazkodási folyamat, mivel nem áll rendelkezésre enyhítő pénzügyi politika, s a fizetőeszközt tulajdonképpen mesterségesen kell magasán tartani. A magas fizetésimérleg-hiányt ebben az esetben kizárólag pro-ciklikus takarékosági politika, súlyos recesszió és az importok előretörése korrigálhatja. Jelenleg ilyen folyamat tapasztalható a Baltikum országában. Kevésbé drámai az igazodás Bulgáriában, ahol az államkasszában található viszonylag vastag „párnák” tompítják a hatást.

A kelet-közép-európai államok fizetési mérlege gyorsan eltűnő hiányának okait keresve nem feledkezhetünk meg a külföldi tulajdonban levő cégek befolyásáról. Amikor ezek a vállalkozások Kelet-Közép-Európában nyereséget termelnek, akkor ezt – függetlenül attól, hogy újra befekteti-e az országban, vagy áthelyezik az anyaországba – a fizetési mérlegben tőkevesztésévként könyvelik el. A már egyébként is létező hiányt tehát a külföldi tulajdonú cégek magas bevételével még tovább növelik. Kevésbé meglepő, hogy a jelenlegi gazdasági válság hatására a nemzetközi konszernnek is kevesebb nyereséget könyvelnek el Kelet-Közép-Európában, s ezzel egy időben a nemzeti fizetési mérlegekben is csökken a hiány mértéke.

### Új stratégia kerestetik

Hogyan értékeljük e változások következményeit? Pozitív, hogy a fenyegető finanszírozási nehézségektől való félelem

kisebb lett. Nem ok nélkül sikerült a közelmúltban a régió különböző államainak, például Litvániának és Magyarországnak a visszatérés a nemzetközi kölcsönpiacokra. Ezenkívül beindult a nemzeti valuták stabilizálódása. Markánsan csökkent mind a kölcsön-, mind a devizapiacok volatilitása.

Kissé kevésbé pozitív a helyzet, ha az okozatiságot a másik oldalról vizsgáljuk. Innen nézve azért is csökkent a fizetési mérleg hiánya, mert a finanszírozási források, mint például a külföldi direkt befektetések, a portfólióbefektetések és a határokat átlépő hitelek – amelyekkel az elmúlt években finanszírozták a hiányokat és elősegítették az import virágzását – szinte teljesen elapadtak. Más szóval: nincs más alternatíva az alacsonyabb deficiten kívül, mivel immár senki sem kész finanszírozni a magas hiányt. Kényelmetlen igazság ez Kelet-Közép-Európa számára, s eközben nem világos, hogy miként mutatna egy olyan jövőbeli növekedési stratégia, amely immár nem a külföldi tőkebeáramlásra alapul.

[www.nzz.ch](http://www.nzz.ch)

### DE VOLKSKRANT

#### „A Visegrádi országok utánozzák Skandináviát”

*A több mint 260 ezres példányszámú, balközép napilap olvasótáborát leginkább a magasabban iskolázott rétegek alkotják. Regionális tudósítója Jan Hunin, akinek Varsóból keltezett írását az alábbiakban ismertetjük.*

Négy volt keleti blokkbeli ország Észak-Európa mintájára közös nagykövetségek létrehozását fontolgatja, írja

bevezetőben, majd kiemeli: Európa többi részéhez hasonlóan a keleti régiót is keményen sújtotta a hitelválság, amelynek azonban pozitív mellékhatásai is vannak. Így takarékosági megfontolásból Lengyelország, Csehország, Szlovákia és Magyarország külügyminiszterei egy régebbi javaslatot „húztak elő a fiókból”, amely nagykövetségek közös használatára vonatkozik. A korábbi aggodalmak – miszerint a résztvevő országok ezzel feladnák szuverenitásuk egy részét – a gazdasági válság miatt háttérbe szorultak. A visegrádi országok remélik, hogy még az idén megegyezésre jutnak a közös nagykövetségekről.

A cikk rámutat: a négy ország számára az együttműködés az egyetlen módja annak, hogy megtartsák képviselőiket a világ minden részében. Tavaly a lengyelek 11, a magyarok pedig 4 nagykövetségüket zárták be. A visegrádi országokat főleg Közép-Ázsiában, Afrikában és Latin-Amerikában fenyegeti az alulreprezentáltság.

A négy ország tervei nem nevezhetők precedens nélkülinek. A skandinávok már hosszabb ideje osztoznak követségi épületeken több más államban is. A volt keleti blokk országai között azonban kevésbé harmonikus a kapcsolat, főleg Szlovákia és Magyarország között nem jó a viszony.

Az érintett tárcavezetők szerint azonban nem lesznek problémák a közös nagykövetségek felállítása körül. Balázs Péter magyar külügyminiszter szerint egyszerű a felállítás: „Bérlünk egy épületet, amelyet négyfelé osztunk. Csak a recepció és a vízumosztály marad közös”. A nagykövetség épületére pedig ki kell tenni a „Visegrádi Csoport” táblát.

## WIENER ZEITUNG

### 1989, amikor még voltak államférfiak

*Húsz esztendeje kezdődött az európai „fordulat éve”. Ez alkalmat adhat, hogy intenzívebben gondolkodjunk el az államművészetről, mint a hiányosan képzett titkos ügynökökről – írja az osztrák kormányhoz közelálló napilapban Engelbert Washietl.*

A berlini fal 1989. szeptember 9-i (helyesen: november 9-i – a szerk. megjegyzése) leomlásának hosszú és rövid előtörténete is van. Az egyik rövid és kifejezetten hatásos történet ugyanazon év május 2-án kezdődött, amikor magyar katonák és határőrök megkezdték a „vasfüggöny” lebontását az osztrák határ mentén.

Ettől a dátumtól kezdve, köszönhetően számos azóta megjelent dokumentumnak és visszaemlékezésnek, bizonyítható, hogy a „fordulat éve” nem csupán események, objektív kényszerek és általános feltételek eredménye volt. Egyes politikusok voltak azok, akik Európa iránt érzett felelősségük tudatában, beavatkoztak a történelem folyamába, és sikerrel jártak, bár döntéseik nem kevésbé voltak kockázatosak.

Pesszimistán hozzátehetnénk: amióta 1990. október 3-án, a német újraegyesítéssel e fejlődés végére pont került, sem Európában, sem az USA-ban vagy Oroszországban nem volt példája hasonlóan nagyszerű államművészetnek. Vagy hiányoznak a megfelelő politikai alakok, vagy az idő nem kedvez az ilyeneknek. Talán Barack Obama amerikai elnökkel megérkezik az utánpótlás.

1989-ben csak néhány politikusnak volt elég bátorsága és megfelelő reakciókészsége ahhoz, hogy a dolgok menetét

a kívánt irányba terelje. Felnőttek az európai váltás feladatához. Ide tartozott elsősorban az akkori német kancellár Helmut Kohl, a szovjet reformpártfőnök Mihail Gorbacsov és az amerikai elnök, idősebb George Bush is. Hozzájuk képest számos európai kicsinyes politikus, akkor is, ha kormányvezető vagy államfő volt, fatálisan elbukott. Történelmi szempontból ők képezték egy nagy időszak politikai makulatúráját.

Egy kis ország is képes történelmet csinálni, ha – mint akkoriban Magyarországnak Németh Miklós – a megfelelő kormányfő áll az élén. A parasztcsaládból származó politikus még csak rövid ideje volt hivatalában, ám már akkor „kritikus gazdasági helyzet” uralkodott, nem csak Magyarországon. Az államkassza üres volt. Némethnek feltűnt egy kódolt tétel az államháztartási tervezetben. Ez az osztrák határon álló elektromos jelzőrendszer éves költségeit jelentette, az akkori átszámítás szerint egymillió dollárt.

Németh áthúzta az összeget. Eredmény: a tönkrement határkerítés további milliókba kerülő megjavítása helyett arról kezdtek vitatkozni, hogy egyáltalán mire is jó a berendezés. Németh Gorbacsov szovjet pártvezérnek is megvála-

szolta a kérdést: A szögesdrót már csak azért van ott, hogy megakadályozza az NDK-s polgárok nyugatra menekülését.

Az egykori NZZ tudósító Andreas Oplatka (Neue Zürcher Zeitung, Oplatka András – *a szerk.* megjegyzése) könyvében, az „Az első rés a falban” 10. oldalán remekül írja le az NDK-s menekültek ezrei számára tranzitországnak számító Magyarország különleges szerepét. A nyugati közvélemény kezdetben kevésbé vette észre a Hegyeshalom és Sopron környéki senki földjén zajló lakatos- és földmarkoló munkálatokat. Németh azonban már megtette az első lépést, amelyet továbbiak követtek, a legnagyobb egyetértésben Horn Gyula külügyminiszterrel. 1989 májusa és novemberre között ők ketten a feje tetejére állították a „szocialista tábor” szovjet tankokkal őrzött házirendjét.

Sajátos, hogy az akkor még mindig kommunista budapesti rezsím milyen indokba kapaszkodott, midőn „testvérországai”, az NDK, Csehszlovákia és Románia rátámadtak: az emberi jogokra, különösképpen a Genfi Menekültügyi Egyezményre hivatkozott.

---

## CONTENTS

Prospect for Europe – Interview with ANDRÁS INOTAI on today’s crisis and what is coming with this . . . . .	3
JÓZSEF MIKITA: Competitiveness and cohesion – European research and regional development policies . . . . .	13
KATALIN SZALÓKI: The new European Parliament – Seventh Legislature . . . .	25
LÍVIA LOSONCZI: Europe of citizens . . . . .	36
TÍMEA JUHÁSZ: Family-friendly labour market solutions in the European Union . . . . .	41
<b>Hungarian EU Presidency, 2011</b>	
GÁBOR IVÁN: Some thoughts about the midterm review of the European Union’s budget . . . . .	55
<b>European Security and Defence Policy</b>	
ÉVA REMEK: Reflections about the Treaty of Lisbon – with special regard to security policy . . . . .	63
<b>Review</b>	
MÁRK BATÓ–BALÁZS SZENT-IVÁNYI: The Lisbon Strategy’s R&D priority. Evaluation of results and analysis of the efficiency of interventions . . . . .	73
ZOLTÁN NÁDUDVARI: The effectiveness and efficiency of public spending . . . .	88
<b>Current affairs in the EU</b>	
<i>Hungarian Central Statistical Office</i>	
ANGÉLA MAROSI KÁTAI: Development of the Lisbon Strategy and reaching the targets . . . . .	101
<b>Book review</b>	
Edit Soós–Zsuzsanna Fejes: Határon átnyúló együttműködések Magyarországon (Cross-border co-operations along Hungarian borders) (Krisztina Juhász) . . . . .	116
<b>Monitor</b> . . . . .	121
<b>English summaries</b> . . . . .	128

## SUMMARIES

### **PROSPECT FOR EUROPE INTERVIEW WITH ANDRÁS INOTAI ON TODAY'S CRISIS AND WHAT IS COMING WITH THIS**

The head of the World Economic Research Institute of the Hungarian Academy of Sciences says that the European Union still has a number of advantages over its competitors. Yet, these advantages can get lost soon unless the deepening of the integration process picks up speed. Additionally, he analyses minutely the fields where the Community is required to carry out rapid changes. He highlights the significance of the political integration, however, he considers the realization of the European identity important the earliest possible.

### **JÓZSEF MIKITA COMPETITIVENESS AND COHESION – EUROPEAN RESEARCH AND REGIONAL DEVELOPMENT POLICIES**

Taking into account the global economic challenges the European Union is facing at the moment there is a great need to strengthen the coordination and complementarities between the EU's different funding programmes. According to the Treaty in force, EU funding policies dispose of their own objectives, implementation rules and timeline. It has become obvious though that in order to accomplish more efficient results, objectives and guidelines have to be organised in a logical framework, the funding schemes need to be more transparent and easier to access for the final beneficiaries. There exists a clear demand for enhancing effectiveness of EU action in different fields, which has become more compelling with the adoption of the Lisbon strategy and its subsequent revision in 2005. More attention needs to be paid to how different policies interact, to what extent they are mutually reinforcing each other and if more can be accomplished in this respect to increase the overall impact of Community action. Cohesion policy, research, development and innovation are all considered fundamental means to achieve the objectives of the Lisbon agenda. It is of utmost importance that the Structural Funds and the framework programme for research contribute to the development and capacity building of all regions (including the most underdeveloped) within the EU, and that the EU itself can take on the global challenges posed by its main competitors, the US and Japan.

### **KATALIN SZALÓKI THE NEW EUROPEAN PARLIAMENT – SEVENTH LEGISLATURE**

The seventh direct elections to the European Parliament was held on 4-7 June 2009, where for the first time citizens of all 27 Member States could express their views at the same time. The 736 parliamentary seats was filled by direct voting in all countries and at the end of the four days European voting period the centre-right won the most - as forecasted - with a relatively low participation of voters in MSs. The motivation of the citizens for taking decisions - just like on the occasion of the last, 2004 elections - was mostly driven by internal politics and not merely European issues.

In some MSs, leading government parties were defeated severely and in general it is visible that the right wing European People's Party and the Greens got even stronger than in the sixth legislature, while the European Socialists ended up with a relative loss from their support. Moreover the representation of far right parties have been strengthened considerably following the decision of the European citizens.

After the elections the work of the new, seventh legislature started in July and several challenges are there to be faced in the new five-year period, whereas the soon-to-be enter into force Lisbon Treaty brings even more (co-legislative) power to the European Parliament. But challenges are ahead not only on the long run: soon after the election of its own president (Jerzy Buzek from Poland), the European Parliament needed to take decision on the future of José Manuel Barroso as well, who intended to run for his second term as the President of the European Commission (and won the votes in the EP plenary in September) and also expectedly the EP has to express its opinion on the whole new College of the European Commission later at the end of this year.

## **LÍVIA LOSONCZI** **EUROPE OF CITIZENS**

With entering into force of the Lisbon Treaty a new chapter will start concerning the system of links between European Union and civil organisations. At the moment the EU doesn't have a solid civil policy – even the definition of the civil sphere is not obvious. The Lisbon Treaty determines that the condition of a more democratic and transparent Europe is a strengthened relation between the European institutions and civil society, and clarifies the legal frames of the European level dialog. One million citizens will have the possibility to call on the Commission to bring forward new policy proposals. The European Commission has urged for a long time to widen the dialog with the citizens giving more opportunities to them to have their voices heard and to include the civil organisations into the decision making process, to establish the real Citizens of Europe. The challenges to solve have continuously multiplied: deteriorating demographic situation, ageing societies, unemployment, immigration, economic crises and its consequences, etc. How to abolish the distrust relating to the European Institution – it's also a very important question from the point of view of the Community. According to Miklós Barabás, director of the European House these questions could not be solved by the European institutions, experts, politicians, they need the value added by the civil society as well.

## **TÍMEA JUHÁSZ** **FAMILY-FRIENDLY LABOUR MARKET SOLUTIONS IN THE EUROPEAN UNION**

The problem of reconciliation family and work is not only an issue on the level of organizations, but it is more and more present in the individual countries as well. It is no wonder, then, that the European Union is also dealing with this question. This is an especially timely issue owing to the challenge laid down by the present ageing society and the enlargement of employment.

The pro-family practice introduced in the European Union represents a certain level of unified European mentality, while the individual member states give their own family-friendly policy a unique national flavour. Handling this issue is also important because work- and family-friendly provisions can give solid support to the realizations of the grand-scale objectives set by the European Union for the year 2010.

### **GÁBOR IVÁN**

#### **SOME THOUGHTS ABOUT THE MIDTERM REVIEW OF THE EUROPEAN UNION'S BUDGET**

The hard-earned compromise on the 2007-2013 financial perspectives in December 2005 included a plan on the mid-term review of the financial framework during 2008-2009. The debates on the financial perspectives – either the review, or the establishment of a new multi-annual financial framework – are founded on three basic questions: What should we spend the common resources on? How big should be these resources? From where should we derive these financial resources? The answers to these basic questions are influenced by many different factors. The most important is the approach of the Member States: To the achievement of which goals are they ready to rely on the financial perspectives? How much are they ready to step away from the net-balance approach? The article is deliberating over the above questions.

### **ÉVA REMEK**

#### **REFLECTIONS ABOUT THE TREATY OF LISBON – WITH SPECIAL REGARD TO SECURITY POLICY**

Globalisation, demographic shifts, climate change, the need for sustainable energy sources and new security threats: these are the challenges facing Europe in the 21st century. The EU has recently expanded from 15 to 27 members; it needs effective, coherent tools so it can function properly and respond to the rapid changes in the world. For these reasons, Europe needs to modernise

The Treaty of Lisbon (also known as the Reform Treaty) signed in Lisbon on 13 December 2007 sets out to do just that. When European leaders reached agreement on the new rules, they were thinking of the political, economic and social changes going on, and the need to live up to the hopes and expectations of the European public.

This new treaty is the result of negotiations between EU member countries in an intergovernmental conference, in which the Commission and Parliament were also involved.

The writer believes that this Treaty is a milestone of the EU's history, but the future will probably show it.

**MÁRK BATÓ–BALÁZS SZENT-IVÁNYI**  
**THE LISBON STRATEGY'S R&D PRIORITY. EVALUATION OF RESULTS AND ANALYSIS OF THE EFFICIENCY OF INTERVENTIONS**

The paper aims to analyze the results and the efficiency of member state interventions related of the Lisbon Strategy's R&D priority. It first reviews the most important policy measures, then analyzes their effectiveness using structural indicators and independent competitiveness rankings. A special emphasis is put on the employment side determinants of R&D activity, such as the presence of highly skilled labour, as well as the sector and occupational composition of the labour force. The paper concludes that although some partial results are visible and generally member state policies point in the right direction, the R&D goals of the Lisbon Strategy are far from being achieved.

**ZOLTÁN NÁDUDVARI**  
**THE EFFECTIVENESS AND EFFICIENCY OF PUBLIC SPENDING**

This study shows the outline the conceptual framework and to survey the different methods used for cross-country comparisons of the efficiency and effectiveness of public spending. The key questions addressed are: i) how to define efficiency and effectiveness; ii) how to measure efficiency and effectiveness; and iii) what are the main determinants of efficiency and effectiveness of public spending? The focus of the source analysis is on increasing the value for money of public spending. The paper presents the basic concepts of efficiency and effectiveness, provides insights on how to measure efficiency in public sector activities, gives an illustration on the efficiency of educational and R&D spending.

**CONTRIBUTORS TO THIS VOLUME**

ANDRÁS INOTAI	head of World Economic Institute of the Hungarian Academy of Sciences
JÓZSEF MIKITA	project officer, DG RTD, European Commission
KATALIN SZALÓKI	head of the Permanent Office of the Hungarian National Assembly to the EU Institutions, PhD student, Budapest Corvinus University, International Relations PhD course
LÍVIA LOSONCZI	journalist specialising in EU issues, Hungarian vice-president of the Association of the European Journalists, former chief associate of the Hungarian Television
TÍMEA JUHÁSZ	PhD student at the Doctoral School of the Széchenyi István University (Regional and Economic Study)
GÁBOR IVÁN	State Secretary, European Director, Ministry of Foreign Affairs
ÉVA REMEK	PhD h. associate professor, general consultant, Ministry of Defence, Secretariat of the Senior State Secretary
MÁRK BATÓ	analyst, Hungarian National Development Agency
BALÁZS SZENT-IVÁNYI	assistant researcher, Corvinus University Budapest
ZOLTÁN NÁDUDVARI	retired senior adviser, Hungarian Central Statistical Office
ANGÉLA MAROSI KÁTAI	counsellor of Hungarian Central Statistical Office
KRISZTINA JUHÁSZ	teaching assistant, University of Szeged, Faculty of Law, Department of Political Science

## E SZÁMUNK SZERZŐI

INOTAI ANDRÁS	az MTA Világgazdasági Kutatóintézetének igazgatója
MIKITA JÓZSEF	projektreferens, Kutatási Főigazgatóság, Európai Bizottság
SZALÓKI KATALIN	az Országgyűlés brüsszeli Állandó Irodájának vezetője, doktorjelölt, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola
LOSONCZI LÍVIA	EU-s szakújságíró, a Magyar Televízió volt főmunkatársa, az Európai Újságíró Szövetség magyarországi alelnöke
JUHÁSZ TÍMEA	PhD-hallgató a Széchenyi István Egyetem Regionális és Gazdálkodástudományi Doktori Iskolájában
IVÁN GÁBOR	a Külügyminisztérium szakállamtitkára, európai igazgató
REMEK ÉVA	c. egyetemi docens, szakmai főtanácsadó, Honvédelmi Minisztérium, Államtitkári Titkárság
BATÓ MÁRK	elemző, Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
SZENT-IVÁNYI BALÁZS	tudományos segédmunkatárs, Budapesti Corvinus Egyetem
NÁDUDVARI ZOLTÁN	a KSH ny. vezető főtanácsosa
KÁTAINÉ MAROSI ANGÉLA	tanácsos, Központi Statisztikai Hivatal
JUHÁSZ KRISZTINA	gyakornok, SZTE Állam- és Jogtudományi Kar, Politológiai Tanszék