



EURÓPAI TUKOR

EUROPEAN
MIRROR

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem tudományos folyóirata
Journal of the National University of Public Service

A LAPSZÁM TARTALMÁBÓL

TANULMÁNY

Szemplér Tamás: Az Európai Unió költségvetése és közös politikák: fejlődés és jövőkép

Máthé Réka Zsuzsanna: Társadalmi mozgalmak a visegrádi országokban: konfliktus vagy együttműködés? Empirikus elemzés

Nyikos Györgyi – Szabó Szandra: Szabálytalanságok az Európai Unió kohéziós politikájában – magyar tapasztalatok és tanulságok

KÖNYVISMERTETÉS

Gazdag Ferenc: A Monnet-kód csapdája – Gyurgyák János: Európa alkonya? Utak és tévutak az európai történelemben és politikában című könyvének bemutatása

Kőrösi István: A brit távozás hatásai és az Európai Unió jövője – Losonczi Miklós: Az Egyesült Királyság kilépése az EU-ból és az európai integráció című könyvének bemutatása

XXII. évfolyam, 1. szám | 2019

EURÓPAI
TUKÖR  EUROPEAN
MIRROR

Európai Tükör
A Nemzeti Közzolgálati Egyetem tudományos folyóirata

Főszerkesztő: Kecsmár Krisztián

A szerkesztőbizottság elnöke: Koller Boglárka

A szerkesztőbizottság tagjai:

Arató Krisztina	Ladislav Cabada
Balogh Csaba	Martonyi János
Baranyai Gábor	Navracsics Tibor
Christian Schweiger	Nyikos Györgyi
Csehi Zoltán	Olga Gyárfásova
Fehér Miklós Zoltán	Palánkai Tibor
Fóris György	Pap András László
Gazdag Ferenc	Papp Tekla
Győri Enikő	Pásztor Szabolcs
Halmi Péter	Simonné Gombos Katalin
Hegyaljai Mátyás	Somssich Réka
Jobbágy Zoltán	SzecsKay András
Kaló József	Takács Szabolcs
Karin Liebhart	Zupkó Gábor

Felelős szerkesztő: Pásztor Szabolcs

A szerkesztőség címe: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
A szerkesztőség e-mail-címe: europaitukor@uni-nke.hu
A folyóirat weboldala: netk.uni-nke.hu

Megjelenik évente hat alkalommal.
Kiadó: Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó,
a Nemzeti Közzolgálati Egyetem könyv- és lapkiadója

Olvasószerkesztő: Balla Nóra
Nyelvi lektor: Gergely Zsuzsanna
Műszaki szerkesztő: Fehér Angéla
A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető
Nyomdai kivitelezés: Nordex Nonprofit Kft.

ISSN 1416-6151 (print)
ISSN 2560-287X (online)



Tartalom

Egy kis számmisztika	5
--------------------------------	---

TANULMÁNY

Szemlér Tamás: Az Európai Unió költségvetése és közös politikák: fejlődés és jövőkép.	7
Laposa Tamás: Az eCohesion-konceptió: szolgáltatáshatékonyság mérése érettségi modellel	23
Máthé Réka Zsuzsánna: Társadalmi mozgalmak a visegrádi országokban: konfliktus vagy együttműködés? Empirikus elemzés	45
Nyikos Györgyi – Szabó Szandra: Szabálytalanságok az Európai Unió kohéziós politikájában – magyar tapasztalatok és tanulságok.	67

KÖNYVISMERTETÉS

Gazdag Ferenc: A Monnet-kód csapdája Gyurgyák János: <i>Európa alkonya? Utak és tévutak az európai történelemben és politikában</i> című könyvének bemutatása	89
Kőrösi István: A brit távozás hatásai és az Európai Unió jövője Losoncz Miklós: <i>Az Egyesült Királyság kilépése az EU-ból és az európai integráció című könyvének bemutatása.</i>	93

Egy kis számmisztika

„Minden dolog – szám...” – legalábbis Püthagorász szerint, akire a numerológia atyjaként is tekintenek. A numerológia alapja, hogy a számok nemcsak mennyiségi, hanem minőségi értelemmel is bírnak. Habár a matematika sajátos tudomány, amely részben a többi tudomány által vizsgált, részben pedig a matematika belső fejlődéséből adódóan létrejött rendszereket, azok absztrakt, közös tulajdonságait vizsgálja, a numerológiát ma már áltudományként kezelik. A numerológia és az „isten számvetés” közötti kapcsolatra a modern szakemberek pszeudomatematikaként tekintenek, így az már nem tagja a tudományok nemes páholyának.

A számmisztika ezoterikus természete ellenére sem áll távol az unió fejlődésével foglalkozó szakemberektől. Az unió alapja a történelme, ezt pedig a legkönnyebben számokkal, számokban lehet kifejezni. És néha egészen érdekes összefüggésekre lelhet az előítéletektől mentes megfigyelő. Kezdjük is rögtön az első évszámmal, amellyel gyakran találkozhatunk uniós szellemi sétánk során: 1946. Winston Churchill beszédet mond a zürichi egyetemen, és lándzsát tör egyfajta Európai Egyesült Államok létrehozása mellett, apró túlzással a második világháború másnapján. 2019-ben azonban lehetetlen nem ezzel az évvel foglalkozni. De mégis mi köti össze 1946-ot 2019-cel? Az égegyadta világon semmi – azontúl, hogy egyik sem prímszám – hacsak nem az, hogy az unió létrehozását inspiráló beszéd, és az előreláthatólag 2019-ben az unióból történő első kilépés kapcsán ugyanarra a tagállamra asszociálhatunk majd: az Egyesült Királyságra.

De egy, a számok világában élő, ezoterikus lelkületű uniós szakember ennél sokkal derűsebb összefüggésekre is bukkanhat, amennyiben szabadjára ereszti fantáziáját, és nem áttal páros és páratlan évfordulókat keresni az évszámok sűrűjében. Míg 2019-ben Európa első számú eseménye a májusban megtartandó EP-választások és azok végkimenetele, addig a számmisztika oltárán áldozó megfigyelőt leginkább az hozza lázba, hogy az első EP-választásokat kerekén negyven éve tartották, és lassan a Carl Gustav Jungi értelemben vett „*midlife crisis*”-át éli. 1989 nemcsak Kelet-Közép-Európában, de az egész unió történelmében is kiemelt jelentőséggel bír: elég csak az egy évvel későbbi német újraegyesítésre gondolni – azaz az első keleti bővítésre – vagy akár a 20 évvel ezelőtti NATO-csatlakozásunkra. Aki á-t mond, mondjon b-t is: május 1-jén lesz 15 éve, hogy Magyarország – kilenc másik tagállammal egyetemben – az unió teljes jogú tagja lett. Az unió mindennapjait meghatározó lisszaboni szerződés pedig december 1-jén lépett hatályba 10 évvel ezelőtt, míg az amszterdami szerződés 20 éve, május 1-jén.

Jelentős események, jelentős következmények az unió történelemkönyvének lapjain csakúgy, mint a 2019-es év, amely előreláthatólag szintén külön fejezetet kaphat a fent említett események kapcsán. Az *Európai Tükör* ezért továbbra is kiemelt figyelmet fog szentelni az unió múltjának, jelenének és jövőjének 2019-ben és azután is.

Kecsmár Krisztián
főszerkesztő

Szemlér Tamás

Az Európai Unió költségvetése és közös politikák: fejlődés és jövőkép

European Union Budget and Common Policies: Evolution and Vision for the Future

Az EU költségvetését eredetileg a tagállamok által elfogadott közös politikák finanszírozásának biztosítása érdekében hozták létre, mára azonban a tagállamok nettó pozíciójára összpontosító viták nyomán ez az eredeti célkitűzés háttérbe szorult. Írásunkban először röviden áttekintjük az uniós költségvetés kiadási oldalának fejlődését a kezdetektől napjainkig, az EU közös politikáihoz való kapcsolódás kérdésére fókuszálva. Az elmúlt évtizedek fejlődésének bemutatása után bemutatjuk a közelmúltban felvázolt hosszú távú reformopciókat, majd részletesen megvizsgáljuk az Európai Bizottság 2018 májusában közzétett, a 2021–2027-es időszakra vonatkozó javaslatait.

Kulcsszavak: európai integráció, EU-költségvetés, közös politikák

The EU budget was originally set up to ensure the financing of common policies adopted by the Member States; today though, as a result of disputes focusing on the net positions of the Member States, this original objective has been overshadowed. In our paper, we are briefly reviewing the development of the expenditure side of the EU budget from the beginning to the present, focusing on the issue of its linkages to EU common policies. Following the evolution of the last decades, we are presenting the recently outlined long-term reform options, then we examine in detail the proposals of the European Commission published in May 2018.

Keywords: European integration, EU budget, common policies

Szemlér Tamás a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar Közgazdasági és Nemzetközi Gazdaságtani Intézetének egyetemi docense. E-mail: szemler.tamas@uni-nke.hu
A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Zrínyi Miklós Habilitációs Program keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

Bevezetés

Az Európai Unió (a továbbiakban: EU)¹ költségvetése az európai integrációs folyamat egyik leggyakrabban tárgyalt kérdésköre. Különösen nagy figyelem irányul a költségvetési kérdésekre olyan időszakokban, amikor jelentős változások zajlanak az integrációban – e változások oka lehet az európai integrációs folyamat állandó fejlesztése: elmélyítése vagy kibővítése.

Az EU költségvetését eredetileg a tagállamok által elfogadott közös politikák finanszírozásának biztosítása érdekében hozták létre. Az integrációs folyamat, valamint a külső környezet változásai azonban új politikákat tettek és tesznek szükségessé. Az EU közös költségvetése azonban csak részben tudta követni ezt a fejlődést, nem utolsósorban azon tagállamok hozzáállása miatt, amelyek nagy figyelmet fordítottak az uniós költségvetéshez való hozzájárulásuk és az azokhoz való hozzájárulásuk egyensúlyára. Ez a hozzáállás (és ennek terjedése) fokozatosan háttérbe szorította a viták során a közösen elfogadott közös politikák közös (társ)finanszírozásának eredeti célkitűzését.

Jelen tanulmányban bemutatjuk az uniós költségvetés kiadási oldalának fejlődését, vizsgálatunkat az EU közös politikáihoz való kapcsolódás kérdésre összpontosítva. Elsőként megvizsgáljuk, hogy általában melyek lehetnek egy költségvetés alapvető célkitűzései. Ezt követően bemutatjuk az EU közös költségvetése kiadási oldalának szerkezetének fejlődését a kezdetektől napjainkig. Az eddigi történések bemutatását követően előbb az Európai Bizottság 2017-ben nyilvánosságra hozott hosszú távú reformterveinek az EU költségvetésére potenciálisan gyakorolt következményeit tekintjük át, majd részletesen megvizsgáljuk a 2018 májusában nyilvánosságra hozott a 2021–2027-es időszak pénzügyi kerettervére vonatkozó bizottsági javaslatot. A tanulmányt a legfontosabb következtetések összefoglalásával zárjuk.

Gazdaságpolitikai célkitűzések és költségvetés

A költségvetés feladata általában abban áll, hogy átcsoportosítsa az állam (vagy egy állam alatti szint, vagy éppen egy szupranacionális szervezet) bevételeit annak érdekében, hogy finanszírozza annak kiadásait. A költségvetési bevételek jellemzően adók, vámok és különféle hozzájárulások lehetnek; különböző szervezetek esetében a bevételi struktúra akár nagymértékben is eltérő lehet.

Az (állami) költségvetésnek három fő gazdaságpolitikai hatása van, ezek az alábbiak:²

- *Stabilizáció*: a cél a gazdasági konjunktúra amplitúdójának csökkentése, ennek révén pozitív hatás elérése különböző gazdasági indikátorok, mint például a reáljövedelem vagy a foglalkoztatás esetében.
- *Allokáció*: az állam működése szempontjából hasznosnak tekintett tevékenységek forrásainak biztosítása.

¹ A szövegben az egységesség kedvéért végig az Európai Unió megnevezést, illetve az EU rövidítést használjuk; ezekkel, amennyiben az 1993 novemberében (a maastrichti szerződés ratifikálása) előtti időszakra van szó, természetesen az Európai Közösségekre (EK) utalunk.

² E hatásokról részletesebben lásd: Nagy, 2001:8–10.



- *Újraelosztás (redisztribúció)*: a költségvetési források (egy részének) újraelosztása a gazdaság, illetve a társadalom különböző szegmensei felé, figyelembe véve az állam szempontjából fontosnak ítélt szempontokat (például stratégiai vagy méltányossági megfontolásokat).

E hatások jelentőségének tudatában az államok a költségvetést ma a gazdasági és szociálpolitika aktív eszközeként használják. Az államháztartás ma ismert aktív makrogazdasági szerepe az 1930-as években alakult ki; a korábbi állapothoz képest radikális változás az 1929–1933-as nagy válságra adott reakció kulcseleme volt. Noha a különböző gazdaságpolitikai iskolák, áramlatok befolyása időről időre változik, elmondható, hogy az 1930-as évek óta az államok a költségvetést tudatosan igyekeznek felhasználni gazdasági céljaik elérése érdekében.

A fenti általános megállapítások csak nagyon kevésbé érvényesek az EU költségvetésére. Ennek az az elsődleges oka, hogy az EU nem állam. Valójában egy olyan nemzetközi szervezetről van szó, amely mára közelebb van egy föderatív struktúrához, mint egy egyközpontú szervezethez, azonban messze van bármilyen típusú államtól – ugyanakkor sokkal összetettebb, mint egy „egyszerű” nemzetközi szervezet. Az európai integráció ezen egyedülálló jellege természetesen hatással van a finanszírozásra is: a fent leírt feladatok és elvek csak részben jelennek meg az EU költségvetésében.

Az EU költségvetésének fő célja, hogy hozzájáruljon a tagállamok által elfogadott közös uniós politikák finanszírozásához. A közös költségvetés korlátozott mérete nem teszi lehetővé a közös politikák teljes finanszírozását (természetesen mindemellett tartalmilag igen eltérő elképzelések léteznek a közös költségvetés esetén „hatókörét” illetően, amelyek nyilvánvalóan hatással vannak annak nagyságára is³), az EU közös költségvetése mégis hozzájárulhat az integráció fejlesztéséhez azokon a területeken, amelyekben a tagállamok ezt a hozzájárulást fontosnak ítélik. A következő pontban áttekintjük, hogyan alakultak e fontosnak tekintett területek (azaz a közös költségvetés kiadási oldalának legfontosabb tételei) az integráció kezdetétől napjainkig.

Korszakok és kiadások

A mai értelemben vett közös költségvetés és elődei kiadási szerkezetének alakulása jól tükrözi azt a fejlődést, amely az 1950-es évek vége óta eltelt hat évtized során végbe ment az európai integrációban. E pontban azokat a szakaszokat mutatjuk be, amelyek kezdetei valamilyen szempontból mérföldköveket (még ha nem is egyformán jelentős mérföldköveket) jelentettek a közös költségvetés történetében.⁴

³ Kiemelten fontos ebből a szempontból a fiskális föderalizmus koncepciója (Oates, 1972), amely a feladatok és a források meghatározott decentralizációját tartja szükségesnek (ennek jóléti hatásairól lásd: Oates, 1998). Ezt az EU közös költségvetésére alkalmazva úgy lehet értelmezni, hogy mind a források, mind a kiadások megoszlanak a szupranacionális (EU-költségvetés), a nemzeti, illetve a nemzeti szint alatti költségvetések között (lásd például Alves-Afonso, 2008; Begg, 2009); a közös költségvetés jelenlegi helyzetének e vonatkozásaival kapcsolatban részletesebben lásd: Szemlér, 2017.

⁴ E mérföldköveket részletesebben bemutatja (az akkori helyzettel bezárólag): Szemlér, 2006.



A római szerződésektől a Delors I. csomagig

Az első meghatározó lépés az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap (EMOGA) tevékenységeinek kezdete volt – az 1960-as években; megjelenése a közös költségvetésben 1965-től. (Commission Européenne, 2000:28) Az EMOGA tevékenysége a közös agrárpolitika (KAP) működésének sarokköve volt. Évtizedeken keresztül a mezőgazdaságra fordított összegek jelentették a közös költségvetés legnagyobb kiadási tételét; súlya az integráció első két évtizedében jóval meghaladta a 70%-ot, 1970-ben a 90%-ot is. (Commission Européenne, 2000:29) Mára – a KAP reformjai, emellett más közös politikák megjelenése eredményeképpen – a mezőgazdasági kiadások részesezése sokkal kisebb, de még mindig a közös költségvetés egyik legnagyobb kiadási tétele: a piaci kiadások és a közvetlen kifizetések együtt a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó pénzügyi perspektíva teljes kötelezettségvállalási előirányzatának 28,9%-át teszi ki. (European Council, 2013:46)

Az EU közös költségvetésében az agrárgazdasággal kapcsolatos kiadások magas aránya az európai integrációs folyamat korai szakaszában nemcsak a KAP kialakulásának volt köszönhető, hanem a közös költségvetésből finanszírozott egyéb közös/közösségi politikák hiányából is adódott. A közösségi kutatás költségeinek fokozatos növekedése az 1960-as években fontos jelenség volt ugyan, de nem változtatta meg a mezőgazdaság túlsúlyát.

E tekintetben az 1970-es évek hozták az első kézzelfogható változásokat. 1971-től az Európai Szociális Alap (ESZA) megerősödött (ezen alap létrehozásáról még a római szerződések rendelkeztek). 1975-ben létrehozták az Európai Regionális Fejlesztési Alapot (ERFA) annak érdekében, hogy megbirkózzanak a tagállamok és régiók közötti növekvő fejlesztési különbségekkel: a lépés az EU első, 1973-as bővítésére, az első olajár-robbanásra, valamint a már akkor tervezett monetáris integráció igényeire adott (első) válasz volt. A fenti lépések nyomán bekövetkezett változások fontos előzményei voltak azoknak a reformoknak, amelyek később (az 1980-as évek végén) az uniós költségvetés kiadásainak jelentős átrendezéséhez vezettek.

A közös költségvetés átfogó reformja: a Delors-csomagok

Az integrációs folyamat fejlődése (nem elfeledve az integráció elmélyülését, amely a már meglévő közös politikák folyamatos fejlődéséhez vezetett), elsősorban kevésbé fejlett országokkal történt bővülése (Görögország 1981-ben, Spanyolország és Portugália 1986-ban vált taggá) alapvető változtatásokat tett szükségessé a finanszírozásban is.

Az előző pontban már említett, úgynevezett Delors I. csomag keretében (amely az uniós politikák általános reformját és finanszírozásuk megújítását tartalmazta) a strukturális politikai műveletek számára rendelkezésre álló finanszírozás jelentősen megnövekedett, és e támogatásfelhasználást meghatározott szempontrendszer (alapelvek) szerint rendszereztek. (European Commission, 2008:36–49) A változások 1988-ban, a szintén a reformsomag részeként bevezetett (akkor öt évre szóló) közép-távú pénzügyi perspektíva első évében léptek életbe.



Az 1988–1992-es időszak tapasztalatai alapján, valamint a szerkezetet az újabb (elsősorban a maastrichti szerződésben konkrét célként kitűzött Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) feltételei kapcsán jelentkező) kihívások miatt „finomhangolásra” volt szükség: ezt a feladatot a Delors II. csomag látta el.

A hétéves pénzügyi perspektíva (a középtávú keretterv hosszának változása szintén része volt a fent említett finomhangolásnak) néhány fontos új elemet tartalmazott, köztük a legkevésbé fejlett tagországok felzárkózási célkitűzéseit (és ezáltal a GMU-hoz való közelkerülésüket) támogató Kohéziós Alap, valamint a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz (HOPE) létrehozását, valamint a KAP-reform következményeinek kezelését az 1993–1999-es időszakban. (European Commission, 2008:50–71)

A keleti bővítés költségvetési hatásai

Az 1990-es évek második felében világossá vált, hogy az EU keleti bővítésére valamikor a következő évtized első felében sor kerülhet. Ahogy ez a perspektíva fokozatosan tisztult, úgy vált a bővítés a közös költségvetés jövőjét és az arról folyó vitákat befolyásoló egyik legfontosabb tényezővé.

Számos becslés után,⁵ 1997 júliusában az Európai Bizottság által közzétett *Agenda 2000: For a stronger and wider Union* című dokumentum (European Commission, 1997) tartalmazta az első hivatalos javaslatot a keleti bővítés finanszírozására (a 2000–2006-os időszakra javasolt pénzügyi keretterv részeként). Az Agenda 2000 tervéből kiindulva, hosszú viták után (ezek elsősorban nem a bővítésre, hanem a tagállamok nettó pozícióira összpontosultak) a tagországok 1999-ben, az Európai Tanács berlini ülésén hozták meg a politikai megállapodást a 2000–2006-os időszakra vonatkozó pénzügyi perspektíváról. (European Council, 1999)

A 2000–2006-os pénzügyi perspektíva terve támogatásokat tartalmazott a (várhatóan) újonnan csatlakozó tagállamoknak a (várható) belépésük előtti évekre (előcsatlakozási alapok), valamint belépésüket követően és az EU közös politikáinak rájuk való fokozatos kiterjesztéséből adódóan (ezek túlnyomó részét a KAP és a strukturális műveletek keretében). Az előző mondatból is látható, hogy a pénzügyi perspektíva kialakítása nem volt egyszerű feladat: 1999-ben még nem lehetett tudni, hogy hány ország, illetve mely országok és mikor fognak csatlakozni. A keretterv elkészítésekor munkahipotézis (ahogy már az Agenda 2000 esetében is) az volt, hogy hat ország⁶ 2002. január 1-jei csatlakozásával lehet számolni; arra az esetre, ha ez másképp következne be, az újak tagként való részesedése és befizetése újra kiszámítandó, a 15-ökre jutó keret (és befizetési kötelezettség), benne az előcsatlakozási alapokkal viszont nem változik.

⁵ A keleti bővítés becsült a közös költségvetés kiadási közt megjelenő költségeire vonatkozó korai előrejelzéseket bemutatja és összehasonlítja: Szemlér, 1996.

⁶ Ciprus, Csehország, Észtország, Lengyelország, Magyarország, Szlovénia (az úgynevezett „luxemburgi Hatok”).



Ismerve a keleti bővítés (első, egyben eddigi legnagyobb) hullámának lebonyolítását (nem hat, hanem tíz ország⁷ csatlakozott, és nem 2002. január 1-jén, hanem 2004. május 1-jén), elmondhatjuk, hogy e rugalmasság igen nagy gyakorlati haszonnal bírt: úgy nyújtott lehetőséget a 15-ök tevékenységének folyamatosan „normális” (társ)finanszírozására a közös költségvetésből, hogy a bővítési forgatókönyv változása ebben nem okozott zavart. Az új tagok részére már tagként járó összegeket természetesen – a végül kialakult bővítési forgatókönyvnek megfelelően – módosítani kellett; a módosított számokat a csatlakozási tárgyalások lezárásakor, 2002 decemberében fogadták el.⁸

Fókuszban a versenyképesség

A „big bang” keleti bővítés sikeres technikai lebonyolítása után a 2007–2013-as pénzügyi perspektíváról folytatott viták ismételten rávilágítottak a régi vitakérdésekre (a nettó pozíciókkal, a brit kedvezmény és ennek kapcsán – nagyon korlátozott mértékben⁹ – a mezőgazdaság egyes kérdéseire). E jól ismert problémák mellett hangsúlyosan került elő a versenyképesség kérdése: a 2007–2013-as pénzügyi perspektíva arányai jól tükrözték azt, hogy az EU a versenyképesség javítása terén többet kívánt tenni, mint korábban, különös tekintettel a lisszaboni stratégia első éveiben tapasztalt igen korlátozott eredményére és az egyre inkább tapintható külső versenyre.

Az új struktúra és a 2007–2013 közötti időszakra szóló pénzügyi tervben szereplő kiadási tételek súlyainak változása (European Commission, 2014:85) jól érzékelhetően tükrözte ezt a szándékot – a közvetlenül a versenyképesség javítását célzó összegek aránya jelentősen növekedett –, de a hatások az uniós költségvetés továbbra is behatárolt mérete miatt viszonylag korlátozottak voltak. A hatásokat azért sem egyszerű megítélni, mivel a 2008-as pénzügyi és gazdasági világválság gyakorlatilag minden korábbi forgatókönyvet felülírt. Pozitívként volt értékelendő ugyanakkor, hogy a kibővült EU közös költségvetése működőképes maradt, még ha számos „speciális elbánással” (azaz kivétellel) „gazdagabban” is a korábbiaknál.

A 2014–2020 közötti időszak közös költségvetésére rányomta bélyegét a 2008-ban kiobbant világméretű pénzügyi és gazdasági válság. A versenyképesség erősítése kulcsfontosságú kérdés maradt, míg több hagyományos kiadási tétel részesedése, sőt egyeseknek (a természeti erőforrásokra/mezőgazdaságra, a gazdasági, társadalmi és területi kohézióra fordított kiadások) még a volumene is csökkent. (European Council, 2013) A 2014–2020-as pénzügyi perspektíva nagy negatív szenzációja azonban az a tény volt, hogy – ellentétben az Európai Bizottság eredeti javaslatával – a hét év alatt elkölthető

⁷ A „luxemburgi Hatok”, valamint Lettország, Litvánia, Málta és Szlovákia. Bulgária és Románia 2007. január 1-jén (a 2000–2006-os pénzügyi perspektíva elkészülésekor még nem tagjelölt Horvátország pedig 2013. július 1-jén) csatlakozott az EU-hoz.

⁸ E számokat, valamint az új tagok számára nyújtott likviditásjavító kifizetések és átmeneti költségvetési támogatások adatait lásd: European Council, 2003:11–12.

⁹ Mivel a KAP 2013-ig terjedő keretszámairól Jacques Chirac francia köztársasági elnök és Gerhard Schröder német kancellár még 2002-ben megállapodott, a többi akkori tagország pedig ezt a megállapodást – ha nem is jó szájizzal, de – elfogadta, a mezőgazdasági kiadások gyakorlatilag nem (illetve csak brit részről, ezek csökkentését a brit kedvezmény egy részéről való lemondás feltételeként megemlítve) kerültek elő a tárgyalások során.



összeg az előző pénzügyi perspektívához képest (azonos árakon számítva) csökkent (EU multiannual financial framework [MFF 2014–20], 2013:3).

Ez először fordult elő az integráció történetében, és ezzel az integrációs folyamat elmélyülése (az EU közös/közösségi politikáinak egyre összetettebbé válása) és az EU bővülése ellenére a közös költségvetés keretében rendelkezésre álló pénzügyi összeg abszolút nagysága csökkent. Ez azt jelenti, hogy ma, bő négy évtizeddel a nagyságrendileg nagyobb közös költségvetést javasoló MacDougall-jelentés (European Commission, 1977) közzététele után, az integrációs folyamat minden fejleménye ellenére még minden eddiginél messzebb állunk attól, hogy érdemi lépéseket tegyünk ebbe az irányba.

Noha tény, hogy a 2014–2020-as időszakban az EU közös költségvetésén kívüli eszközökre is lehet számítani, ez a csökkenés komoly csalódást okozott mindazoknak, akik az európai integráció hagyományos értékeit (beleértve a szolidaritást is) mint a gyakorlati döntések fontos irányadó elveit szeretnék látni. Ehelyett azonban továbbra is a tagországoknak az EU közös költségvetésével szembeni nettó pozíciójára koncentrálnak a megközelítés határozta meg a kereteket. Ma, három évtizeddel a Jacques Delors nevéhez fűződő átfogó reformok után az újabb érdemi lépések még mindig váratnak magukra.

A kiadási oldal hosszú távú reformesélyei: helyzetkép 2017 végén

Az Egyesült Királyság EU-ból való kilépéséről tartott népszavazás eredménye rákényszerítette az EU vezetőit, hogy reagáljanak a Brexit perspektívája okozta sokkra. A 27 tagország¹⁰ vezetői 2016 szeptemberében Pozsonyban döntöttek arról, hogy 2017-re – amikor is az EU a római szerződések aláírásának 60. évfordulóját ünnepelhetette – kidolgozzák az európai integrációs folyamat reformjára vonatkozó konkrét terveket.

Az Európai Bizottság 2017. március 1-jén tette közzé az Európa jövőjéről készített úgynevezett fehér könyvet. (Európai Bizottság, 2017a) A dokumentum öt forgatókönyvet vázolt fel az európai integrációs folyamat jövőbeli fejlődésére, az integrációs folyamat többé-kevésbé változatlan továbbvitelétől kezdve („Megy minden tovább”) egy minimalista megközelítésen át („Csakis az egységes piac”) egy differenciált integrációt előrevetítő („Aki többet akar, többet tesz”), egy kevesebb területre, de hatékonyabban összpontosító („Kevesebbet hatékonyabban”) forgatókönyvön át egy olyan, idealisztikusnak tűnő jövőképig, amelyben minden résztvevő teljes mértékben részt vesz az integráció jelentős mértékű elmélyítésében („Sokkal többet együtt”). (Európai Bizottság, 2017a:16–25)

A fehér könyv közzétételét követő hónapokban az Európai Bizottság egy sor vitaanyagot tett közzé, részletesebben bemutatva az egyes forgatókönyvek következményeit az integrációs folyamat különböző területeire vonatkozóan. A 2017. június 28-án közzétett, az EU finanszírozásáról szóló vitaanyag (Európai Bizottság, 2017c) bemutatta

¹⁰ Az Egyesült Királyság képviselői nem vettek részt a pozsonyi informális csúcstalálkózón.



az uniós költségvetés működését, és a lehetséges reformforgatókönyveknek e működést érintő potenciális következményeit.¹¹

A forgatókönyvek főbb jellemzőit (a vitaanyag forgatókönyvei megfeleltethetők a fehér könyv forgatókönyveinek, noha vannak kisebb különbségek neveik között) megvizsgálva láthatjuk, hogy – nem meglepő módon – az 1. forgatókönyv bekövetkezte esetén arra számíthatunk, hogy a közös költségvetés nagyjából olyan méretű lesz, mint ma. A 2. és a 4. forgatókönyv szerinti fejlődés egy olyan uniós költségvetést eredményezne, amely kisebb lenne, mint a mai, míg a 3. és az 5. forgatókönyv megvalósulása nagyobb uniós költségvetéshez vezetne.

A legfontosabb kiadási tételek részesedése eltérően változhat a különböző forgatókönyvek esetében. Míg (az 5., „idealisztikus” forgatókönyv kivételével) a mezőgazdasági és a kohéziós kiadások várhatóan veszítenének jelenlegi részesedésükből (és potenciálisan abszolút nagyságukból is), a többi elem jövője nagymértékben függ attól, hogy melyik forgatókönyv válik valóra. A különböző lehetőségekkel kapcsolatban két fontos részletet érdemes kiemelni.

Az első az, hogy a forgatókönyvek tartalmaznak néhány (potenciális) új kiadási tételt (illetve olyanokat is, amelyek neve eltér a jelenlegitől), így különböző hangsúlyokat láthatunk. Természetesen az itt szereplőknél jóval több ilyen tétel is elképzelhető,¹² az a tény, hogy az Európai Bizottság dokumentuma ezeket az elemeket – biztonság, védelem, migráció (az új dolog az, hogy a migrációt is tartalmazza a tétel címe az Európába való tömeges bevándorlásra reagálva), illetve a GMU fiskális kapacitása, amely egy teljesen új elem – konkrétan tartalmazza, azt jelentheti, hogy ezeknek az elemeknek a megvalósítását az Európai Bizottság 2017-ben komolyan lehetségesnek tartotta. Ezt igazolja az is, hogy világosan megjelentek a 2021–2027-es időszak többéves pénzügyi kerettervére tett javaslatban is (lásd a következő pontban).

A második fontos megjegyzés a GMU jövőjével kapcsolatos gondolkodásra vonatkozik. A közelmúlt világméretű pénzügyi és gazdasági válságának, valamint az euró-zóna válságának (szuverén adósságválság) köszönhetően a GMU-t a tagországok megerősítették. Az első (a szükséges gyors cselekvés miatt indokoltan) ad hoc akciókat szisztematikusabb reformok követték; ma azt mondhatjuk, hogy a 2025-ös GMU építés alatt áll. Ennek ellenére a GMU jelenleg nem élvezzi az EU költségvetésének közvetlen támogatását. A helyzet meglehetősen furcsa, hiszen nem másról, mint arról van szó, hogy az EU költségvetése, amelyet a saját politikáinak támogatására terveztek, nem támogatja közvetlenül¹³ a GMU működését (beleértve stabilitásának garantálását).

A 3. és 5. forgatókönyv szerint a GMU-t meg lehet erősíteni az uniós költségvetés támogatásával; a 3. forgatókönyvben „az euróövezeti tagállamokra vonatkozó makrogazdasági stabilizációs funkció”, az 5. forgatókönyvben a „makrogazdasági stabilizációs funkció és egy Európai Valutaalap” szerepel. E lehetőségek élénk eszmecsere tárgyát

¹¹ Fontos megjegyezni, hogy a forgatókönyvek közül az a kettő, amely a GMU működéséhez kapcsolódóan új elemeket tartalmaz, szoros összhangban van az Európai Bizottság által 2017. május 31-én publikált, a GMU jövőbeli fejlődésének lehetőségeit bemutató vitaanyaggal. (Európai Bizottság, 2017b)

¹² Számos ilyen, kérdőíves felmérések, illetve országtanulmányok készítése során felmerült ötletet, elképzelést mutat be: Szemlér–Eriksson, 2008.

¹³ Természetesen a Kohéziós Alap létrehozása és működése kapcsolódik a GMU célkitűzéseinek teljesítéséhez, a GMU működése és a közös költségvetés közötti közvetlen kapcsolódás azonban hiányzik.



képezték 2017 második felében; e diskurzus azt mutatta, hogy ezek az elképzelések nem elhanyagolható politikai támogatottsággal bírnak.¹⁴ Ahhoz azonban, hogy az elképzelések esélyeiről többet tudjunk, minimálisan szükséges az új német kormány immár hónapok óta húzódó megalakulása.

A politikai akarat megléte alapvető fontosságú feltétele az EU bármilyen reformkísérlete sikerének (vagy egyáltalán: reális esélyének). Különösen igaz ez az EU költségvetésére: viszonylag kis mérete ellenére a költségvetés „jól látható” (abban az értelemben, hogy az oda befizetett és az onnét érkezett összegek nagysága sokkal pontosabban meghatározható, mint az integráció egészéből eredő – sokkal nagyobb jelentőségű – hatások, „nyereségek” és „veszteségek”), ezért a viták is keményebbek.

Az Európai Bizottság fentiekben hivatkozott, 2017-ben napvilágot látott dokumentumai alapján elmondható, hogy a Brexit perspektívája, valamint az EU-ellenes (és/vagy GMU-ellenes) erők további megerősödésének veszélye elegendő nyomást gyakorolt Európa több vezetőjére ahhoz, hogy komoly gondolkodást kezdeményezzenek Európa jövőbeni fejlődési útjairól. Ennek része a közös költségvetés átgondolása is; azt, hogy ez a folyamat milyen konkrét eredményekhez vezethet, természetesen a konkrét, tétre menő viták során láthatjuk meg.

A víziók konkretizálása: az Európai Bizottság 2018. májusi javaslata

A 2017-ben felvetett fejlődési utaknak a közös költségvetésre vonatkozó konkretizálásáról az első támpontokat az Európai Bizottságnak a 2021-ben kezdődő pénzügyi perspektívára vonatkozó, 2018. május 2-án napvilágot látott javaslatai (Európai Bizottság, 2018) alapján kaphattuk meg. A dokumentumban felvázoltak (valamint az azzal egy időben nyilvánosságra hozott további anyagokban¹⁵ részletezettek) jól illeszkednek a 2017-es fehér könyv, illetve az ahhoz kapcsolódó, az EU-költségvetés kérdéseit körüljáró vitaanyag kontextusába.

A dokumentum a korábban elért eredmények és a felmerülő régi és új problémák alapján vezeti le egy olyan költségvetés szükségességét, amely – a dokumentum címének megfelelően – „a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó uniós” létrehozását, illetve megerősítését hatékonyan szolgálhatja. A meglehetősen ambiciózusan megfogalmazott, az állampolgárok valós igényeire reagálni kívánó célkitűzés számos elemében jól látható a szövegben. A dokumentumban immár konkrét javaslatként,

¹⁴ Ennek leglátványosabb bizonyítékát Emmanuel Macron 2017. szeptember 26-án, a Sorbonne-on tartott beszéde jelentette; az EU több vezetőjének (köztük az Európai Bizottság elnökének, Jean-Claude Junckernek) beszédei, illetve Németországból érkező reakciók (köztük a szerző megjelölése nélküli, de a – korábbi – pénzügyminiszternek, Wolfgang Schäuble-nak tulajdonított „non-paper”) is az ez irányú politikai akarat meglétének bizonyítékai; lásd: Macron, 2017; Non-paper for paving the way towards a Stability Union, 2017.

¹⁵ Az Európai Bizottságnak a 2021–2027-es pénzügyi perspektívával kapcsolatos hivatalos javaslatait bemutató összes dokumentum elérhető a https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals_en címen.



konkrét összegekkel jelennek meg olyan új tételek, amelyeket a 2017-es vitaanyag felvetésként tartalmazott.

A költségvetés modernizálását a dokumentum szerint néhány fontos alapelv érvényesülése segíthetné elő – ezen alapelvek közül több szerepelt már a 2017-es vitaanyagban is. Ilyen, már nem újdonságként ható szempontok a következők: az uniós hozzáadott értékre helyezendő nagyobb hangsúly; egy, a jelenleginél észszerűbb és átláthatóbb költségvetés igénye; a bürokrácia csökkentése; a jelenleginél rugalmasabb, váratlan helyzetekre is reagálni képes költségvetés (úgy, hogy mindeközben stabil, egyben érzékelhető eredmények elérését segítő költségvetésről beszélhetünk).

A fentiekén túlmenő, új, egyben rögtön viták keresztüztüzebe keveredett elemként jelent meg az uniós finanszírozás és a jogállamiság tiszteletben tartása közötti kapcsolat megerősítésére irányuló szándék. A javaslat szerint: „A jogállamiság tiszteletben tartása elengedhetetlen előfeltétele a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásnak és a hatékony uniós finanszírozásnak. A Bizottság ezért olyan új mechanizmust javasol, amely megvédi az uniós költségvetést a jogállamisággal összefüggő általános hiányosságokhoz kapcsolódó pénzügyi kockázatoktól.” (Európai Bizottság, 2018:4–5)

A javaslattal szembeni ellenérzések – amelyek elsősorban lengyel és magyar politikai nyilatkozatokban konkretizálódtak – annak fényében érthetőek, hogy egy eddig a gyakorlatban nem alkalmazott mechanizmusra tett javaslatról esik szó; nyilván az sem tekinthető véletlennek, hogy mely országok részéről lehetett élénk tiltakozást tapasztalni e javaslattal kapcsolatban. Ugyanakkor az is világos, hogy az uniós költségvetés nem valamilyen különálló entitás, hanem az európai integráció egészének része (ráadásul, ha az integráció összehatását, költségeit-hasznát nézzük, viszonylag kis (bár jól látható és láttatható) része. A költségvetés az integráció céljait hivatott szolgálni, ezt is teszi évtizedek óta, több-kevesebb sikerrel. Ebből a megközelítésből tekintve jogosnak tűnik az, hogy az integráció alapvető értékeivel szembenálló, az integráció működését, ezen belül a közös költségvetés forrásainak ezen elvekkel összhangban álló felhasználását nehezítő körülmények fennállása esetén a finanszírozás terén arányosnak tekinthető intézkedések léphessenek életbe. Természetesen sok függ a konkrét megfogalmazástól, a szabályoktól, az azonban megjegyzendő, hogy a jogállamiság követelménye immár negyedszázada (a koppenhágai kritériumok megfogalmazása óta) az „európai klubban” való tagság expliciten megfogalmazott feltétele.

A javaslat bemutatja a 2021–2027-es időszakra javasolt pénzügyi perspektíva kiadási tételeit is. A fő kiadási tételek, és a hozzájuk az időszak egészére tervezett kötelezettségvállalások nagysága (folyó árakon) a következők:¹⁶

1. egységes piac, innováció és digitális gazdaság: 187 370 millió euró;
2. kohézió és értékek: 442 412 millió euró (ebből: gazdasági, társadalmi és területi kohézió: 373 000 millió euró);
3. természeti erőforrások és környezet: 378 920 millió euró (ebből: piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések: 286 195 millió euró);
4. migráció és határigazgatás: 34 902 millió euró;
5. biztonság és védelem: 27 515 millió euró;

¹⁶ A 2021–2027-es időszakra vonatkozó adatok forrása: Európai Bizottság, 2018:27.



6. szomszédság és a világ: 123 002 millió euró;
7. európai közigazgatás: 85 287 millió euró (ebből: az intézmények igazgatási kiadásai: 66 028 millió euró).

E hét fő kiadási tételre a 2021–2027-es időszak alatt folyó árakon számítva 1 279 408 millió eurónyi kötelezettségvállalás (az uniós GNI 1,11%-a) jut; a kifizetéseket illetően a tervezett összeg 1 246 263 millió euró (az uniós GNI 1,08%-a). A tervezet tartalmaz még a többéves pénzügyi keret határain kívül eső tételeket is (Speciális eszközök: Sürgősségisegély-tartalék; Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap; Az Európai Unió Szolidaritási Alapja; Rugalmassági Eszköz; Európai beruházásstabilizáló funkció; Európai Békekeret), ezek tervezett összege a hétéves időszakra 29 434 millió euró (folyó árakon, kötelezettségvállalások).

A kiadási tételek kapcsán kiemelendő a 4. és az 5. tétel (migráció és határigazgatás; biztonság és védelem) önálló tételként való megjelenése – korábban, noha szerepeltek már (alacsonyabb) összegek ilyen jellegű kiadásokra a közös költségvetésben, ezek a területek nem képeztek önálló fő kiadási tételt. A két tétel már a 2017-es bizottsági vitaanyagban is szerepelt, mint lehetséges új (önálló) kiadási terület. Fontos üzenet emellett a versenyképesség erősítésének növekvő súlya (elsősorban az 1. kiadási tétel kerestül), a kohézióra, valamint a természeti erőforrásokra (azon belül is elsősorban a közös agrárpolitikára) fordított összegek súlyának csökkenése. Ugyancsak fontos a Gazdasági és Monetáris Unió és a közös költségvetés kapcsolatáról szóló rész, amely azonban egyelőre azt tükrözi, hogy a már 2017-ben felvetett opciók, illetve kérdések tekintetében még nem született meg a döntésre, valamint a válaszra vonatkozó, javaslatként a siker reményével kecsegtetve kommunikálható álláspont.

A dokumentum foglalkozik a forrásoldal jövőjével is, kiemelve azt az egyszerűsítési lehetőséget, amelyet a Brexit esetén a brit kedvezmény azonnali, valamint az annak kapcsán más tagállamok részére biztosított egyéb kedvezmények fokozatos (öt év alatti) megszűnése jelenthet. A Brexit miatt kieső jövedelmek¹⁷ (a brit nettó befizetés kiesése) miatt több tagország befizetései megnőhetnek, cél e növekedés fokozatossá tétele. A források bővülését szolgálja a vámok esetében a megtartható beszedési költségek 10%-ra csökkentése (a jelenlegi 20%-ról) – ez növeli a bevételeket, a szándék szerint oly módon, hogy a tagországok által megtartható összegek a jelenleginél közelebb lesznek a források beszedésének valós költségeihez.

A dokumentum foglalkozik a közös költségvetés potenciális új forrásaival is. A 2017-es bizottsági vitaanyagban még kilenc potenciális új forrás szerepelt, ezekből 2018 májusára három maradt:

- az európai kibocsátás-kereskedelmi rendszer bevételei 20%-ának bevonása a közös költségvetés finanszírozásába;

¹⁷ Somai (2009) e jövedelmek kapcsán kiemeli azt a bizonytalanságot, amely abból adódik, hogy a brit kilépésről szóló tárgyalások eredményei, köztük a Brexit pénzügyi vonatkozásai, a közös költségvetésben jelentkező hatásai, azok ütemezése stb. még nem ismertek. Ehhez hozzátehetjük, hogy a Brexit esetleges elmaradása alapján érintené a forrásoldallal kapcsolatban a dokumentumban leírtakat.



- a közös összevont társaságiadó-alap létrehozása, illetve ezen alap után befizetések teljesítése a közös költségvetésbe;
- nemzeti befizetések az újrafeldolgozatlan műanyag csomagolási hulladék mennyisége alapján.

A három új forrás – amennyiben bevezetik ezeket – a tervek szerint a hétéves időszak átlagában a közös költségvetés kiadásainak 12%-át fedezné, lehetőséget teremtve ezáltal az új, vagy a korábbinál hangsúlyosabban megjelenő prioritások szükségleteinek finanszírozására, s ezzel párhuzamosan a GNI-forrás szerepének csökkentésére. Fontos megjegyezni az új forrásokra vonatkozó tervekkel kapcsolatban, hogy mindegyikük szervesen kapcsolódik valamely közös, illetve közösségi politikához (a környezetvédelemhez, valamint az egységes belső piacához), ezáltal bevezetésük esetén erősíthetnék a közös költségvetés és a közös politikák közötti kapcsolatot.

Az Európai Bizottság javaslata a 2021–2027-es pénzügyi perspektíváról folytatott vita hivatalos kezdőpontját jelenti. A dokumentum koherens képet rajzol fel, amelynek alapján forradalmi változások ugyan nem várhatók, hangsúly-áthelyeződések azonban világosan érzékelhetők. Ezek eredményeként folytatódik a közös agrárpolitikára és halászatra, valamint a gazdasági, társadalmi és területi kohézióra szánt összegek arányának csökkenése: az időszak végére a két tétel együttes súlya a közös költségvetésben a tervek szerint 60% alá csökken, külön-külön kb. egyforma (valamivel 30% alatti) súlyt fognak képviselni. Folytatódhat az egyéb programokra fordított kiadások súlyának növekedő trendje, itt a növekedés fő területeit a versenyképességre, a biztonságra és védelemre, a migrációra és határigazgatásra, valamint az EU külső akcióira (szomszédság és a világ) fordított összegek jelentik. E területek fejlődése természetesen nem egyforma: van, ahol egy hosszabb távú folyamat folytatódásáról beszélhetünk (versenyképesség), viszonylag jelentős összegszerű növekedés, de kevésbé látványos növekedési ráta mellett, míg másutt (különösen a biztonsági és védelmi kiadások egyes területein) a növekedés aránya igen látványos, amely jelentheti egy fontos változás kezdetét, ugyanakkor a közös költségvetés egészéhez képest még mindig kis részarányról van szó.

Fontos azt is hangsúlyozni, hogy javaslatról van szó – a múlt és a jelen számaival igazán majd a viták során kialakuló végeredményt lesz érdemes. A szándékokra vonatkozóan természetesen már a most ismert számok alapján is sok mindent el lehet mondani, ugyanakkor a korábbi tapasztalatokból tudjuk, hogy a bizottsági javaslatához képes jelentős, akár a bizottsági szándékkal ellentétes irányú elmozdulást eredményező változások is bekövetkezhetnek a viták során (ennek legvilágosabb példáját a jelenlegi, 2014–2020-as pénzügyi perspektíva körüli vita, illetve annak eredménye szolgáltatta). Az Európai Bizottság a szokásosnál jóval rövidebb idő (egy év) alatt kíván eljutni a végeredményhez – nagy kérdés, hogy ezt a nem egyszerű körülmények (köztük kiemelten a Brexit körüli tisztázatlan kérdések, vagy épp a jogállamiság kérdésének a finanszírozással való összekötése körüli lehetséges bonyodalmak) végül lehetővé teszik-e, és amennyiben igen, úgy milyen hatással lesz ez a feszített időterv a tárgyalások kimenetelére.



Záró megjegyzések

Az EU közös költségvetésének az a feladata, hogy pénzügyi támogatást nyújtson az EU tagországai által közösen kialakított (közös/közösségi) politikáknak. Az uniós költségvetés kiadási oldala fejlődésének bemutatása után feltehetjük a kérdést, hogy képes-e a közös költségvetés teljesíteni ezt a feladatot.

A kérdésre adható válasz: „igen, de...”. Az EU közös költségvetése nagymértékben hozzájárult számos kulcsfontosságú uniós politika működéséhez és fejlődéséhez, ezáltal az integrációs folyamat egészének fejlődéséhez. A KAP, a strukturális műveletek és a kohéziós politika, az utóbbi időben pedig a versenyképességre fordított összegek a legfontosabb példák erre. A költségvetés (legalábbis részben) képes volt követni az integrációs folyamat fejlődését is: ez lehetővé tette azt a – ha nem is optimális, de legalábbis megfelelő szinten történő – reagálást az olyan kihívásokra, mint az 1980-as évek déli bővítései vagy a 2004-től kezdődő keleti bővítési folyamat. Hozzátehetjük még ehhez, hogy minden vita, feszültség és változás ellenére a költségvetés működése folyamatos volt, és 1988 óta ezt a folyamatosságot nem fenyegette komoly veszély.

Mindezen pozitívumok ellenére a feladat teljesítése korántsem tekinthető problémamentesnek. Az összes felsorolt előny ellenére az integráció számos területe csak kisebb arányban, vagy egyáltalán nem részesült az EU költségvetéséből; utóbbira a legszembetűnőbb példa a GMU és a közös költségvetés közötti közvetlen kapcsolat hiánya. A legtöbb esetben nagyon nehéz volt jelentős változásokat elérni a kiadások szerkezetében, még akkor is, ha a világban bekövetkező változások (és az ezekből adódó kihívások) határozott reakciót (és annak biztos pénzügyi hátteret) igényeltek volna. A tagállamok nettó pozícióihoz kapcsolódó megfontolások számos esetben olyan kompromisszumokat eredményeztek, amelyek nem oldották meg a valódi (sokszor nem is új) problémákat, csak időt nyert velük az EU. (Természetesen nem tagadhatjuk, hogy ez bizonyos esetekben is fontos lehet, de ha az ilyen megoldások sokkal inkább szabályként, semmint kivételként vannak jelen, akkor egyre kevésbé teszik a rendszert átláthatóvá és az esetleges reformokra egyre kevésbé lesznek nyitottak.)

A 2017-es év közelebb hozta hozzánk egy ilyen reform lehetőségét. Az Európai Bizottság és az EU-tagállamok vezetői kifejezték szándékukat, hogy megváltoztassák az integráció jelenlegi működését annak érdekében, hogy mind politikailag, mind pedig gazdaságilag megerősítsék az EU-t, stabilizálva eddigi vívmányait és megteremtve a további fejlődés perspektíváját. Az Európai Bizottság 2018-as javaslata e perspektívába illeszkedik, megteremtve néhány változás lehetőségét; ezen lehetőségek realizálása a tagországokon múlik. A bizottsági javaslat több eleme is erősítené a közös költségvetés és a közös politikák közötti kapcsolatokat. Forradalmi áttörésről ugyan a javaslat (valószínűtlennek tűnő) egy az egyben történő elfogadása esetén sem beszélhetnénk, azonban elképzelhető, hogy elindulhat egy, a kiadások terén évtizedek óta megfigyelhető lassú átrendeződéshez hasonló folyamat, amelynek eredményeként a közös költségvetés és a közös politikák közötti szálak hosszabb távon a jelenleginél lényegesen szorosabbá válhatnak.



Felhasznált irodalom

- ALVES, Rui Henrique – AFONSO, Oscar (2008): Fiscal Federalism in the European Union: How Far Are We?. In FERREIRO, Jesus – FONTANA, Giuseppe – SERRANO, Felipe eds.: *Fiscal Policy in the EU*. Palgrave Macmillan. 6–24. https://doi.org/10.1057/9780230228269_2
- BEGG, Iain (2009): *Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU Budget Review*. SIEPS Report No. 1/2009 (April), Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS).
- Commission Européenne (2000): *Vade-mecum budgétaire*. SEC(2000) 1200 – FR, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- EU multiannual financial framework (MFF 2014–20) (2013). http://u4unity.eu/document1/MFF2014_over.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 24.)
- European Commission (1977): *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration, Volume I: General Report*. Brussels, April 1977. Forrás: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/907775d1-93ce-4824-b0b0-cedc2389731b/language-en> (A letöltés dátuma: 2017. 06. 30.)
- European Commission (1997): *Agenda 2000. For a stronger and wider Union*. COM(97) 2000 final, Brussels, 15 July 1997.
- European Commission (2008): *European Union Public Finance*. 4th Edition, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg. http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/public_fn/EU_pub_fin_en.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 24.)
- European Commission (2014): *European Union Public Finance*. 5th Edition, Publications Office of the European Union, Luxembourg. http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2014/EU_pub_fin_en.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 24.)
- European Council (1999): *Presidency Conclusions. Berlin European Council, 24 and 25 March 1999*. www.europarl.europa.eu/summits/ber1_en.htm és www.europarl.europa.eu/summits/ber2_en.htm (A letöltés dátuma: 2017. 09. 23.)
- European Council (2003): *Presidency Conclusions, Copenhagen European Council, 12 and 13 December 2002, revised version*. Brussels, 29 January 2003. http://aei.pitt.edu/43349/1/Copenhagen_2002_1.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 10. 16.)
- European Council (2013): *Conclusions (Multiannual Financial Framework)*. EUCO 37/13, European Council, Brussels, 8 February 2013. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-37-2013-INIT/en/pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 23.)
- Európai Bizottság (2017a): *Fehér Könyv Európa jövőjéről. A 27 tagú EU útja 2025-ig: gondolatok és forgatókönyvek*. Brüsszel, 2017. március 1. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/feher_konyv_europa_jovojerol_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 10. 16.)
- Európai Bizottság (2017b): *Vitaanyag a Gazdasági és Monetáris Unió elmélyítéséről*. Brüsszel, 2017. május 31. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 29.)



- Európai Bizottság (2017c): *Vitaanyag az Európai Unió pénzügyeinek jövőjéről*. Brüsszel, 2017. június 28. Forrás: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 29.)
- Európai Bizottság (2018): *Modern költségvetés a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret*. COM(2018) 321 final. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c2bc7dbd-4fc3-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF (A letöltés dátuma: 2018. 09. 16.)
- MACRON, Emmanuel (2017): *Initiative for Europe. Speech by M. Emmanuel Macron, President of the French Republic*. Paris, 26 Septembre 2017. www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/english_version_transcript_-_initiative_for_europe_-_speech_by_the_president_of_the_french_republic_cle8de628.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 10. 27.)
- NAGY Zoltán (2001): *Az Európai Unió költségvetése*. Miskolc, Bíbor Kiadó.
- Non-paper for paving the way towards a Stability Union* (2017). <http://media2.corriere.it/corriere/pdf/2017/non-paper.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 14.)
- OATES, Wallace E. (1972): *Fiscal Federalism*. New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- OATES, Wallace E. (1998): *On the Welfare Gains from Fiscal Decentralization*. Working Paper 98–05, University of Maryland Economics Department.
- SOMAI Miklós (2018): Röviden a Bizottság új költségvetési tervezetéről. A Világgazdasági Intézet blogja. https://vilaggazdasagi.blog.hu/2018/05/09/roviden_a_bizottsag_uj_koltsegvetesi_tervezeterol (A letöltés dátuma: 2018. 09. 30.)
- SZEMLÉR Tamás (1996): A „visegrádi” országok csatlakozásának hatásai az Európai Unió költségvetésére. In BALÁZS Péter – MARESCEAU, Marc szerk.: *Magyarország felkészülése az EU-tagságra*. Budapest, OMIKK. 231–269.
- SZEMLÉR, Tamás (2006): EU Budget Milestones: From Fundamental Systemic Reforms to Organised Chaos. *Papeles del Este*, No. 11. Madrid, Universidad Complutense. 1–20.
- SZEMLÉR, Tamás – ERIKSSON, Jonas (2008): *The EU Budget Review: Mapping the Positions of Member States*. SIEPS Report No. 2/2008 (April), Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS).
- SZEMLÉR Tamás (2017): Úton a fiskális föderalizmus felé? *Európai Tükör*, 20. évf. 1. sz. 49–61.



Laposa Tamás

Az eCohesion-konceptió: szolgáltatáshatékonyság mérése érettségi modellel

The eCohesion concept: Measurement of Online Service Efficiency via Maturity Model

A kohéziós politika 2014–2020 közötti szabályozása előírja, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell a támogatási programok kedvezményezettjei számára az adminisztratív ügyek elektronikus intézésének lehetőségét. Mindennek célja a támogatás-kezelés adminisztratív terheinek csökkentése és hatékonyságának javítása – ez a koncepció eCohesion néven vált ismertté. A témát feltáró korábbi kéziratok alapján a koncepció hatékonyságát hat kulcstényező határozza meg, amelyek relevanciáját egy nemrég, az uniós tagállamok körében elvégzett online kérdőíves kutatás keretében vizsgálták.

Az előzetes kutatások alapján a kulcstényezők többségének relevanciája megerősítést nyert, amelyhez további alátámasztást adnak a jelen kéziratban ismertetett statisztikai vizsgálatok. A kézirat célja e kulcstényezők elemzése, valamint a releváns tényezők felhasználásával egy, az eCohesion-konceptiók hatékonyságának mérésére alkalmas érettségi modell követelményrendszerének vázolása.

Kulcsszavak: európai integráció, adminisztratív terhek csökkentése, e-kohézió

The legislation of the current cohesion policy programmes specifies that Member States shall enable beneficiaries to arrange all administrative duties via electronic portals in order to reduce the administrative burdens of cohesion policy. This concept is marked with the term “e-Cohesion” in the scientific discourse. Based on former studies, the concept has six key attributes that leverage its efficiency and impact on

Laposa Tamás PhD-hallgató, NKE Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola. E-mail: laposa.tamas@uni-nke.hu

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítósámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Concha Gyöző Doktori Program keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

burden reduction. The relevance of these attributes has been examined in the course of an online survey carried out lately in various Member States. Preliminary results confirm the relevance of several key attributes which is supported by further evidence-based research described in this paper.

This paper has two main aims. First, to describe the deeper statistical analysis of the survey data. Second, to define the main requirements of a maturity model to measure the efficiency of national eCohesion concepts based on the relevant key attributes.

Keywords: European integration, reduction of the administrative burden, e-cohesion

Bevezetés

A hatályos uniós kohéziós politika szabályozása értelmében az unió különböző típusú fejlesztési forrásokat bocsájt a tagállamok rendelkezésére, amelyek felhasználása közös szabályrendszer mentén, többéves fejlesztési programok (*operatív programok*) végrehajtásával történik. E programok megvalósítása hozzájárul az uniós stratégia növekedési céljainak eléréséhez, valamint a fejlesztéspolitika hosszú távú céljainak (*gazdasági, társadalmi és területi kohézió*) megvalósításához. A vonatkozó rendeletek rögzítik, hogy a tagállamoknak a források felhasználása során horizontális elvként figyelembe kell venniük az adminisztratív terhek csökkentésének követelményét. (Nyikos et al., 2017:17) Tekintettel a fentiekre, az Európai Bizottság útjára indította az eCohesion elnevezésű kezdeményezést, amelynek célja a támogatáskezelés folyamatainak elektronizálása és az adminisztratív terhek ily módon történő csökkentése volt. A koncepció egységes megvalósítása érdekében az eCohesion magas szintű követelményei bekerültek a támogatáskezelés közös szabályait meghatározó joganyagba is.

E szabályok alkalmazása biztosítja az adminisztratív terhek optimális mértékű csökkentését, ugyanakkor tagállami hatáskörben a koncepció követelményei tovább bővíthetők, testreszabhatók. Ilyen módon a tagállami eCohesion-koncepciók eltérő módon valósulhatnak meg, ennek révén a hatékonyság-javulás különböző szintjei érhetők el. Ennek okán a tagállami koncepciók eltérő „érettségéről” beszélhetünk, amelyek mérésére és összevetésére az Európai Bizottság és a Deloitte egy speciális módszertani eszközt (*eCohesion érettségi modell*) dolgozott ki. E modell az elektronikus támogatáskezelő alkalmazások funkcionalitásának vizsgálatával teszi lehetővé az érettség szintjeinek, valamint az adminisztratív terhek várható csökkenésének megállapítását. (Európai Bizottság, 2012:48)

A hivatkozott módszertan dominánsan a támogatáskezelő portálok funkcionális képességeire koncentrál, azonban az eCohesion elemzésével foglalkozó korábbi kutatások alapján a koncepciók minőségét és érettségét számos más nem funkcionális tényező is meghatározza. Korábbi kéziratok alapján az érettséget a funkcionális mellett további technológiai jellegű (*mikroszintű kulcstényezők: interoperabilitás képessége, egyablakos ügyintézés lehetősége, egyszeri adatbekérés elvének értelmezése*) és szervezeti, eljárási



és gazdasági jellegű (makroszintű kulcstényezők: eljárási folyamatok terjedelme, portálok által hozzáférhető források mértéke) tényezők befolyásolhatják. Mindezek felhasználásával egy, az eCohesion hatásainak fókuszáltabb vizsgálatát biztosító modell kialakítására nyílik lehetőség. (Laposa, 2017:371)

A fenti kulcstényezők szerepét és relevanciáját egy, az uniós tagállamok körében elvégzett szakértői szintű kutatás vizsgálta meg és támasztotta alá. Jelen kézirat célja a fenti kutatás értékelése és a relevánsként azonosított kulcstényezők segítségével a fenti eCohesion érettségi modell követelményrendszerének vázolása.

Az eCohesion módszertani és koncepcionális háttere

Az adminisztratív terhek csökkentése

Az Európai Bizottság 2007-ben elindította az „Adminisztratív terhek csökkentésének cselekvési programját”, amelynek értelmezése szerint: „[A]z adminisztratív költségek a vállalatoknál, az önkéntes szektorban, a közigazgatási szerveknél és az állampolgároknál tevékenységükkel vagy termelésükkel kapcsolatos jogszabályi adatszolgáltatási kötelezettségeik teljesítése során felmerülő költségek, történjen az akár a közigazgatási szervek, akár magánfelek felé.” (Európai Bizottság, 2007:5)

A dokumentum megkülönbözteti az adminisztratív költségek és az adminisztratív terhek fogalmát. Az *adminisztratív terhek* azon adminisztratív költségek, amelyek olyan adatszolgáltatási kötelezettségekhez, adatgyűjtésekhez köthetők, amit az érintettek jogszabályi rendelkezések hiányában nem végeznének el. Egyes adatgyűjtések elvégzése és nyilvántartások összeállítása akkor is megtörténne, ha ezt jogszabály nem írná elő. Ezen költségek az érintettek, szervezetek általános működési költségeiként is megjelenének (például könyvelés).

Az adminisztratív terhek egy meghatározott szintje mindenképp szükséges a szabályozás mögöttes szakpolitikai céljainak eléréséhez. Más terhek ugyanakkor nélkülözhetők lennének a szabályozási célok érvényesülésének kockázatát nélkül is. Ezen úgynevezett *indokolatlan adminisztratív terhek* képezik az adminisztratív terhek csökkentésének fő célterületét, amelyekre a fent hivatkozott cselekvési program is fókuszált. A tehercsökkentés elsődleges motivációja, hogy megvalósításával a szabályozás által érintett szervezeteknél, személyeknél jelentős mennyiségű költségmegtakarítás realizálható, a szabályozás eredeti céljainak befolyásolása nélkül. Ezen megtakarítások felhasználása, esetleges innovációs, illetve beruházási forrásként való hasznosítása által komoly gazdasági teljesítménynövekedés érhető el. A cselekvési program a terhek 24%-os csökkenése mellett az uniós GDP 1,4%-os középtávú növekedését vetítette előre. (Európai Bizottság, 2007:2–4; SCM NETWORK, 2005:5–7)

Az adminisztratív terhek mérésének széles körben alkalmazott módszertana a *standardköltség-számítás* (*Standard Cost Model – SCM*), amely a szabályozási területtől és szakpolitikai céloktól függetlenül általánosan alkalmazható mérési módszertant biztosít. Az SCM alapvető építőelmeire bontja a szabályozást, azonosítja a jogszabályban



meghatározott *adatszolgáltatási kötelezettségeket*,¹ *adatigényeket*,² *adminisztratív tevékenységeket*³ és ezekhez mérhető *költségtényezőket* rendel. Az SCM költségtényezői: az *ár* (az adminisztratív tevékenység bér- és óránkénti rezsiköltsége); az *idő* (a tevékenység egyszeri elvégzésének időigénye); a *sokaság* (az érintettek száma az adott országban) és a *gyakoriság* (az évente elvégzendő tevékenységek száma). A költségtényezők szorzata segítségével kiszámíthatók az érintett adminisztratív tevékenység éves országos szintű költségei. Az SCM-módszertan képletét az 1. ábra mutatja be. (SCM NETWORK, 2005:9)

$$\text{Adminisztratív tevékenység költsége} = \text{Ár} \times \text{Idő} \times \text{Sokaság} \times \text{Gyakoriság}$$

1. ábra
Az SCM képlete

Forrás: SCM NETWORK (2015)

Az eCohesion-koncepció

A hivatkozott cselekvési program a tehercsökkentés tizenhárom kulcsterületét nevesítette, amelyek egyike a kohéziós politika volt. Szakértői becslések az adminisztratív terhek csökkentésének 24%-os lehetőségét valószínűsítették a kohéziós politika területén, amelynek elsődleges eszköze az eljárási folyamatok online portálszolgáltatások bevezetése révén történő papírmentesítése volt. Mindezek alapján az Európai Bizottság útjára indította az eCohesion-kezdeményezést, amelynek koncepciója jogi, eljárási, műszaki tényezők sajátos keretrendszereként teszi lehetővé az adminisztratív terhek csökkentését. (Európai Bizottság, 2007:4; Európai Bizottság, 2011:3)

A hatékonyság-javulás elvárt szintjének garantálására az eCohesion fő követelményei a kohéziós politikát meghatározó közös szabályozás részévé váltak. A 1303/2013/EU rendelet az eCohesion három *alapvető komponensét* (elektronikus adatcsere, interoperabilitás, egyszeri adatbekérés) nevesíti. Ezen komponensek természetükből fakadóan közvetlen hatást gyakorolnak az adminisztratív terhek csökkentésére.

Az eCohesion-koncepció relevanciáját jól mutatja, hogy a közszolgáltatások hatékonyságának javítása, az adminisztratív terhek csökkentése és az elektronikus alkalmazások használatba vétele kiemelt hangsúlyt és magas szintű prioritást kap az Európai Bizottság e-kormányzat fejlesztésére vonatkozó szakpolitikai akcióterveiben is. (Nemeslaki, 2014:256)

¹ Az adatszolgáltatási kötelezettségek, olyan jogszabályi előírások, amelyek adatok és információk államigazgatás, vagy harmadik fél felé történő rendelkezésre bocsájtását írják elő az érintettek számára. [SCM NETWORK]

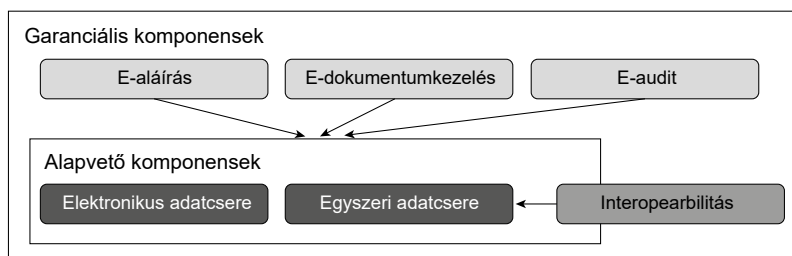
² Az adatszolgáltatási kötelezettségek jelenthetik gépi értelmezésre alkalmas strukturált adatok és nem strukturált állományok rendelkezésre bocsájtását. [SCM NETWORK]

³ Az adatigények teljesítése érdekében az érintettek oldalán különböző adminisztratív műveletek (adatgyűjtés, rendszerezés, transzformáció, adatrögzítés, állományok feltöltése stb.) végrehajtása szükséges. [SCM NETWORK]



Az eljárási folyamatok elektronizálása megváltoztatja az adminisztratív folyamatok működési környezetét és feltételrendszerét, így a folyamatok hitelességének, biztonságának és megmásíthatatlanságának szavatolása különleges *garanciális komponensek* (*e-aláírás, e-dokumentumkezelés, e-audit, interoperabilitás*) meglétét követeli meg. Az interoperabilitás komponens jellege különleges, egyszerre alapvető és garanciális tényezőként is megjelenik, sajátosságait Az „egyszeri adatbekerés” *elvé és az interoperabilitás* című fejezetben bontom ki részletesen.

Az eCohesion-komponensek követelményrendszerét és további követelményeit a 821/2014/EU és a 1011/2014/EU rendeletek határozzák meg. Az alapvető és garanciális komponensek viszonyait és rendszerét a 2. ábra mutatja be.



2. ábra

A komponensek viszonyai és rendszere

Forrás: a szerző

Elektronikus adatcsere

A 1303/2013/EU rendelet szerint a tagállamoknak biztosítani kell, hogy a kedvezményezett és a támogatáskezelésben érintett hatóságok közötti minden információcsere elektronikus portálok útján történjen. (Európai Parlament és Tanács, 2013) A vonatkozó szabályok meghatározzák a portálok használatának minimális funkcionális és technológiai követelményeit, amelyet a tagállamok nemzeti szabályozásukban tovább részletezhetnek. A szabályozás célja a tehercsökkentés optimális szintjének és a koncepció működőképességének szavatolása.

Az elektronikus adatcsere nemzeti hatáskörben szabályozható egyik legfontosabb témaköre az elektronikus portálok használatának kötelezővé tétele. Az uniós szabályozás ugyanis a tagállamok számára előírja a portálok fejlesztését, azonban annak ügyfelek általi igénybevételét nem írja elő, ennek eldöntését nemzeti hatáskörben hagyja.

Az elektronizálás másik meghatározó kérdése az eCohesion-támogatáskezelés teljes életciklusára történő kiterjesztése. A közös szabályok alapján a portálszolgáltatások biztosítása csak a támogatási jogviszony létrejöttét követően kötelező. A pályázatok benyújtása és a szerződések közötti szakaszban a folyamatok papírentességé tétele a tagállamok mérlegelésén múlik. (Európai Bizottság, 1011/2014/EU, 2014)



Az „egyszeri adatbekérés” elve és az interoperabilitás

Az „egyszeri adatbekérés” elve az ügyfél által teljesített információs kötelezettségek ugyanazon projekt tekintetében történő indokolatlan megismétlésének tiltását jelenti az adott támogatási program megvalósításában érintett hatóságok körében. Az egyes hatóságok eszerint nem kérhetik ugyanazon információs kötelezettség különböző formákban történő párhuzamos teljesítését, valamint a folyamatban érintett különböző hatóságok sem kérhetik ugyanazon információ ismételt benyújtását. Az indokolatlan jelző jelentősége, hogy a tilalom nem vonatkozik azon esetekre, amikor az ismételt információszolgáltatásra a benyújtott adatok hiányossága, pontatlansága vagy értelmezhetetlensége miatt van szükség.

A fenti elv teljesítése kizárja az információs kötelezettségek párhuzamosságának lehetőségét, valamint megköveteli az érintett hatóságok együttműködését a beérkezett ügyféloldali információk cseréje, megosztása és újbóli felhasználása érdekében. A szervezetek együttműködésének követelménye az interoperabilitás fogalmával írható le. (Európai Bizottság, 1011/2014/EU, 2014)

Az *Európai Interoperabilitási Keretrendszer* értelmezésében: „Az európai közszolgáltatások vonatkozásában az interoperabilitás az a képesség, mely révén az egymástól eltérő szerkezetű, különböző szervezetek együtt tudnak működni kölcsönösen előnyös, konszenzuson alapuló, közös célok érdekében, ami magában foglalja a szervezetek egyedi munkafolyamatait követő, saját adatátviteli információs és kommunikációs technológiai (IKT) rendszereiken keresztül bonyolított ismeret- és információátadást is.” (Európai Bizottság, 2010:1–2)

Az interoperabilitás tehát összekapcsolódik az egyszeri adatbekérés elvével és annak garanciális komponensét képezi. A szervezetek közti adat- és információcseré hatékonysága érdekében az együttműködés különböző szinteken való megvalósítása szükséges, ami magában foglalja a közös célkitűzések megvalósítását (*politikai interoperabilitás*), a szervezetek megfelelő felhatalmazásának meglétét az együttműködés tekintetében (*jogi interoperabilitás*), az eljárási folyamatok összehangolását (*szervezeti interoperabilitás*), az információs rendszerek összekapcsolását (*műszaki interoperabilitás*), valamint az adatok és információk azonos értelmezését (*szemantikai interoperabilitás*). (Európai Bizottság, 2010:21; Európai Bizottság, 1011/2014/EU, 2014)

Az eCohesion tehát nem tiltja a párhuzamos tagállami információs rendszerek kifejlesztését, csupán a rendszerek összekapcsolását és az információk programszintű megosztását írja elő. A tagállamok tehát szabadon határozhatják meg rendszereik és akár elektronikus portáljaik számát. Az interoperabilitás fogalma ugyanakkor értelmezhető a programozásban érintett hatóságok és más tagállami hatóságok viszonylatában is. E tekintetben a programokat végrehajtó hatóságok közhiteles adatokat vehetnek át más államigazgatási szervek nyilvántartásaiból, és így csökkenthetik az ügyfelektől bekért adatok számát. Mindez az adminisztratív terhek lényeges csökkentését jelenti, és e megközelítésben az interoperabilitás alapvető komponensként is értelmezhető. Kiemelendő, mindez opcionális lehetőséget jelent, alkalmazása tagállami szinten dől el.



E-aláírás, e-dokumentumkezelés, e-audit

A támogatási folyamatok papírmertessé tétele az eljárási folyamatok hitelesítésének módját is megváltoztatja. A hatályos szabályozás értelmében az elektronikus adatcsere-rendszerek tranzakcióit az Európai Parlament és Tanács 910/2014/EU rendeletének megfelelő három elektronikus aláírástípus valamelyikével szükséges hitelesíteni. A hitelesítés megfelelő szintje tagállami hatáskörben állapítható meg, összhangban a tagállami szabályozással, ellenőrzési és auditelőírásokkal. (Európai Bizottság, 1011/2014/EU, 2014)

A folyamatok transzformációja ugyanígy a dokumentumkezelés módjára és eszközeire is kihat, emiatt az elektronikus adatcsere-rendszereknek egyedi funkcionális, biztonsági és szabályozási követelményeknek kell megfelelnie. A rendszereknek megfelelő felhasználói felületek és dokumentumtárak segítségével biztosítani kell a digitális dokumentumok hatékony kezelését. Biztonsági szempontból, a rendszereknek szabványos biztonsági intézkedések révén szavatolni kell a dokumentumok sértetlenségét és megváltoztathatatlanágát. Mindemellert szabályozni szükséges az elfogadott adathordozók körét és a digitális dokumentumok megfelelőségi követelményeit. (Európai Parlament és Tanács, 2013; Európai Bizottság, 821/2014/EU, 2014)

A fenti intézkedések megalapozzák a folyamatok digitális evidenciák alapján történő ellenőrzését és ezt az uniós szabályozás is megerősíti, amelynek értelmében az ellenőrző hatóságok papíralapú alátámasztó dokumentumokat kizárólag kivételes esetekben kérhetnek az érintett hatóságoktól. (Európai Bizottság, 1011/2014/EU, 2014)

Az eCohesion-koncepciók érettsége

A kohéziós politika közös szabályainak alkalmazása biztosítja az eljárási folyamatok adminisztratív terheinek csökkentését, azonban nem célozza meg a hatékonyságjavulás maximumának elérését. A koncepciók teljes hatékonysága a tagállami társadalmi, technológiai és szabályozási környezethez igazítva, nemzeti szabályozás révén érhető el. A fentiek alapján a tagállami eCohesion-koncepciók jelentős különbséget mutathatnak, az adatcsere-rendszerek hatékonysága különböző „szinteken” valósulhat meg. Figyelembe véve az „Adminisztratív terhek csökkentésének cselekvési programjában” előrevetített tehercsökkentés és gazdaságélénkítés mértékét, a koncepciók hatékonyságának mérése és lehetőségekhez mért növelése különös fontosságot kap.

Az eCohesion-portálok fenti problematikája és kihívásai az érettségi modellek módszertanával írhatók le pontosan. Az „érettség” fogalma e tekintetben a vizsgált terület egyfajta teljességét, tökéletes vagy befejezett állapotát jelenti, amely egy kiinduló és végső állapot közötti fejlődési folyamatot követve érhető el. (Lahrman et al., 2010:177) Más megközelítésben az érettségi modellek értékelési eszközök, amelyek rögzített követelmények mentén elősegítik a vizsgált terület érettségének felmérését és javítását. (Bruin et al., 2005)



A tagállami koncepciók „érettségének” mérésére és összevetésére az Európai Bizottság és a Deloitte egy speciális módszertani eszközt, egy úgynevezett eCohesion érettségi modellt dolgozott ki. Ez a modell az elektronikus támogatási portálok funkcionalitásának vizsgálatával segíti az érettség szintjeinek, valamint az adminisztratív terhek várható csökkenésének megállapítását. (Európai Bizottság, 2012:48)

Az érettségi modellek előzetesen meghatározott referenciaértékek mentén teszik lehetővé a vizsgált terület fejlődésének értékelését, az aktuális fejlettségi szint és a jövőbeni fejlesztések elérendő céljainak meghatározását. A modellek jól elkülöníthető és egymásra épülő *szintekként* vázolják fel a vizsgált terület lehetséges fejlődési pályáját. A modellek szintjeinek fejlettsége egy vagy több mérhető tulajdonság, a modellek *attribútumainak* (kulcstényezők) vizsgálata révén kerül megállapításra. A szintek között haladva a vizsgált terület folyamatai, képességei folyamatosan fejlődnek, minőségük, teljesítményük erősödik. (Caralli et al., 2012: 8–9)

A Deloitte eCohesion módszertana dominánsan a portálok funkcionális képességeire koncentrál, azonban az eCohesion elemzésével foglalkozó korábbi kutatások alapján a koncepciók minőségét és érettségét számos más nem funkcionális tényező is meghatározza. A kéziratok felvetései alapján az érettséget a funkcionalitás mellett további technológiai jellegű (*mikroszintű kulcstényezők: interoperabilitás képessége, egyablakos ügyintézés lehetősége, egyszerű adatbekérés elvének értelmezése*) és szervezeti, eljárás, gazdasági jellegű (*makroszintű kulcstényezők: eljárási folyamatok terjedelme, elérhető források mértéke*) tényezők befolyásolhatják. E tényezők felhasználásával az eCohesion hatásainak fókuszáltabb vizsgálatát biztosító modell kialakítására nyílik lehetőség. (CEEGOV, 2018)

Egy nemrég végrehajtott online kérdőíves nemzetközi kutatás a fenti tényezők relevanciájának vizsgálatával foglalkozott, amelynek módszertanát és eredményeit a tanulmány következő fejezete ismerteti.

Az eCohesion kutatás lebonyolítása és eredményei

Módszertan és vizsgálati minta

Az kérdőíves kutatás célja az eCohesion koncepciók tagállami kontextusának feltárása, valamint a korábbiakban azonosított kulcstényezők relevanciájának értékelése. A kutatás *kérdőíve tartalmilag három fő részre bontható: a portálokkal és információs rendszerekkel kapcsolatos általános kérdésblokkra, a portálok funkcionális jellemzőivel kapcsolatos percepcióvizsgálatra, valamint az eljárási folyamatokat és a portálok teljesítményét feltáró kérdéscsoportra.*

Az általános kérdésblokk célja az elektronikus alkalmazások és a tagállami eCohesion-koncepciók jellegzetességeinek (*portálok és intézményi háttérrendszerek száma, kezelt források mennyisége, portálok révén elérhető operatív programok száma és típusa*) megismerése.

Az *első kérdéscsoport kérdései* lényegében kontextuális, az aktuális állapotot feltáró kérdések. A második és a harmadik kérdésblokk sajátossága, hogy a kérdések a korábban azonosított kulcstényezők hatásait vizsgálják az SCM-módszertan egyes költség-tényezői szempontjából. A kutatás megközelítése szerint a fenti összekapcsolás lehetővé



teszi az egyes attribútumok adminisztratív terhekre gyakorolt hatásainak értékelését. Kiemelendő, hogy a kutatás a standardköltség-számítás idő és gyakorisági tényezőire fókuszál, tekintettel arra, hogy a támogatást igénybe vevők száma és az egyes adminisztratív tevékenységek rezióradíja meghatározóan gazdasági tényezők és nem az elektronikus portálok koncepcionális paramétereinek függvénye.

A *percepciók kérdésblokk* a válaszadók véleményét, elvárásait kutatja az egyes portáljellelmezők elterjedtsége, valamint az adminisztratív tevékenységek elvégzésének időigényére (*SCM időtényező – adminisztratív tevékenységek átfutási ideje*) és hibamentességére (*SCM gyakorisági tényező – adminisztratív tevékenységek megismétlésének valószínűsége a hibás adatszolgáltatás következtében*) gyakorolt hatásai szempontjából. E szempontok szerint a résztvevők három kérdéslistában hétszintű skálák mentén értékelhették az egyes portáljellelmezőket és funkciókat. Az egyes kérdéslisták tizenegy portáljellelmező skálás értékelését tették lehetővé, amelyek mindegyike a korábban azonosított mikro-szintű kulcstényezők valamelyikéhez volt köthető. A portáljellelmezők kiválasztása során a kutatás figyelembe vette a 1011/2014/EU rendelet által előírt portálfunkciók körét, valamint a szakértői diskurzusban gyakran előforduló portáljellelmezőket. Az eCohesion kulcstényezők, portáljellelmezők és költségtényezők kapcsolatáról az 1. táblázat ad áttekintést.

1. táblázat

Mikrotényezők, portáljellelmezők és költsétparaméterek feltételezett viszonyrendszere

Kulcstényező	Portáljellelmezők	Feltételezett kapcsolódás SCM-költségtényezőkhöz
Funkcionalitás	interaktív és előre kitöltött formanyomtatványok	A tevékenységek időigénye csökken. A könnyebb adatrögzítés, illetve az ügyfél helyett kitöltött űrlapmezők révén a hibázás lehetősége minimalizálódik. (Idő, Gyakoriság)
Funkcionalitás	automatikus számítások	Az ügyfél helyett kitöltött űrlapmezők révén a hibázás lehetősége és az adatrögzítés időigénye csökken. (Idő, Gyakoriság)
Funkcionalitás	automatikus, beágyazott ellenőrzések	A kontrollált adatbevitel révén a hibázás lehetősége csökken. (Gyakoriság)
Funkcionalitás	rendszer által generált figyelmeztető, tájékoztató üzenetek	A felhasználóbarát funkciók révén az ügyfél a megfelelő időpontban értesül az adminisztratív tevékenységek végezhetőségéről, az adminisztratív teendők nyomon követése minimális időráfordítást igényel. (Idő)



Kulcstényező	Portáljellelmezők	Feltételezett kapcsolódás SCM-költségtényezőkhöz
Funkcionalitás	projekt aktuális állapotának online nyomon követése	A felhasználóbarát funkciók révén az ügyfél a megfelelő időpontban értesül az adminisztratív tevékenységek végezhetőségéről, az adminisztratív teendők nyomon követése minimális időráfordítást igényel. (Idő)
Funkcionalitás	beépített online segédletek	A rendszer használatát segítő online segédletek segítik a teendők pontosabb, gyorsabb elvégzését. (Idő, Gyakoriság)
Funkcionalitás	kiemelt portálfunkciók közvetlen elérhetősége a portál főoldalán	A gyakran használt funkciók könnyebben, kevesebb kattintással és időráfordítással érhetők el. (Idő)
Funkcionalitás	chatfunkciók – ügyfélszolgálat közvetlen elérhetősége	Az ügyfélszolgálat közvetlen elérése könnyíti a rendszer használatát és segíti a teendők pontos elvégzését. (Idő, Gyakoriság)
Egyszeri adatbekérés	korábban beküldött adatok felhasználása	A korábban beküldött hiteles adatok felhasználása csökkenti az ügyfél által rögzítendő adatok mennyiségét és a hibázás lehetőségét. (Idő, Gyakoriság)
Interoperabilitás	adatok átvétele más információs rendszerekből	A hiteles adatok átvétele más rendszerekből csökkenti az ügyfél által rögzítendő adatok mennyiségét és a hibázás lehetőségét. (Idő, Gyakoriság)
Egyablakos ügyintézés	különbözö programok/ támogatások űrlapjainak azonos felületről való elérhetősége	Az ügyfél egy ügyfélfiókon keresztül azonos felületek segítségével különböző projektek, támogatási konstrukciók adminisztratív teendőit tudja intézni. Az egységes funkciók használata és az egyablakosság csökkenti az ügyintézés időigényét és a hibázás lehetőségét. (Idő, Gyakoriság)

Forrás: a szerző

Fontos megjegyezni, hogy a résztvevők nem ismerték a funkciók, kulcs- és költségtényezők fent vázolt viszonyrendszerét. A kérdőív kitöltése során csupán jól megfogható portáljellelmezőket kellett értékelniük, így a fent vázolt előzetes feltételezések nem befolyásolták a válaszadást.



A kérdőív harmadik kérdésblokkja a támogatáskezelés különböző eljárásrendi folyamatainak (döntés-előkészítés, beszámolás, finanszírozás) eljárásrendi terjedelmét (egyszeri és ismétlődő adminisztratív kötelezettségek száma, bekért adatok és dokumentumok mennyisége) és meghatározottságát vizsgálja, abból a feltételezésből kiindulva, hogy az eljárásrendi követelmények alapjaiban befolyásolják az adminisztratív tevékenységek időigényét és a hibalehetőségek számát. (Laposa, CEEGOV, 2018:431)

E kérdéscsoport a portálok általános működési mutatóit (különböző tevékenységek átfutási ideje, ismételt adatbekérések és korrekciók gyakorisága) is vizsgálja, így biztosítja a későbbiekben a funkcionális és eljárásrendi tényezők és az adminisztratív terhek költségparamétereinek összevetését.

A kutatási minta kiválasztásának kiemelt követelménye volt, hogy a fenti kérdőívet a területet és az érintett rendszereket jó ismerő szakemberek, felhasználók töltsék ki. A mintaválasztás másik kritériuma volt, hogy a beérkezett válaszok lehető leghatékonyabb körben fedjék le az unió tagállamait és az eCohesion által érintett fejlesztési programok körét. A fentiek okán a kérdőívet célzottan a különböző uniós programokat végrehajtó tagállami intézményeknek és az eCohesion-koncepció kidolgozásában részt vevő szakértőknek küldték el.

A kutatás célja volt, hogy a fent meghatározott szakértői minta alapján legalább 50-100 válasz érkezzen be, hogy a vizsgált minta statisztikailag kellően reprezentatív lehessen. A kérdőíves vizsgálat zárásáig 73 válasz érkezett, 21 uniós tagállamból. A résztvevők több mint kétharmada (68,5%) támogatáskezelő szervezeteknél dolgozik, a fennmaradó része pedig pályázó, és a rendszerek aktív felhasználója. A vizsgált rendszerek 64%-a a tagállami felzárkózást segítő úgynevezett *mainstream programok* kezelését biztosítja, 36%-a pedig *interregionális és transznacionális programokat* kezel. A válaszok tagállami megoszlását a 2. táblázat ismerteti.

2. táblázat

A válaszadók tagállami és területi megoszlása

Területi elhelyezkedés	Válaszadó tagállamok	Válaszok száma	Válaszarány (%)
Közép-Kelet-Európa	Ausztria, Csehország, Horvátország, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia	32	43,8%
Észak-Európa, Balti-államok	Dánia, Észtország, Finnország, Lettország, Litvánia, Olaszország, Svédország	19	26,0%
Dél-Európa	Görögország, Portugália, Spanyolország	7	9,6%
Nyugat-Európa	Belgium, Egyesült Királyság, Hollandia, Németország	15	20,5%

Forrás: a szerző



Eljárásrendi tényezők hatásainak vizsgálata

A kutatás eredményeinek elemzése alapján megállapítható, hogy az eljárásrendi követelmények tagállamonként és programonként jelentős eltérést mutatnak. Az információs kötelezettségenként bekérendő adatok száma egyes esetekben kevesebb lehet 10 darabnál, de akár a 150-et is meghaladhatja. Ugyanígy az egy tranzakció során benyújtandó mellékletek száma 0 is lehet, de a 20 darabot is túllépheti.

A kutatás keretei között a portálok adminisztratív terhek csökkentésére gyakorolt hatása alapvetően az átfutási időn és a hiánypótlások gyakoriságán keresztül mérhető (teher tényezők). A válaszadók által megadott adatigények (a portálokon kitöltendő adatmezők és csatolandó mellékletek száma) mennyiségét összevetették a fenti tényezőkkel. A kutatási eredmények feldolgozásának egyik következtetése, hogy az adatigény mértéke nem gyakorol befolyást az eCohesion teher tényezőire. Ennek feltételezett oka, hogy a funkcionális és felületi kialakítás, a portálok használhatósága segíti az ügyfeleket az adminisztratív tevékenységek gyorsabb elvégzésében, így a terhek mértéke a kialakítás révén ellensúlyozható.

A fenti megállapítások ugyanakkor a tényezők előzetes vizsgálatán alapultak, amelynek során az időigény és hiánypótlási egyes mennyiségi kategóriáihoz kapcsolódó leggyakoribb adatigény szinteket vetették össze. A bekért dokumentumok és adatigények kategorizálását a 3. táblázat ismerteti.

3. táblázat

Adat- és dokumentumigények mennyiségi szintjei

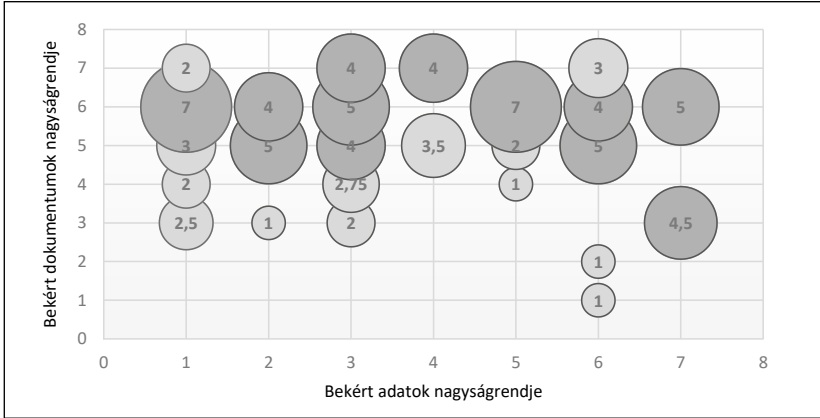
Szintek	Bekért adattípusok száma	Bekért mellékletek száma
1	0–10	0
2	11–25	1
3	26–50	2–3
4	51–75	4–5
5	76–100	6–10
6	101–150	11–20
7	150 db felett	20 db felett

Forrás: a szerző

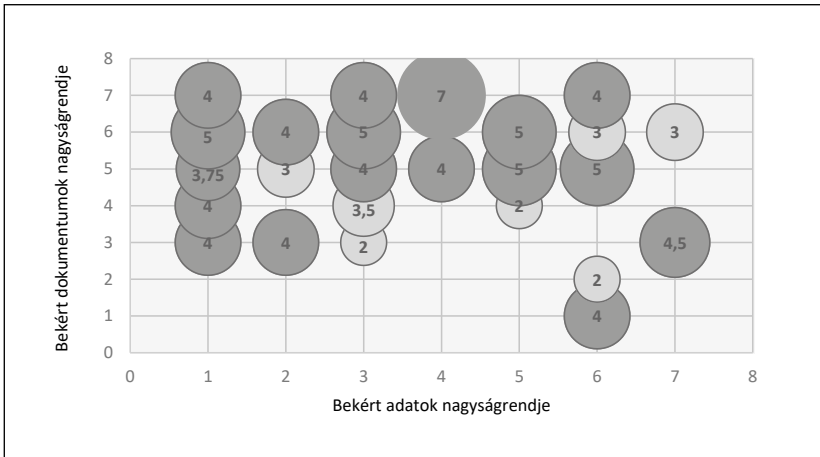
Az állítások igazolásához az adatsorok részletesebb és több szempontú értékelése szükséges. Az *adatigény – időigény* és *adatigény – hiánypótlás* adatsorok újabb elemzésének eredményeit a 3–4. ábra ismerteti. Az ábrák X és Y tengelyei a bekért adatok és alátámasztó dokumentumok nagyságrendi szintjeit mutatják, a buborékok nagysága pedig az egyes *adat- és dokumentum-nagyságrend kombinációkhoz köthető időigény és hibaarány szintek átlagos nagyságát*.

A kutatás módszertana itt az átlagos átfutási idők és hibaarányok alsó és felső szegmensét vizsgálja. Tekintve, hogy az értékelési skálák hét szintet határoznak meg, az értékeket egy alsó 3,5-ös érték alatti (zöld), és egy felső (piros) szegmens szerint választjuk szét. A vizsgálat arra keres választ, hogy az azonos szegmensbe tartozó értékek között kimutatható-e valamilyen összefüggés.





3. ábra
Átfutási idők és adatigények összevetése



4. ábra
Hiánypótlások és adatigények összevetése

Forrás: a szerző

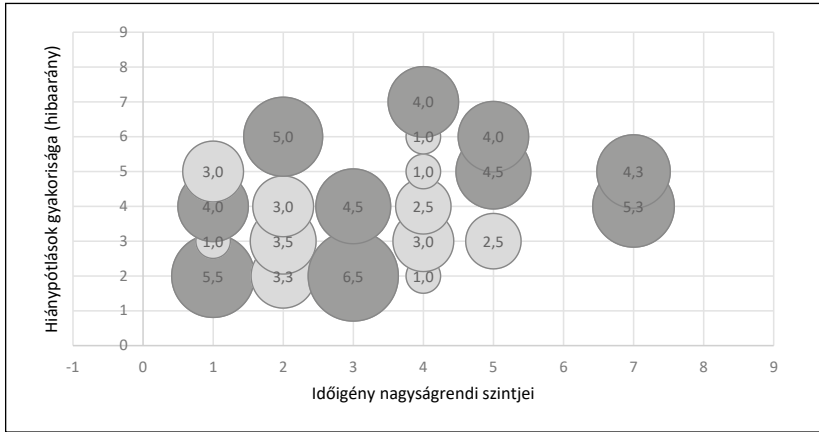
Az elemzés elsődleges következtetése, hogy az bekért adatok mennyiségének nagyságrendi változása nem mutat egyértelmű összefüggést az adminisztratív terhek növekedésével. Az alsó és a felső szegmens értékei egyaránt szórványosan helyezkednek el mindkét tehertényező vizsgálatánál.

A bekért dokumentumok esetében azonban az átfutási idők és a hiánypótlások vonatkozásában is megfigyelhető egyfajta mennyiségi összefüggés, a felső szegmense értékei mindkét tehertényező esetén jellemzően magas dokumentumigény mellett jelentkeznek. Ennek magyarázata lehet, hogy az informatikai rendszerek kontrolljai alapvetően a rendszerbe bevitt adatok pontosságát és teljességét tudják vizsgálni, ugyanakkor a csatolt állományok esetén ez nehezebben kivitelezhető, így megnőhet



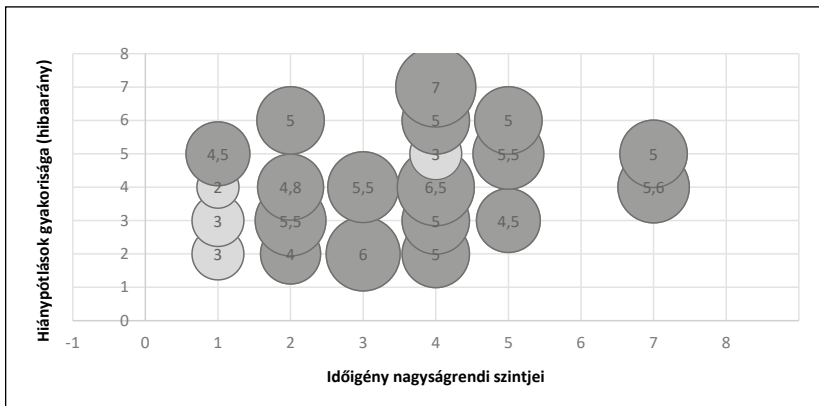
a hibalehetőségek száma. Átfutási idők tekintetében feltételezhető, hogy a mellékletek nagyobb száma miatt az ügyfélnek hosszabb időt szükséges eltöltenie az egyes csatolmányok digitalizálásával, ami jelentősen növelheti az időráfordítást.

A fenti következtetések igazolása azonban további vizsgálatokat igényel. A továbbiakban az adatigényeket és tehertényezőket más szempontból is összevetjük. Az 5–6. ábrák az egyes hibaarány – időigény kombinációk és a bekért adatok, bekért dokumentumok mennyiségének viszonyát mutatják. Az ábrák X és Y tengelyei az időigény és hibaarány nagyságrendi szintjeit mutatják, a buborékok nagysága pedig a vonatkozó adat- és dokumentumigények átlagos nagyságát.



5. ábra

A portálok tehertényezőinek összevetése az adatigényekkel – bekért adatok átlagos mennyisége



6. ábra

A portálok tehertényezőinek összevetése az adatigényekkel – Bekért dokumentumok átlagos mennyisége

Forrás: a szerző



A bekért dokumentumok vonatkozásában az alsó és felső vizsgálati szegmens értékei egyaránt erősen szórványosan helyezkednek el mindkét tehertényező tekintetében. Egyedül a legkevésbé hatékony portálok esetében (magas időigény, hibaarány) figyelhetők meg kizárólag magas értékek, de ezen adatok nem haladják meg a magasabb portálhatékonyság mellett tapasztalható értékeket. Az elemzés tanúsága szerint *a bekért adatok mennyiségének és a portálok hatékonysági mutatóinak alakulása között nem mutatható ki összefüggés.*

A bekért dokumentumok köre szempontjából megállapítható, hogy a dokumentumigény szintje meghatározóan csak alacsony időigény és hibaarány mellett marad az alsó vizsgálati szegmensben. Ugyanakkor a felső szegmens alacsonyabb értékei is szinte kizárólag alacsony időráfordítás és közepes hibaarány mellett jelentkeznek. Az idő- és hibaarány már átlagos szintje mellett a dokumentumigény meglehetősen magas értékeket mutat, amely jelenség ugyanígy a kevésbé hatékony portálszegmensben is megfigyelhető.

Az adatok elemzése megerősíti a korábbi következtetéseket, hogy a bekért adatok mennyisége nem gyakorol látványos hatást az idő- és hibamutatók alakulására. *A dokumentumigény azonban jelentősen befolyásolhatja az adminisztratív terhek mennyiségét, így a fent vázolt új érettségi modell kidolgozása során javasolt ennek figyelembevétele.*

A fenti eredmények nemcsak az ügyféloldali adminisztratív terhek csökkentése szempontjából fontosak. A hatékonyság javulása révén felszabaduló intézményi kapacitás az adminisztratív ellenőrzési feladatok helyett mélyebb szakmai vizsgálatokra fordítható, ami lényegesen javítja a projektek minőségét és segíti a források felhasználását.

A forrástömeg hatása az adminisztratív terhekre

Korábbi kutatások alapján a portálok hatékonyságának további makrotényezője lehet a portál által kezelt fejlesztési források mennyisége. A feltételezés egyik oka, hogy jelentős forrástömeg és magas ügyfélszám mellett az országos szintű adminisztratív terhek szignifikáns csökkenése érhető el a portálok révén, ami a portálok magasabb szofisztikáltsági szintjének elérésére ösztönözheti a tagállamot. Az elérhető terhecsökkenés kisebb szintje mellett *(kevesebb forrás és ügyfél)* ugyanakkor a tagállamok az IT-fejlesztés költségeinek optimalizálását és a minimális követelményrendszer teljesítését választhatják.

A fenti állítások vizsgálata érdekében, a kérdőíves felmérés során a tagállamok által megadott adatokat *(portálok által kezelt forrástömeg)* a 4. táblázat szerinti értékek mentén kategorizáljuk.



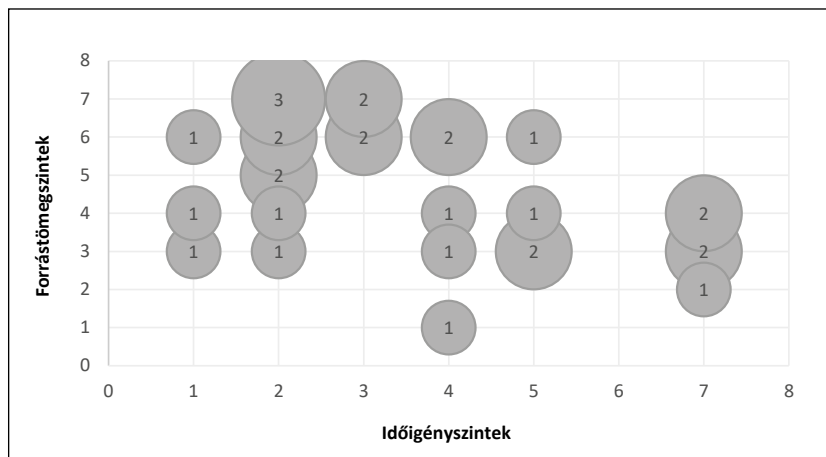
4. táblázat

A portálok által kezelt forrástömeg kategorizálási szintjei

Forrástömegszintek	Összeghatárok (euró)
1	0–10 M
2	10–100 M
3	100–200 M
4	200–500 M
5	500 M – 1 Mrd
6	1–10 Mrd
7	10–100 Mrd

Forrás: a szerző

Az egyes portálok forrástömegszint értékeit összevetettük a portálok pályázati szakaszban mért időigény és hibaarány mutatóival, amit a 7–8. ábrák prezentálnak. Az ábrák X tengelyei az időigény és hibaarány nagyságrendi szintjeit mutatják, az Y tengely pedig a forrástömegszinteket. A buborékok mérete az azonos értékeket mutató rendszerek számát jelzi.

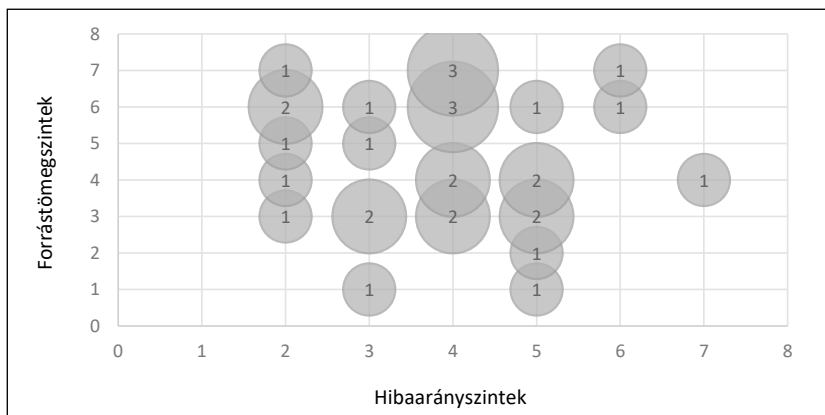


7. ábra

Tehertényezők és a portálok forrástömeg szintjének összevetése – időigény és forrástömeg viszonya

Forrás: a szerző





8. ábra

Tehertényezők és a portálok forrástömeg szintjének összevetése – hibaarány és forrástömeg viszonya

Forrás: a szerző

Az ábrák értelmezése arra enged következtetni, hogy a portálok időbeli hatékonysága szempontjából az 500 millió eurós forrásszint egyfajta határvonalat képez. Ezen összeg felett, a portálok döntő többsége az átlagos átfutási idők alatti szinteken helyezkedik el. A legmagasabb, 10 milliárd euró feletti szinteken pedig minden rendszer esetében alacsony időértékek tapasztalhatók. Mindez megerősíteni látszik a fenti felvetéseket, hogy a forrástömeg nagyságrendi emelkedése ösztönzi a portálok szofisztikáltságának emelését.

A hiánypótlási mutató tekintetében ugyanakkor a diagram nem mutat tendenciózus összefüggéseket, a portálok minden forrásszinten meglehetősen széles skálán helyezkednek el. Mindennek egyik oka lehet a dokumentumigények kapcsán kimutatott összefüggés, amely szerint a hiánypótlások számának nagyságrendje a csatolandó mellékletek számának függvényében emelkedik, amit a rendszerek funkcionális kialakítása nem feltétlenül tud ellensúlyozni.

Összességében megállapítható, hogy a portálok által kezelt *forrástömeg befolyást gyakorolhat a portálok kialakítására, így mint makrotényező, figyelembe veendő az eCohesion érettségi modell kidolgozása során.*

Portálok funkcionálitása

A kérdőív kitöltésekor a résztvevők hételemű percepció skálákon értékelték az egyes portáljellelmezők időigényre és hiánypótlásra gyakorolt hatását. A portáljellelmezők mindegyike összeköthető az eCohesion valamely mikrotényezőjével (*funkcionálitás, interoperabilitás, egyablakos ügyintézés, egyszeri adatbekerés*), amelyek relevánsak lehetnek a portálok érettsége szempontjából.

A cikk arra keres választ, hogy igazolható-e a fenti mikrotényezők relevanciája. A kutatás azt vizsgálta, hogy mely portáljellelmezők (és *ezáltal mikrotényezők*), statisztikai mutatók (*módusz, medián, számtani átlag*), esnek a skála felső szegmensébe. A mérési skála ehhez három tercilire (*alsó 0–2,33; középső 2,34–4,66; felső 4,67–7*) lett felosztva.



A vizsgálat szigorú megfelelési követelményeket fogalmazott meg, ami szerint azon jellemzők tekinthetők relevánsnak, amelyek estén mindhárom mutató idő vagy hiány-pótlás tekintetében a felső tercilisbe esik. A válaszok leíró statisztikáit az 5. táblázat összegzi, a fenti követelmények teljesülését félkövér jelöli.

5. táblázat
Portáljellemzők statisztikai mutatói

Portáljellemzők	Idő (módusz)	Idő (átlag)	Idő (medián)	Hiba (módusz)	Hiba (átlag)	Hiba (medián)
Adatok átvétele más információs rendszerekből	29% (7)	4,7	5	42% (7)	5,46	6
Automatikus beágyazott ellenőrzések	36% (7)	4,99	6	48% (7)	5,45	6
Beépített online segédletek	23% (5)	4,19	4	24% (5)	4,67	5
Automatikus számítások	48% (7)	5,71	6	63% (7)	6,15	7
Rendszer által generált figyelmeztető, tájékoztató üzenetek	33% (6)	5,25	6	37% (7)	5,44	6
Interaktív és előre kitöltött formanyomtatványok	35% (7)	5,42	6	48% (7)	5,69	6
Projekt aktuális állapotának online nyomon követése	19% (5)	4,39	5	23% (4)	4,15	4
Különböző programok/támogatások űrlapjainak azonos felületről való elérhetősége	25% (7)	4,57	5	18% (6)	4,26	4
Kiemelt portál-funkciók közvetlen elérhetősége a portál főoldalán	28% (4)	4,65	5	25% (4)	4,22	4
Chatfunkciók – ügyfélszolgálat közvetlen elérhetősége	30% (1)	3,4	4	28% (1)	3,48	4
Korábban beküldött adatok felhasználása	23% (7)	4,77	5	25% (7)	4,73	5

Forrás: a szerző



A fenti vizsgálat alapján elmondható, hogy az egyablakos ügyintézés kulcstényező tekintetében a fenti relevanciapróba nem volt eredményes. A további mikroszintű tényezők esetén erős dominancia figyelhető meg a vizsgálati mintában, így a specifikus érettségi modell kialakítása során e tényezők figyelembe vétele javasolt. E tényezők közel minden releváns portáljellelmező esetében mindkét hatékonysági mutatónál teljesítik a fent meghatározott követelményeket.

Az eCohesion érettségi modell

A fenti elemzések alapján három mikroszintű (funkcionalitás, interoperabilitás, egyszeri adatbekérés) és két makroszintű tényező (eljárásrend, forrástömeg) gyakorol hatást a portálok hatékonyságára és az adminisztratív terhekre. A relevánsnak talált kulcstényezők, portáljellelmezők és tehertényezők körét és kapcsolatait a 6. táblázat foglalja össze.

6. táblázat
Az eCohesion releváns attribútumai

Kulcstényezők	Vizsgált tulajdonság	Hatás a terhek időtényezőjére	Hatás a terhek gyakoriságára
Egyszeri adatbekérés	korábban beküldött adatok felhasználása	Igen	Igen
Eljárásrend	bekért mellékletek száma	Igen	Igen
Források mennyisége	portál által kezelt forrástömeg	Igen	Nem
Funkcionalitás	automatikus ellenőrzések	Igen	Igen
Funkcionalitás	beépített online segédletek	Nem	Igen
Funkcionalitás	automatikus számítások	Igen	Igen
Funkcionalitás	tájékoztató üzenetek	Igen	Igen
Funkcionalitás	interaktív és előre kitöltött formanyomatványok	Igen	Igen
Interoperabilitás	funkcionalitás, az interoperabilitás és az egyszeri adatbekérés	Igen	Igen

Forrás: a szerző

A fenti tényezők alapján vázolható egy olyan érettségi modellel, amely lehetőséget ad az eCohesion-koncepciók hatékonyságának többtényezős vizsgálatára.

A modell vizsgálati attribútumainak meghatározásához és szintjeinek elkülönítéséhez a kutatás eredményeinek további többváltozós statisztikai módszerekkel történő elemzése szükséges a 6. táblázat szerinti tényezők figyelembevételével. A szintek száma alapvetően a statisztikai vizsgálatok eredményétől függ, de javasolt lehetőség szerint az érettségi modellek kialakításánál elterjedt ötszintű skálák kialakítása. A szintek



kialakítását követően megvizsgálandó az egyes kulcstényezők tehercsökkentésre gyakorolt hatása, ami alapján lehetővé válik azok súlyának meghatározása.

A modell használatához a jövőben vizsgált portálok adatainak felvétele szükséges. Ehhez egy a fenti tényezőkre fókuszáló kérdőívet alakítottak ki, ahol a releváns portáljellemzők használatának elterjedtsége a kutatásból ismert hétfokú skálán lesz értékelhető. A kérdőív kitöltése után az egyes tényezőkhöz rendelt súlyértékek segítségével meghatározható az adott portál összesített adminisztratív teher szintje. A modell használatához javasolt online felület kialakítása, amely felhasználóbarát módon segíti a be nemzeti kérdőív kitöltését és az eredmények vizualizációját. A modell tervezett működési logikáját az 7. táblázat szemlélteti.

7. táblázat

Az eCohesion érettségi modell működési logikája

Vizsgált tulajdonság	Funkció használatának elterjedtsége	Funkció súlya	Tényező hatása az adminisztratív terhekre
Korábban beküldött adatok felhasználása	Pontérték (1-7)	Súly 1	Pontérték × Súly 1
Bekért mellékletek száma	Pontérték (1-7)	Súly 2	Pontérték × Súly 2
Portál által kezelt forrástömeg	Pontérték (1-7)	Súly 3	Pontérték × Súly 3
Automatikus ellenőrzések	Pontérték (1-7)	Súly 4	Pontérték × Súly 4
Beépített online segédletek	Pontérték (1-7)	Súly 5	Pontérték × Súly 5
Automatikus számítások	Pontérték (1-7)	Súly 6	Pontérték × Súly 6
Tájékoztató üzenetek	Pontérték (1-7)	Súly 7	Pontérték × Súly 7
Interaktív és előre kitöltött formanyomtatványok	Pontérték (1-7)	Súly 8	Pontérték × Súly 8
Funkcionalitás, az interoperabilitás és az egyszerű adatbekérés	Pontérték (1-7)	Súly 9	Pontérték × Súly 9
Portál adminisztratív terhe:			SUM
Érettségi szint:			SUM érték alapján

Forrás: a szerző

A statisztikai vizsgálatok elvégzése után javasolt a modell széles körű tesztelése a kutatásban részt vevő szervezetek bevonásával. A visszajelzések és értékelések alapján a modell módszertanának további finomhangolása javasolt.



Következtetések, további kutatási irányok

Az eCohesion-koncepció értelmében az uniós tagállamoknak elektronikus portálszolgáltatásokat szükséges biztosítani az uniós fejlesztési programok kedvezményezettjei számára. Korábbi kutatások alapján az elektronikus alkalmazások használata számottevően segítheti a kohéziós politika adminisztratív terheinek csökkentését. A támogatáskezelés közös szabályai meghatározzák a koncepció követelményeit és azok végrehajtásának módját, azonban ezek az intézkedések a tehercsökkentés optimális szintjének elérését teszik lehetővé. A portálszolgáltatások hatékonysága tovább fokozható a követelmények tagállami szintű kiterjesztésével, azaz a tagállamok megközelítésének függvényében a koncepció a hatékonyság különböző szintjein valósítható meg. (Európai Bizottság, 2012:1)

A hatékonyság e rétegzettsége az érettségi modellek módszertanával írható le. Az eCohesion tehercsökkentő hatásának mérésére az Európai Bizottság egy dedikált érettségi modellt dolgozott ki, ugyanakkor e modell hangsúlyosan a portálok funkcionalitására összpontosít. Korábbi kutatások alapján azonban az eCohesion-koncepciók hatékonyságát további mikro- (egyablakos ügyintézés, interoperabilitás, egyszeri adatbekérés) és makroszintű (portálok által hozzáférhető fejlesztési források mennyisége, eljárásrendi tényezők) komponensek befolyásolhatják, azonban a tudományos diskurzusban elérhető érettségi modellek nem terjednek ki e tényezők hatásainak mérésére.

A fenti tényezők hatásait egy nemrég lefolytatott, 21 uniós tagállamban elvégzett online kutatás keretei között vizsgálták. A kutatás többek között a tagállami eCohesion koncepciók szabályozási, pénzügyi és technológiai kontextusát vizsgálta, és annak tehercsökkentést befolyásoló hatásait (az ügyintézés időigénye, hibás adatszolgáltatás miatt megismételt adminisztratív tevékenységek száma – hiánypótlás) mérte fel.

A különböző elektronikus portálok használati adatainak kiértékelése alapján megállapítható, hogy az ügyfelek által benyújtandó dokumentumok száma jelentősen befolyásolhatja az adminisztratív terhek mennyiségét. Az egyes portálok által hozzáférhető forrástömeg tekintetében a vizsgálatok megerősítik azon felvetéseket, hogy *a forrástömeg nagyságrendi emelkedése ösztönzi a portálok szofisztikáltságának emelését és így azok tehercsökkentésre gyakorolt hatását*. A kutatási adatok tanúsága szerint a mikroszintű kulcstényezők tekintetében *a portálok funkcionalitása mellett az interoperabilitás és az egyszeri adatbekérés dominánsan befolyásolja a portálok tehertényezőit*. Ilyen módon e releváns tényezőkre alapozva vázolható egy eCohesion specifikus érettségi modell követelményrendszere.

A modell egyes szintjeinek elkülönítéséhez a kutatás eredményeinek további kvantitatív módszerekkel történő elemzése szükséges, ami alapján azonosíthatók különböző portálok érettségi szintjei, valamint az egyes kulcstényezők súlya. Az így meghatározott értékek és módszertan szerint kialakítható egy specifikus érettségi modell, amely lehetővé teszi az elektronikus portálok hatékonyságának többtényezős vizsgálatát.



Felhasznált irodalom

- BRUIN, Tonia De – FREEZE, Ronald – KULKARNI, Uday – ROSEMAN, Michael (2005): Understanding the Main Phases of Developing a Maturity Assessment Model. In: *Proceedings of the 16th Australasian Conference on Information Systems*. Sydney.
- CARALLI, Richard A – KNIGHT, Mark – MONTGOMERY, Austin (2012): *Maturity Models 101: A Primer for Applying Maturity Models to Smart Grid Security, Resilience, and Interoperability*. Pittsburgh, Carnegie Mellon University, Software Engineering Institute.
- Európai Bizottság (2007): *Az adminisztratív terhek csökkentésének cselekvési programja az Európai Unióban*. Brüsszel, Office for Official Publications of the European Communities.
- Európai Bizottság (2010): Európai Interoperabilitási Keretrendszer. In: *Official Journal of the European Union*. Brüsszel.
- European Commission (2011): *Draft opinion of the High Level Group. Administrative burden reduction; priority area. Cohesion Policy, second opinion – eCohesion Policy*. http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/120430_opinion_ecohesion_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 20.)
- European Commission (2012): eGovernance study at EU / Member State level, Draft final report by Deloitte. https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/external-studies/2012/e-government/fulltext_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 20.)
- LAHRMANN, Gerrit – MARX, Frederik – METTLER, Tobias – WINTER, Robert – WORTMANN, Felix (2010): *Inductive Design of Maturity Models: Applying the Rasch Algorithm for Design Science Research*. Service-Oriented Perspectives in Design Science Research. Springer. 176–191. https://doi.org/10.1007/978-3-642-20633-7_13
- LAPOSA Tamás (2017): *eCohesion maturity: How to measure the efficiency of digital cohesion policy*. Budapest, Central and Eastern European |Dem and e|Gov Days. 371–383.
- LAPOSA Tamás (2018): *eCohesion: how to measure the main drivers of administrative burden reduction*. Budapest, Central and Eastern European e|Dem and e|Gov Days. 431–446.
- NEMESLAKI András (2014): *E-közszolgáltatásfejlesztés*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- NYIKOS Györgyi – HAJDU Szilvia – KONDOR Zsuzsanna – KONDRIK Kornél – MIKLÓS-MOLNÁR Marianna – SÓDAR Gabriella (2017): *Kohéziós politika 2014–2020 – Az EU belső fejlesztéspolitikája a jelen programozási időszakban*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- SCM NETWORK (2005): *International Standard Cost Model Manual – measuring and reducing administrative burdens for businesses*. www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 10.)

Jogforrások

- 1011/2014/EU végrehajtási rendelet
 821/2014/EU végrehajtási rendelet
 1303/2013/EU rendelet



Máthé Réka Zsuzsánna

Társadalmi mozgalmak a visegrádi országokban: konfliktus vagy együttműködés? Empirikus elemzés¹

Social Movements in the Visegrád Countries: Conflict or Cooperation? An Empirical Analysis

Közép- és Kelet-Európa politikai kultúráját figyelembe véve, a globalizációval és az európaizációval járó jelentős társadalmi változásokat leginkább a társadalmi mozgalmak képesek előidézni. Számos kutatás ellenére kérdéses, hogy a V4-ek országaira jellemző mozgalmak inkább a konfliktusos vagy az együttműködéses megoldást választják. A dolgozat célja, hogy az erre utaló általános tendenciákat empirikus adatok segítségével tárja fel. A tanulmány a következő kérdésekre keresi a választ: a) Melyek azok a normák, amelyek a jelenlegi V4-ek országaiban fennálló „stabil” társadalmi rendet alkotják? b) Ezzel szemben milyen szereplők szeretnének változást? c) Van-e lényeges eltérés a nemzeti, illetve az uniós cselekvési térben szereplő aktorok és domináns cselekvési módjaik között? A kutatás a European Social Survey, a GDELT (Global Data on Events, Location and Tone), valamint a Transparency Register adatait használja fel.

Kulcsszavak: Európai Unió, társadalmi mozgalmak, V4, big data

Globalization and Europeanization have significantly contributed to a change in the role of the nation states. Considering the specifics of Central and Eastern European political culture, major societal changes are most likely to be triggered by social movements. Despite numerous researches, it is still debated whether the most significant social movements of the V4 countries tend to choose the cooperative or the conflictual way as their dominant action strategy. The purpose of this paper is to examine the general tendencies of the social movements using empirical data. The study seeks answers to the following questions: a) Which norms best characterize the “stable”

¹ Máthé Réka Zsuzsánna a Nemzeti Közszolgálati Egyetem doktorjelöltje. E-mail: mathe.reka@uni-nke.hu
A kutatás az Emberi Erőforrások Minisztériuma ÚNKP-17-3-III-NKE-53 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.

social order of the V4 countries? b) What kind of actors would like to bring change? c) Is there a significant difference between the actors of the national, respectively, the EU action spheres and their dominant modes of action? The research uses data provided by the European Social Survey, GDELT (Global Data on Events, Location and Tone), and the Transparency Register of the European Union.

Keywords: European Union, social movements, Central and Eastern Europe, big data

Bevezetés és a téma relevanciája

Az 1996-ban megjelent *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies* című könyvben Kenichi Ohmae (1996) szervezetelméleti szakember, elsősorban Japán és Ázsia gazdaságait vizsgálva, úgy vélte, hogy a globalizáció hatására a nemzetállamok szerepei lényegesen meg fognak változni. Az akkor még futuristának tekintett könyv szerzője kifejtette, hogy a globalizáció miatt az egyes nemzetállamok gazdasági kevésbé lesznek versenyképesek. A szerző által négy I-ként (*industry, investment, individuals, information*) említett ipar, befektetések, egyének és az információ a nemzetállamok határaitól függetlenül áramlanak majd, amely jelenség az államok nemzeti gazdaságot irányító és ellenőrző szerepét jelentősen csökkenti. (Ohmae, 1996:141–145) Az így keletkezett nemzetállami hatalom- és befolyáskörök átszerveződnek és megkérdőjeleződnek azok a szokásos témák, amelyekről az állampolgárok szavazáskor dönthetnek. (Ohmae, 1996:142) A felmerülő problémák orvoslását a több nemzetállamot tömörítő régiók létrejöttében, pontosabban aktív létrehozásában véli felfedezni a szerző.

Hasonlóképpen gondolkodott Cerny is, aki úgy vélte, hogy a globalizáció nem más, mint politikai struktúrák újraszerveződése, (Cerny, 1997:253) amelyekről többszintű politikai játszma-ként ír, és hangsúlyozza a transznacionális játéktér fontosságát. Kiemeli, hogy a nemzetállamok mint a közpolitikát alkotó aktorok szerepe mérséklődik, és ezzel arányosan növekednek a kormányközi közpolitikai hálózatok (*transgovernmental policy networks*), a nemzetközi piaci struktúrák, valamint transznacionális okcsoporok és egyéb, kevésbé formális szerveződések szerepei.

A csaknem tíz évvel később megjelent Pierson (2004) hasonló témájú műve már nem hatott futuristának. A korábbi művekhez képest azonban Pierson úgy látta, hogy az államok szerepei nem feltétlenül csökkennek le, hanem átalakultak, sőt további változások várhatóak. A globalizáció és az európaizáció hatására a politikai és gazdasági játéktér szereplői átrendeződnek, ami nagymértékben befolyásolja az államok szerepeinek alakulását, valamint az állampolgárok attitűdjeit is.

Az említett változások társadalmi dilemmákat idéznek elő, amelyek a fogolydilemma-játék alapproblémáihoz hasonlíthatók: a játékosoknak el kell dönteniük, hogy egyéni érdekeiket követik, vagy kooperatív megoldást keresnek. Az állam és a kormányzás egyik célja a kollektív cselekvési dilemmák hatékony megoldása, ez viszont az államok megváltozott szerepei miatt, úgy tűnik, egyre nehezebb feladat. A politikai életben a hatalmi harcok és a konfliktusok elkerülhetetlenek, ugyanakkor az együttműködés a hatékonyabb kormányzást és a közpolitikák megvalósítását eredményezi. (Boda, 2013)



A társadalmi dilemmák politikai kultúrától függően együttműködés útján, vagy konfliktus révén oldódnak meg. Közép- és Kelet-Európa országainak politikai kultúrája lényegesen eltér a nyugati országokban tapasztaltaktól: a választási részvételi arány jóval alacsonyabb, a civil társadalom gyengébb, így az állampolgárok demokratikus folyamatokban való részvétele minimális. Az ehhez hasonló politikai kultúrákban jelentős változást leginkább társadalmi mozgalmak képesek előidézni. Számos kutatás ellenére még mindig kérdéses, hogy a V4-ek országaiban legaktívabb társadalmi mozgalmak inkább a konfliktusos vagy az együttműködéses megoldást választják. (Císař–Vráblíková, 2010; Jacobsson–Saxonberg, 2013)

Kutatásom során az erre utaló általános tendenciákat igyekszem feltárni empirikus adatok segítségével, amely a nemzetközi szakirodalomban a visegrádi országokra vonatkozóan hiánypótló. Jelen tanulmány célja, hogy az állampolgárok attitűdjeit és a lehetséges változások irányait térképezze fel big data segítségével, ugyanakkor a dolgozat terjedelmi korlátai miatt nem célja, az EU-politikákra vagy aktuálpolitikai kérdésekre reflektálni. Az elemzés központjában a visegrádi 4 régió tagországai és az Európai Unió közötti, társadalmi szinten észlelhető viszony jellege áll.

Elméleti keret

Társadalmi mozgalmak

A társadalmi mozgalmak az 1970-es években (McCarthy et al., 1977) kerültek a társadalomtudományok figyelmébe, amikor még kizárólag a különböző nemzetállamokon belüli tiltakozó mozgalmakat jelölt a fogalom (Sewell, 1990; Tarrow, 1994). Az Európai Unió létrejöttével egyidejűleg több kutató a társadalmi mozgalmakat a decentralizált államok és a policentrikus Európai Unió összefüggésében kezdte el elemezni. Az elsők között Marks és McAdam (1996) voltak, akik a politikai lehetőségek növekedésére hívták fel a figyelmet, amelyet az uniós intézményi struktúra és az erőviszonyok megváltozásának tulajdonítottak.

Az egyének állampolgári és politikai jogaikat az európai többszintű kormányzási struktúra által szolgáltatott keretek között gyakorolják. Az Európai Unió aktívan támogatja az alkotmányos állampolgárság erősítését, valamint a transznacionális együttműködések létesítését az uniós értékek mentén, bár ez utóbbi értékek megfogalmazása időnként homályos és sokak által vitatott. Az uniós állampolgárok által végzett valamennyi közösségi, polgári tevékenység, amelynek központjában az EU valamely intézménye vagy közpolitikája áll, hozzájárul a szereplők és az uniós intézmények kapcsolatának megszilárdításához. Az állampolgárok számtalan módon létesíthetnek kapcsolatot az uniós intézményekkel: közvetlenül szavazhatnak az Európai Parlament választásain, kifejezhetik akaratukat az európai polgári kezdeményezés intézménye révén, állandó tagként vagy alkalmazottként folytathatnak egyes civil szervezetekben rendszeres tevékenységet, részt vehetnek különböző szervezetek időszakos rendezvényein, lobbizhatnak egy-egy adott közpolitikai kérdés mentén, esetleg felvonulhatnak békementeken vagy épp ellenkezőleg, elégedetlenségüknek adnak hangot különböző tüntetéseken. Az Európai Unióban aktív társadalmi mozgalmak különösen fontos szerepet játszanak



a többszintű kormányzás rendszerében, valamint az európai kollektív identitás kialakításában. (Smismans, 2003)

A társadalmi mozgalom koncepcióját különböző szerzők más-más értelmezésben használnak és gyakran felcserélődnek a „civil társadalom”, a „nonprofit szervezetek”, az „érdekcsoportok” vagy a „társadalmi mozgalmak szervezetei” fogalmakkal. Dolgozatomban a della Porta és Diani (2006:20) által leírt meghatározást használom alapnak, akik a társadalmi mozgalmakat ekképpen írják körül: „[E]lkülönített társadalmi folyamatok, amelyeknek szereplői kollektív cselekvési módokban vesznek részt, világosan azonosított ellenfelekkel vannak konfliktusos kapcsolatban, sűrű, informális hálózatok révén kapcsolódnak egymáshoz és kollektív identitással rendelkeznek.” A szerzők szerint a konfliktusos kapcsolatnak számos oka lehet, például „politikai vagy kulturális, azzal a céllal, hogy elősegítsen, vagy ellenkezőleg, meggátoljon különböző társadalmi változásokat, közjavak előállítását tűzheti ki célul vagy bizonyos erkölcsi, morális értékeket támogat”. (della Porta és Diani 2006:21)

A meghatározás értelmében a társadalmi mozgalmak konfliktusos kapcsolatban állnak meghatározott szereplőkkel. Ez azonban nem zárja ki azt, hogy lobbizzanak, együttműködjenek, felhalmozott szaktudásuk révén tanácsadást is nyújtsanak a különböző politikai döntéshozó szervezetek, különösen figyelembe véve a társadalmi mozgalmakra jellemző intézményesedés tendenciáit. (Maus, 1975)

Az egyik sajátosság, amely megkülönbözteti a társadalmi mozgalmakat más politikai közösségi tevékenységtől, a nagymértékű támaszkodás sűrű informális hálózatokra, merthogy tagságuk is jellemzően informális, amelynek tagjai lehetnek civil szervezetek, szakszervezetek, agytrösztök, egyének, sőt időnként politikai pártok is. (Crespy, 2014) Az informális tagságból adódóan minimális koordinációra van szükség, „az egyes kezdeményezések összehangolása, a szereplők magatartásának szabályozása és a stratégiák meghatározása mind az egyének és/vagy a különböző szervezetek közötti állandó alku tárgya”. (Touraine et al., 1981:34) Ennek megfelelően egyetlen magánszemély vagy szervezet sem képviselhet egy teljes társadalmi mozgalmat, viszont fontos szerepet játszhat annak kialakításában, fejlesztésében és az ellenféllel való tárgyalásokban. Összegzésként dolgozatomban a társadalmi mozgalmak alatt olyan társadalmi folyamatokra hivatkozok, amelyeknek szereplői (egyének, civil szervezetek, szakszervezetek, agytrösztök laza, informális hálózata) kollektív cselekvési módban vesznek részt, cselekvésük világosan azonosított fél ellen vagy mellett történik, és amelyek kellőképpen nagyok és intenzívek voltak ahhoz, hogy országos sajtóvisszhangot keltsenek. A Közép-Kelet-Európára jellemző nagyon alacsony arányú polgári részvétel miatt a közös identitás kialakulását ebben a dolgozatban nem feltétlenül tekintetem kritériumnak.

Mivel a dolgozat célja, hogy makroszinten észlelhető társadalmi változásokat térképezzen fel, ezért a társadalmi mozgalmakat egy új, eddig kevésbé használt elméleti keret segítségével igyekszik vizsgálni.

Cselekvési tér elmélete

A társadalmi mozgalmak jelenségeit elemző legtöbb tanulmány hat meghatározó jellegű elmélet köré csoportosul és ennek megfelelően a kollektív cselekvési elméletek, (Buchler,



1995; Buchler, 2000) a relatív depriváció elmélete, (Gurr, 1970) az erőforrások mobilizációjának elmélete, (McAdam, 1982) politikai lehetőség elmélete, (Kriesi et. al. 1992; Koopmans, 1996) a szociális konstrukcionizmus, (Goffman, 1974; Snow et al., 1986) valamint a társadalmi mozgalmak hatásának elméletei (Tarrow, 1994) köré fűzhetők.

Ezek a kutatások elsősorban olyan kérdésekre igyekeznek válaszokat adni, mint például miért és hogyan keletkeznek bizonyos társadalmi mozgalmak, (Katsiaficas, 1997) milyen okok miatt csatlakoznak egyének ezekhez a mozgalmakhoz, (Chabanet, 2001) milyen lehetőségeik és nehézségeik vannak az adott politikai kultúrákban, hogyan járulnak hozzá egy közös identitás kialakításához (Laraña et al., 1994; Polletta–Jasper, 2001; Szabó, 2001) és milyen mértékben tudnak sikereket elérni. (Szabó, 1994) Elsősorban feltáró jellegű, kvalitatív jellegű kutatásokról van szó, a hazai szakirodalomban kiemelkedő például Susánszki et al. (2016), amelyek egy adott társadalmi mozgalmat igyekeznek keretbe helyezni, megérteni vagy ezeket összehasonlítani.

A Közép–Kelet-Európa társadalmi mozgalmait számos tanulmány taglalja, külön tematikus kiadványokban, mint például a *Civil societies and social movements in the changing democracies of Central and Eastern Europe* (2017) vagy az *Intersection. East European Journal of Society and Politics* különszámában megjelent *Social Movements and Contentious Politics in Central and Eastern Europe* (2015). A közlemények kiváló lehetőséget biztosítanak arra, hogy az egyes mozgalmak leírásából tágabb elméleti következtetéseket vonjunk le. (Gerő–Kerényi, 2017) Ugyanakkor, a különböző dolgozatok egymástól viszonylag elhatárolódott elméleti keretek között vizsgálják az adott jelenségeket vagy különböző új elméleti kereteket javasolnak, (Cizewska–Martynska, 2015; Gagyí, 2015) figyelmen kívül hagyva a többi elmélet által nyújtott szempontokat, vagy nélkülözik az empirikus adatfelvételt. (Jaitner–Spöri, 2017) Ennek megfelelően, átfogó jellegű, egy adott térségben aktív társadalmi mozgalmak tendenciáit, azok általános jellemzőit és legfontosabb szereplőit nem ismerjük meg. Továbbá, a mozgalmak összességéből adódó társadalmi dinamikákról sem tudunk pontosabb képet alkotni.

Az elméleti keretek és szemléletmódok által némileg széttagolt képek összefogása érdekében Fligstein és McAdam (2012) egy újabb elméleti keretet javasolt, amely mintegy összefoglalja a korábbi megközelítéseket és egy úgynevezett *cselekvési térben* helyezi el azoknak különböző elmeit. Művükben összefoglalják a kollektív cselekvés, a társadalmi tér, a kultúrák, az államok és intézményeik, valamint a mobilizáció fontosabb elemeit. Fligstein és McAdam úgy vélik, hogy a társadalom állandó változásban van, ezért minden stabil társadalmi rendet relatívnak tekintenek, hiszen a különböző terekben aktív szereplők tudatos erőfeszítésébe kerül, hogy a kialakult társadalmi rendet fenntarthassák. (Fligstein–McAdam, 2012:7) A javasolt *cselekvési tér* elméleti keretet a társadalmi stabilitás és változás követésére alkalmasnak vélik. Az elméleti keretet mezoszinten értelmezik, és a társadalmat komplex, sokszor egymással összefonódó, egymásba ágyazott cselekvési tereként vizsgálják, kiemelve, hogy az egyes terek korlátai rugalmasak, átjárhatók, vagyis több szereplő akár több térben is játszhat fontos szerepet. A terek „normáit” és „játékszabályait” az abban a térben jelen lévő egyének összessége alkotja, amelyre azonban néhány kulcsfontosságú szereplő nagyobb hatással lehet. A társadalmi változások a tereken belüli szereplők elhelyezkedésétől (vagyis a kulcsszereplők cseréjétől) és az ezzel párhuzamosan kialakuló normák átalakulásától függnének. Ennek megfelelően, egy teljesen új társadalmi rend kialakulása akkor lehetséges, ha a fontosabb



szereplők, a normák és a terek határai megváltoznak. (Fligstein–McAdam, 2012:12) Fligstein és McAdam kihangsúlyozzák azt, hogy egy cselekvési tér sem állandó, minden térben vannak hatalmon lévők és kihívók, valamint hogy az éppen hatalmon lévők többnyire jelentős erőfeszítéseket tesznek, hogy pozíciójukat megtarthassák.

Jelen tanulmány a cselekvési tér elmélete segítségével vizsgálja a társadalmi mozgalmakat, amelyek gyakran társadalmi változások előidézői. Az eredeti kerettől eltérően, a cselekvési teret ebben a tanulmányban makroszinten használom. Az elemzés során két kulcsfontosságú teret különböztetek meg: a tagállami szintűt, valamint az uniós szintet, amelyek az EU többszintű kormányzási struktúrájában összefonódnak ugyan, de mégis megkülönböztethetők. Az unióra jellemző kétszintű döntéshozatal intézményrendszere a legkülönbözőbb, nemzetállami és uniós érdekelttségű érdekcsoportok és döntéshozók interakciós cselekvési terei. A regionális együttműködések szerepeinek felértékelődése miatt az elemzés a Visegrád csoport országaiból álló középszintű, azaz regionális cselekvési térként értelmezhető egységre terjed ki.

A tagállami szintű normák és játékszabályok felmérése érdekében az alapvető emberi értékeket elsősorban a szociálpszichológia eszközeivel fogom elemezni és a Fligstein–McAdam koncepciójától eltérően, sokkal mélyebb társadalmi értékeket vizsgállok. Választásom elsődleges oka a képviseleti demokráciákat érintő heves kritika. Az ide vonatkozó mérvadó szakirodalom szerint a politikai elit nem feltétlenül teljesíti választási ígéreteit, amelyek eredetileg közelebb állnak a választók alapvető értékeihez, mint maguk a ténylegesen megvalósult politikák. (Manin et al., 1999; Mansbridge, 2003; Alonso et al. 2011; Disch, 2011; Narud et al. 2013) A fenti okok miatt a politikai intézményrendszerek és általuk alkotott „normák és játékszabályok” nem feltétlenül tükrözik a szavazók alapvető értékeit, valamint vélt és valós és érdekeit. Gyakori, hogy a különböző társadalmi mozgalmak pont a képviseleti demokrácia eredendő problémájához köthetően jönnek létre, hiszen a társadalom tagjai gyakran úgy érzik, hogy a politikai osztály cserbenhagyta igényeiket.

Moralitás és politikai preferenciák

A politikatudományban a moralitás kérdését boncolgató tanulmányok nem szokatlanok. Johnathan Haidt szociálpszichológus munkássága azonban mégis újszerűnek számít ezen a területen. Kimutatja, hogy a moralitás alapjai velünk születettek. (Haidt–Graham, 2007:106, idézik: Sperber, 1994; Garcia–Koelling, 1966, valamint Seligman, 1971) Haidt kiemelt figyelmet szentelt a moralitás és a politikai preferenciák közötti összefüggésekre (Graham et al., 2009), amelyeket az evolúciós pszichológiai megközelítésből vizsgál. Haidt és Joseph (2004) tanulmányukban kifejtik, hogy az emberi agyban öt különböző rendszer létezik, amelyekhez a legfontosabb lélektani folyamatok köthetők. Ezek sajátos evolúciós háttér során alakultak ki és egyfajta intuitív erkölcsi ítéletalkotást eredményeznek. A különböző kultúrák ezen alapokra helyezve építik fel az értékeiket, normáikat és határozzák meg, hogy mit tekintenek erénynek, és ezzel ellentétesen, jellemhibának.

Ebből adódóan, a különböző kultúrákban létező összes erény az emberi agy által befogadható és értelmezhető öt dimenzió köré fűződik (Haidt–Graham, 2007:106),



amelyek a moralitás alkotóelemei. A szerzőpáros a következő dimenziókat különbözteti meg:

- a) ártalom/gondozás,
- b) méltányosság/kölcsönösség,
- c) saját csoport/hűség,
- d) tekintély/tisztelet és végül
- e) tisztaság/szentség.

Az alábbiakban a felsorolt öt alkotóelem kialakulását és jellemzőit kívánom elemezni, ahogyan az a tanulmányban ismertetve van. (Haidt–Graham, 2007:105–106)

A fejlődés során az emberi agyban kialakult az a képesség, hogy felismerje az utódai szenvedését, és ezzel párhuzamosan kifejlődött egy érzékenység, amely által a szenvedés jeleit észleljük. Az emberi faj esetében ez az érzelem az utódokon túlmenően kiterjedt és kialakult az *együttérzés*. Ezzel párhuzamosan fejlődött ki a kegyetlenség és az ártalom iránti érzékenység is, amelyeket egészséges egyedek azonban elutasítanak, sőt helyeslik azon cselekedeteket, amelyek ezeket megakadályozzák. Az ehhez kapcsolódó értékeket különböző kultúrákban kedvességgént és könyörületességgént kódolták. Mindezt a szerzők az ártalom/gondozás fogalmak köré csoportosították. Megjegyzik, hogy az együttérzés nem elkerülhetetlen, több tényező, akár az alábbi négy elem is el tudja nyomni.

A *méltányosság/kölcsönösség* kialakulását visszavezetik a főemlősök közötti együttműködés alapjaira. Az együttéléshez elengedhetetlen volt olyan érzelmek kialakulása, mint a kölcsönös altruizmus. Ennek eredményeképpen finomodtak ki olyan érzelmek, mint például a lelkiismeret-furdalás, a hála vagy akár a harag. (Idézi: Trivers, 1971) Ebbe a csoportba tartoznak az olyan kulturális normák, mint az *egyéni jogok védelme* és az *egyenlőség*. A legtöbb kultúra azonban nem fektet túl nagy hangsúlyt az egyéni jogokra, ahogyan nem kíván felnőttek vagy a felnőtt hímnemű egyedek között egyenlőséget sem teremteni. (Idézi: Boehm, 1999)

A saját csoport/hűség moralitás alapeleme a több tucatnyi, hasonló lény szoros együttműködése során finomodott ki. Olyan társadalmi-kognitív képességek alakultak ki az agyban, amelyeket a saját csoporton belüli élőlényekhez fűződő felismerés, bizalom és együttműködés váltott ki. Ugyanakkor kialakult egy óvatosság vagy akár bizalmatlanság is a csoporton kívüli egyedekkel szemben. A csoport védelmét biztosító, önmagát a csoportért feláldozó egyedeket ennek megfelelően kultúráktól függetlenül többnyire pozitívan értékeljük. Ezekre az alapokra épültek az olyan erények, mint a lojalitás, a hősiesség és a hazafiasság.

A moralitás negyedik alkotóelemeként a tekintély/tisztelet fogalmát jelölik meg. A korábban is említett csoportok, amelyeken belüli együttműködés miatt kialakultak az említett kognitív képességek, hierarchikusan rendeződnek el. A hierarchiák, csoportok élén egy domináns egyén áll, aki bizonyos előjogok ellenében a csoport védelméről és biztonságáról gondoskodik. A főemlősökkel szemben, az emberek esetében egy csoport feletti dominancia nem kizárólag a fizikai erőtől függ, hanem jelentős mértékben a hírnévtől és az elismeréstől. Ennek megfelelően a különböző kultúrákban a jó vezetőktől olyan erényeket vártak el, mint például a nagylelkűség, az apai gondoskodás, valamint a bölcsesség.



A moralitás utolsó alkotóelemeként a tisztaság/szentség csoportját ismertetik. Az emberi fejlődés történetében beazonosítják az *undor* kialakulását (idézi: Rozin et al., 2000), amely a test mintegy őreként szolgált különböző betegséget keltő vagy terjesztő dolgokkal szemben (ürülék, szétbomló testek, illetve ezekkel asszociálható cselekedetek). Számos kultúrában ez az érzelem nem csupán a fertőző vagy betegséget hordozó dolgokra terjed ki, hanem általában, az emberi testhez kapcsolódó tevékenységekre is. Ennek megfelelően, ezekben a kultúrákban a mohóság, testiség, az élvezetek halmozása, de a harag és kapzsiság is elítélendő tulajdonságok. Ugyanezekben a kultúrákban a mértéktartást, a szerénységet és szemérmességet, a spiritualitást annyira becsülik, hogy ezen erőnyeket szentesítik.

Graham és Haidt (2007) empirikus kísérletek során vizsgálják, hogy a moralitás öt alkotóeleme hogyan változik a politikai preferenciák függvényében. Vizsgálataik során a politikai preferenciák két ellentétes pólusán elhelyezkedő csoportot, vagyis a liberális és a konzervatív egyéneket hasonlítják össze. Eredményeik szerint a liberális egyének különböző kritikus döntéshozatali helyzetben a moralitás azonosított öt alkotóeleme közül elsősorban az első kettőt veszik figyelembe, vagyis leginkább az ártalom/gondozás és méltányosság/kölcsönösség kérdéseit mérlegelve döntenek. Ezzel ellentétben, az önmagukat konzervatívnak valló egyének az összes fent felsorolt elemet egyaránt fontosnak tartották és döntésük meghozatalakor mindet figyelembe vették. A politikai skála szélén álló, azaz önmagukat szélsőséges liberálisnak vagy ultrakonzervatívnak minősítő egyének közötti ellentét szembetűnő volt. A szélsőséges liberálisok kizárólag az első két érték mentén hozták meg döntéseiket, míg a velük szemben álló ultrakonzervatívok számára az öt alkotóelem egyaránt volt fontos döntésük meghozatalakor. Következésképpen, a liberális egyének értékítéleteinek csaknem fele-fele arányban az együttérzés és gondoskodás, valamint az egyenlőség megteremtése mentén történik. Egy szűkebb csoporthoz tartozó lojalitást, az előljárók, idősek és szabályok iránt érzett tiszteletet vagy az önmegtartóztatást konzervatív társaikkal ellentétben nemcsak hogy nem tekintik értéknek, hanem elítélik, hiszen kirekesztő, az egyént elnyomó és autoriter magatartásként élük meg.

A közép-kelet-európai országok kulturális normáit és, a V4 országainak régiójára jellemző „stabil társadalmi rend” alkotóelemeit a European Social Survey alapvető emberi értékeinek adataival elemzésével fogom vizsgálni. Ennek az elemzésnek *nem célja* a részt vevő szereplők moralitáshoz kapcsolódó viszonyát sem leírni, sem feltárni. Ennek ellenére valószínűsíthető, hogy a V4-ekre jellemző rendkívül alacsony részvételi arányt felmutató társadalomban aktív polgári szerepet vállaló egyénekre a többségitől eltérő moralitásfelfogás jellemző.

Kutatási kérdések, adatok és módszertan

A fentiek tükrében felvetődik a kérdés, hogy az uniós többszintű kormányzás két cselekvési tere (tagállami és uniós szintű) közötti dinamika hogyan alakul, és hogy az újonnan csatlakozott visegrádi országok esetében mely cselekvési tér bizonyul stabilabbnak. Az esetleges társadalmi változások hátterében milyen jellegű társadalmi mozgalmak állnak? A különbségek feltárása érdekében az alábbi kutatási kérdéseket fogalmazom meg:



- RQ1. Melyek azok a normák, amelyek a jelenlegi V4-ek országaiban fennálló „stabil” társadalmi rendet alkotják?
- RQ2. Milyen érdekképviseleti kérdések köré csoportosulnak a régió legaktívabb társadalmi mozgalmai?
- RQ3. Milyen mértékben jellemzi az együttműködés vagy a konfliktus a V4-ek társadalmi mozgalmait a két különböző szintéren?

A tagállami cselekvési tér normáit a Haidt és Graham (2007) által felvázolt moralitás elemeinek segítségével vizsgáltam. Ehhez a European Social Survey adatait használtam, elsősorban az alapvető emberi értékekre vonatkozó változókat, de elemeztem a polgári részvételre és az intézményi bizalomra vonatkozó változókat is. A visegrádi országok esetében a lehető legtöbb, mind a négy országban felvett adatot szerettem volna használni, ezért összesen öt, a 2-től a 6-ig terjedő körök felméréseinek adatsorait használtam fel – ez alól kivételt képez Csehország, amelyről nem készült adatfelvétel a 3-as körben. A felméréseket 2004 és 2012 között végezték. Az alapvető emberi értékeket összehasonlítottam az adatbázisban található többi uniós ország (Ausztria, Belgium, Bulgária, Horvátország, Ciprus, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Írország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia, Portugália, Szlovénia és Svédország) hasonló időszakban rögzített adataival. Az eredményeket gyengíti, hogy egyes országokban nem készült minden körben felmérés, ezzel együtt a kapott adatok alkalmasak általános tendenciák tükrözésére. Az adatokat a kutatási dizájn és a népességi aránynak megfelelően súlyoztam.

A társadalmi mozgalmak feltérképezéséhez a *Global Database of Events, Language, and Tone* (GDELT) adatbázis használtam, amely az egész világ elmúlt 30 év sajtóanyagában megjelent politikai eseményeit foglalja magába. A kutatás a visegrádi országok európai uniós csatlakozását követő kalendáriumi évtől kezdődően (2005. január 1-jétől) 2017. május 21-ig történt politikai eseményeit dolgozza fel.

A társadalmi mozgalmak sajtócikkekben való megjelenése biztosítja a tagok mobilizációját, a mozgalmak létjogosultságát, valamint terjeszkedési lehetőségeit is, ahogy azt Gamson és Wolfsfeld (1993) lejegyezték. Ennek megfelelően a sajtóhírekre épülő adatbázisokból származó adatok érvényes forrást jelentenek elemzésük esetén. A társadalmi mozgalmak, a korábbi meghatározásom értelmében, politikai események, ezért az olyan adatbázisok, amelyek politikai eseményeket rögzítenek, megfelelő adatforrásként szolgálnak.

A *Global Database of Events, Language and Tone* (GDELT) több mint 200 millió politikai eseményt foglal össze a világ minden tájáról 1979 óta. Az adatbázis több forrásból építkezik, de a három leggyakrabban használt sajtóorgánium az *Agence France Presse*, az *Associated Press*, valamint a *Xinhua*. További felhasznált forrásai az *AfricaNews*, *Associated Press Online*, *Christian Science Monitor*, a *Washington Post*, valamint az *Associated Press* nemzeti hírközleményei, továbbá a *Google News* összes nemzeti és nemzetközi hírközleménye. Európával és a V4-ek országaival foglalkozó bőséges hírforrást az *Agence France Presse*, az *Associated Press*, *Associated Press Online* és a *Google News* nemzeti hírközleményei biztosítanak, amelyek jelzik a térség legfontosabb politikai eseményeit. Az adatbázis nem tartalmaz gazdasági-, bulvár- és sporteseményeket.



A GDELT eseményeit és azok szereplőit a *Conflict and Mediation Event Observations* (CAMEO) kódrendszer segítségével kódolták. A CAMEO kódrendszer fejlesztői (Gerner et al., 2002; valamint Schrodtt et al., 2008) hierarchikusan szerkesztett kódokat hoztak létre, amelyek lehetővé teszik a nemzetközi politikai szintér eseményeinek és szereplőinek pontos azonosítását nemzeti, regionális szintre lebontva. A kódolási rendszer lehetővé teszi nemcsak az államok és a nagyobb földrajzi régiók azonosítását, hanem az etnikai csoportok és az eseményeken részt vevő különböző nem kormányzati és nemzetközi szervezetek azonosítását is. Számos adatbázis készítői elfogadták és használják ezt a kódrendszert.

Az adatbázis készítői az események gyorsabb és megbízhatóbb kódolása érdekében a *Textual Analysis by Augmented Replacement Instructions* (TABARI) szoftvert használják. (Schrodtt, 2011) A kézi kódolással szemben használt gépi kódolást több ízben is tesztelték és az eredmények igazolták a gépi kódolás pontosságát és gyorsaságát. (King–Lowe, 2003; Baumeister–Tierney, 2011; Mikhaylov et al., 2012; Ruggeri et al., 2011; Schrodtt–Gerner, 1994) A fent említett forrásokból származó hírek letöltését követően a TABARI szoftver segítségével beazonosítják a hírek címsoraiban szereplő kulcsfontosságú igéket és igei szerkezeteket, valamint a legfontosabb szereplőket. A TABARI szoftver a mintafelismerés rendszerét használja és háromféle információt figyelembe véve működik: *szereplők, igék és az igei szerkezetek*.

A *szereplők (Actor 1)* olyan főnevek, amelyek azonosítják a rendszer által elismert politikai szereplőket. Az adott esemény kódjainak meghatározásánál a címekben használt *igék (Event root code)* játsszák a döntő szerepet, amelyet kiegészítenek az igei szerkezetekkel. Ennek megfelelően, az azonos igéket a szövegösszefüggések értelmében különböztetik meg egymástól. A különböző forrásból származó ismétlődő esetek törlődnek, majd végül az úgynevezett „napi egyszeri szűrőt” alkalmaznak, így minden eseményt csak egyszer rögzítenek.

Az adatforrás csak olyan politikai eseményeket foglal magába, amelyek kellőképpen fontosak voltak, hogy az országos sajtóhírekben megjelenjenek, és legalább egy meghatározott szereplőjük van. A politikai eseményeket egy ordinális skálán helyezi el, amelynek egyik pólusán az együttműködés, míg vele ellentétben a fegyveres konfliktusok állnak.

Kutatásom során az elemzett események kiválasztásánál az alábbi szűrőket használtam:

1. A szereplők (Actor 1) meghatározása

Az *Actor1* egy olyan összetett kód, amelyet az esemény témájának két fő jellemzőjével, azaz származási országával és általános szerepének kombinációjával hoztak létre. Országoktól függően többek között a következő szereplői kategóriákat különböztetik meg: kormányok, katonaság, média, felkelők vagy lázadók, politikai ellenzék, bírák vagy bíróságok, nemzetközi szervezetek, nem kormányzati szervezetek, civilek, multinacionális vállalatok, elitek (politikai vezetők vagy hírességek), szakszervezetek, valamint olyan aktivisták, akik a környezetvédelem, az egészségügy vagy az oktatás stb. témája köré szerveződnek. Mivel elemzésem tárgya a társadalmi mozgalmak, minden olyan szereplőt kizártam, amely fogalmilag nem lehetett ennek része: a rendfenntartó erőket, a kormányt (politikai vagy katonai elit, politikai pártok), az üzleti szféra (multinacionális



vállalatok) és a média szereplőit, valamint az igazságszolgáltatás szerveit. Ennek megfelelően az adatok olyan szereplőkre szorítkoznak, amelyeket a GDELT kódolása civileknek, ellenzéknek, nem kormányzati szervezeteknek, felkelőknek, lázadóknak, menekülteknek, valamint különböző szakpolitikai érdekek köré csoportosult aktivistának rögzített.

2. Az igék (Event code)

Az egyes események beazonosításánál kulcsfontosságú szerepet játszanak az igék és az igei szerkezetek. A szereplőkhöz hasonlóan, innen is kizártam minden olyan politikai eseményt, amelyeket értelemszerűen a polgári társadalom tagjai nem követhettek el: például katonai segítségnyújtás, békefenntartás, menedékjogok nyújtása stb.

3. Az igék tárgyát (Actor 2)

Az adatbázisban fellelhető események többnyire tartalmazzák, hogy az adott szereplő cselekedete ki vagy mi felé irányul. Például: „A szakszervezetek tagjai (szereplő, Actor 1) tüntettek (ige, Event code) a kormány döntése ellen (tárgy, Actor 2).” mondatba a kormány az ige tárgyaként szerepel. Vizsgálatom olyan eseményekre szorítkozik, amelyeknek tárgya közvetve vagy közvetlenül a tagállami kormányok, illetve az EU – a különböző cselekvési tereknek megfelelően.

Az adott szűrők használatával a tagállami cselekvési térben 1741 politikai esemény, míg az uniós térben 228 eset került. A fejlett gépi kódolás ellenére a rögzített események adataiban hibák és apróbb pontatlanságok lehettek fel, ezek azonban nem torzítják lényegesen az eredményeket.

Végül, mintegy kontrollforrásként az Európai Bizottság és az Európai Parlament által közösen használt Transparency Register adatait is vizsgáltam. A Transparency Register rögzíti mindazokat a szervezeteket, amelyek hivatalosan kapcsolatba lépnek a két intézmény egyikével akár érdekképviselői, akár konzultációs célból teszik ezt. Az adatbázist 2007-ben hozták létre ezért csak 2008-tól kezdődik az adatok rögzítése. Dolgozatomban a 2008–2018 közötti regisztrált összes szervezeti típust elemeztem, amelynek székhelye a visegrádi országok egyikében van.

Eredmények

A tagállami és az uniós szintű cselekvési terekben dominánsnak mondható normák és „játékszabályok” feltérképezését az ESS alapvető emberi értékeinek változóival igyekeztem feltárni. Több, különböző változóval próbáltam klasztereket képezni, ám a klaszterek minősége csak gyenge volt, ezért az egyszerű leíró statisztika módszereivel ragadtam meg a legfontosabb elemeket. A kérdésekre adott egyetértő válaszokat 1-től 6-ig terjedő Likert-skálán mérték, az 1-es érték bejelölése a „teljes mértékben rámm vall”, a 6-os „egyáltalán nem vall rám” jelentést hordozta. Elemzésemben csak a határozott egyetértést mutató, tehát a „teljes mértékben rámm vall” és „rámm vall” értékeket vettem alapul, ezeknek százalékát számoltam.

A vizsgált változók a fent leírt moralitás alapelemei köré a csoportosíthatók, amelyeket az 1. táblázatban foglaltam össze. A két cselekvési térben lévő normák közötti



legszembevetőbb különbségek a tekintély/tisztelet és tisztaság/szentséghez köthető alapelemek között vannak. A visegrádi országok lakossága a moralitás e dimenzióit jóval fontosabbnak tartotta, mint nyugat-európai társaik. Például, több mint fele gondolja, hogy fontos az utasítások teljesítése és szabályok betartása, míg az Európai Unió többi országainak esetében ez csupán 35%. A tíz változó közül, amely az autoritáshoz, hierarchikus kapcsolatokhoz fűződő attitűdöket vizsgálja, az esetek felében lényeges eltérés van a Közép-Kelet- és Nyugat-Európa országai között. A tisztaság/szentséghez kötődő elemeknél is jól kimutatható a kulturális különbség. Bár a V4-ek lakosai számára fontosabbnak tűnik az anyagi biztonság, jóval hátrébb sorolták a hedonizmushoz köthető értékeket, mint például a szórakozás és örömet okozó dolgok fontosságát, vagy azt, hogy jól érezzék magukat.

Ezzel szemben az EU többi országában lényegbevágóbbnak ítélték meg azt a két dimenziót, amely Haidt és Graham (2007) értelmében, a liberális egyének esetében domináns. Az adatok szerint az unió többi országában fontosabb a másokról való gondoskodás, illetve mások megértése, mint régióinkban. Az ártalom/gondozás és a méltányosság/kölcsönösség morális elemekhez köthető értékeket jóval többre tartották, mint a biztonságos környezetet és egy erős kormányt, amely ezt a biztonságot szavatolni tudná.

Az adatok alapján megállapítható, hogy a V4-ek országainak lakói az öt morális dimenzió között másképpen osztják meg értékítéletük alapjait. Esetükben az első öt legfontosabb értékből (lojalitás, egyenlőség, biztonság, környezetvédelem és erős kormány) hiányzik a tisztaság/szentség dimenzió, de két különböző, a hierarchikus struktúrákat erősítő érték helyet kapott. Ezzel szemben az unió többi tagországának lakosai számára a *gondozás* dimenziója fontosabbá vált, mint a *tekintély/tisztelet*, vagy akár a *méltányosság*. A kérdőívben szereplő mindkét ártalom/gondozás alapelemhez kapcsolható kérdés esetükben a legfontosabbnak ítélt öt érték között van. A gondoskodás moralitáselem megelőz olyan értékeket, mint a környezetvédelem és a biztonság. A hierarchikus társadalmi struktúrákat fenntartó vagy megerősítő értékeket (például hagyományok ápolása, létező szabályok betartása) lényegesen kevesebben tartják fontosnak, mint Közép-Kelet-Európa országaiban. Továbbá, a tisztaság/szentség elemekhez köthető értékek sem lényeges szempontok értékalkotásuk során.

1. táblázat

A V4-régió és az uniós cselekvési tér értékei

Moralitási alapelem	ESS változók	V4 egyetértenek	EU egyetértenek
tekintély/tisztelet	Fontos, hogy kalandokat keressünk, és izgalmas életet éljünk.	20%	18%
tisztaság/szentség	Fontos a gazdagság, hogy legyen pénzünk és drága dolgaink.	21%	10%



Moralitási alapelem	ESS változók	V4 egyetértenek	EU egyetértenek
tisztaság/szentség	<i>Fontos a szórakozás és azok a dolgok, amelyek örömet okoznak.</i>	30%	41%
tisztaság/szentség	<i>Fontos, hogy jól érezzük magunkat.</i>	30%	42%
méltányosság/ kölcsonösség	Fontos, hogy megmutathassuk képességeinket és csodáljanak.	40%	38%
méltányosság/ kölcsonösség	Fontos, hogy sikeresek legyünk, és hogy elismerjék az eredményeinket.	40%	38%
tekintély/tisztelet	<i>Fontos, hogy különböző új dolgokat próbáljunk ki az életben.</i>	45%	57%
tekintély/tisztelet	<i>Fontos az egymás tisztelete.</i>	45%	37%
tisztaság/szentség	Fontos, hogy alázatosak és szerények legyünk.	50%	53%
tekintély/tisztelet	Fontosak az új ötletek és a kreativitás.	54%	55%
tekintély/tisztelet	<i>Fontos, hogy megtegyük, amit mondanak és betartsuk a szabályokat.</i>	55%	35%
méltányosság/ kölcsonösség	<i>Fontos megérteni a különböző embereket.</i>	56%	68%
tekintély/tisztelet	Fontos, hogy az elvárásoknak megfelelően viselkedjünk.	60%	54%
ártalom/gondozás	<i>Fontos, hogy segítsünk az embereknek és gondoskodjunk mások jólétéről.</i>	60%	73%
tekintély/tisztelet	<i>Fontos a hagyományok és a szokások megőrzése.</i>	65%	50%
tekintély/tisztelet	Fontos, hogy saját döntéseket hozzunk és szabadok lehessünk.	70%	73%
tekintély/tisztelet	<i>Fontos, hogy a kormány erős legyen és biztonságot nyújtson.</i>	72%	65%
ártalom/gondozás	Fontos, hogy gondoskodjunk a természetről és a környezetről.	75%	70%



Moralitási alapelem	ESS változók	V4 egyetértenek	EU egyetértenek
méltányosság/ kölsönösség	Fontos, hogy az emberek egyenlő bánásmódban részesüljenek, és egyenlő esélyeket kapjanak.	77%	77%
tekintély/tisztelet	Fontos, hogy biztonságos környezetben éljünk.	77%	65%
saját csoport/hűség	Fontos, hogy barátainkhoz lojálisak legyünk és a hozzánk közel állók felé elkötelezettek.	80%	82%

Forrás: European Social Survey, saját szerkesztés

A European Social Survey további adatait arra utalnak, hogy a V4-ek cselekvési terében a konzervatív értékek mellett egy elég nagyarányú intézményi bizalmatlanság érzékelhető. Legalacsonyabb a politikai pártok és politikusok felé tanúsított bizalom, a lakosság csak mintegy 10%-a bízik meg bennük, míg 70%-uk kifejezetten *bizalmatlan* velük szemben. A lakossághoz jóval közelebb álló rendőrséget, valamint a nagyon távol álló intézményt, az ENSZ-t azonban bizalomra méltóbbnak ítélik meg, megközelítőleg 30%-uk bízik meg bennük és a kifejezetten bizalmatlanok aránya is mindössze 30%-nyi. Az Európai Parlentről már kevesebben, a lakosság mintegy 20%-a véli úgy, hogy megbízható.

Az intézményi bizalmatlanságon túlmenően, a régió cselekvési terében, a szakirodalomban (Börzel, 2010) dokumentált polgári passzivitás mutatható ki. A lakosság kevesebb mint 10%-a kapcsolódik be bármilyen nemű aktív, polgári részvételre utaló akcióba. A térség állampolgári részvétele kimerül a szavazásokban, amelyeken a lakosság mintegy 65%-a vesz részt.

Összegzésképpen, a V4-ek országaiban fennálló „stabil” társadalmi rendet elsősorban konzervatív értékek alkotják. A szereplők, bár támogatják a hierarchikus struktúrákat, nagyfokú bizalmatlanságot tanúsítanak a politikai osztály irányába. A cselekvési térre nem jellemző az aktív állampolgári részvétel: még figyelemfelhívó kampányokban (kampányjelvény, matrica vagy kitűző viselése) is nagyon kevesen vesznek részt, ami csak egy kisebb változást eredményezne a meglévő normákban, anélkül, hogy a hierarchikus struktúrákat lényegesen megváltoztatná. A szokást és szabályokat, hierarchikus struktúrákat elfogadó cselekvési térben a társadalmi mozgalmak kiemelkedően fontos szerepet tölthetnek be.

A V4-ek társadalmi mozgalmait a GDELT adatbázis segítségével térképeztem fel. Egyes értelmezések szerint az Európai Unió csupán egy szabályozó és nemzeti mintákat összekapcsoló tér, amelyet nem lehet párhuzamba állítani a nemzetállami térrel. Ugyanakkor úgy vélem, hogy ma már beszélhetünk egy uniós térről is, hiszen csupán a három legfontosabb uniós intézménynek (Európai Bizottság, Európai Parlament,

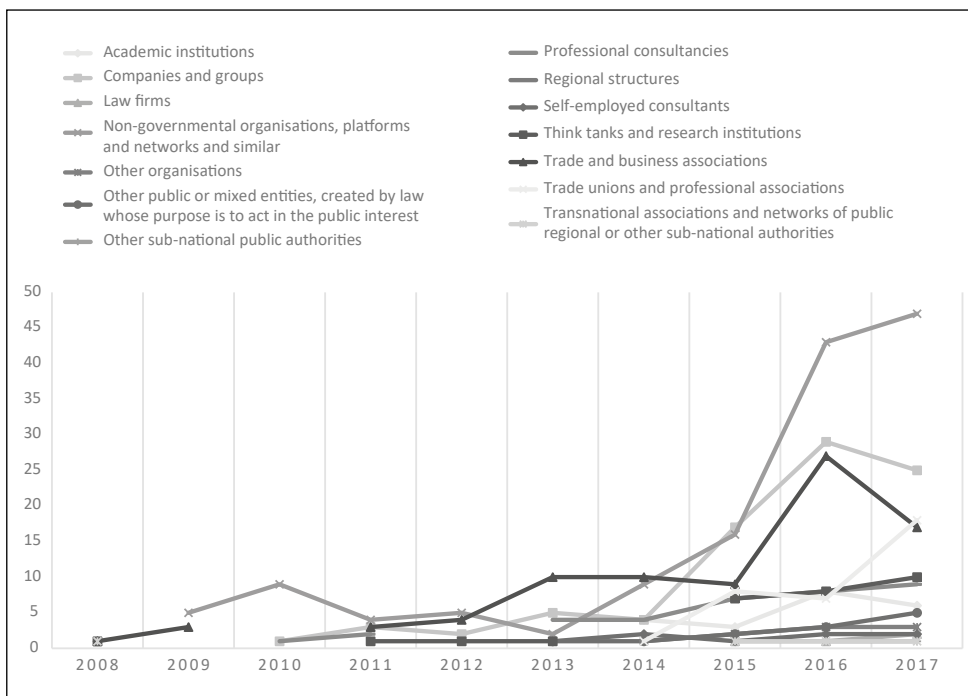


Európai Tanács) összesen 43 ezer alkalmazottja van, akik önmaguk és gyakran hozzátartozóik is részei a térnek, továbbá számtalan transznacionális személyes és üzleti kapcsolat létezik. Ezen túlmenően, kialakult egy sajátos „eurokratikus” kultúra. (Georgakakis–Rowell, 2013) Továbbá, az uniós szabályozások minden tagország polgárait érintik, akik közvetlenül is kapcsolatba léphetnek az uniós intézményekkel (európai parlamenti szavazások, a polgári kezdeményezés, valamint panasz emelése). Összesítve, az uniós cselekvési térnek több millió szereplője van, saját kulcsszereplőkkel és normákkal, játékszabályokkal.

A két cselekvési tér legfontosabb szereplői között nincsen szembetűnő eltérés. Mindkét térben legnagyobb csoportot a GDELT által úgynevezett „civiliek” (*civilians*) alkotnak. A gyűjtőfogalom arra utal, hogy a mozgalom nem azonosítható egyetlen jól körülírt ügyképviselettel, amelyért vagy amely ellen megmozdulást szerveztek. Az elnevezés nem a legszerencsésebb, mert például az „egészségügy” (*health*) köré szerveződött csoportot is, mint minden társadalmi mozgalmat a polgári társadalom aktív tagjai, *egyének és civil szervezetek* alkothatják, akárcsak a „civiliek”-ként jelölt csoportot.

Mindkét térben a második legnagyobb csoportot a mindenkori *ellenzék* alkotja, amely szerepéből adódóan leginkább tiltakozik, elutasít vagy tüntet. A harmadik legnépesebb csoport esetében észlelhetünk változást a két cselekvési térben – a régió terében az *oktatás* ügye köré szerveződött mozgalmak a soron következő legnépesebbek. Az uniós térben fellépő harmadik legjelentősebb mozgalom az *agrárpolitika* köré szerveződik, míg ugyanez a csoport a hazai cselekvési térben alig aktív. Továbbá feltűnő, hogy a „civiliket” kivéve, arányaikban sokkal kevesebb mozgalom mutatható ki az uniós térben, mint tagállami szinten. A különböző társadalmi mozgalmak 45%-át teszik ki a „civiliek”, míg ugyanez az arány uniós szinten kiugróan magas, 60%-ot ér el. Ezzel szemben, az uniós tér második legnépesebb aktív csoportja, a szereplők összességének csak mintegy 10%-a (*az ellenzék*), míg a többi csoport alig 5-5%-ot ér el. A tagállami térben az *ellenzék* és az *oktatás* köré szerveződött mozgalmak aránya meghaladja a 15%-ot, kevésbé élessé téve a csoportok arányai közötti különbséget. Továbbá, hazai térben az *egészségügy* köré szerveződő egyének és szervezetek is aktívak, akárcsak a kifejezetten civil szervezetekhez kapcsolódó tevékenységek. Ugyanez a két csoport uniós szinten viszont egyáltalán nem tűnik aktívnak. Ugyanakkor, a Transparency International adatbázisa szerint az uniós szinten lobbizó vagy tanácsadói szerepet vállaló civil szervezetek száma 2013 óta ugrásszerűen megnőtt a többi nyilvántartott szervezettípushoz képest. Ennek legvalószínűbb oka, hogy a civil szervezetek megfelelő politikai lehetőséget látnak, hogy bekapcsolódjanak az uniós szintű közpolitika alkotási folyamataira jellemző konzultációra, lobbizásra nyitott szervezetek munkájába.





1. ábra

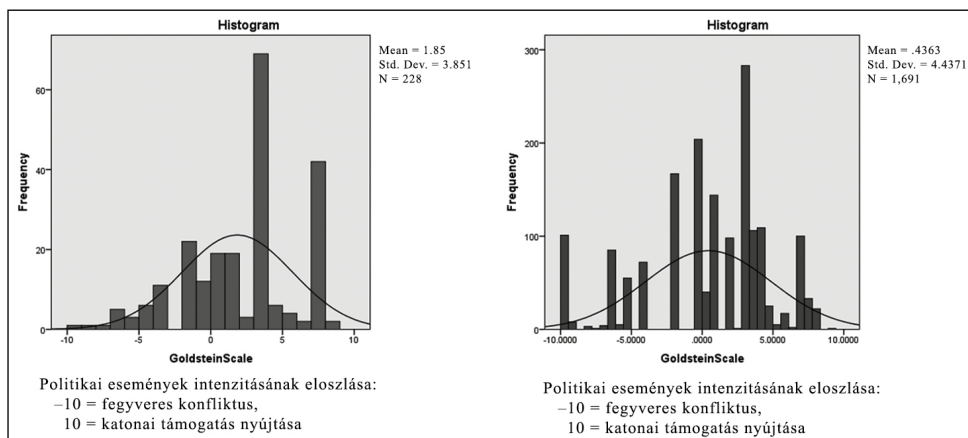
A Transparency Registerben regisztrált összes szervezet típusa százalékokban

Forrás: Transparency Register, saját szerkesztés

Az adatok alapján elmondható, hogy a tagállami cselekvési térben az *oktatás* téma köré szerveződő egyének és szervezetek, az *ellenzék*, és a GDELT által azonosítatlan, általánosan „*civileknek*” nevezett szereplők a legaktívabbak és ezek szeretnék változást. Uniós szinten az oktatás ügye helyett az agrárpolitika érintettjei a legaktívabbak, valamint szembevetendő a civil szervezetek alapos becsatornázódása is.

A harmadik kutatási kérdés megválaszolása érdekében a különböző események típusának számát vizsgáltam meg. A GDELT az egyes politikai eseményeket a fegyveres konfliktustól a legszorosabb katonai együttműködésig egy -10 -tól $+10$ -ig terjedő ordinális skálán helyezi el, az adott esemény konfliktusos vagy együttműködő jellegétől függően. Ennek megfelelően, a -10 és 0 közötti skálán jelzett események *konfliktusokra* utalnak, míg a pozitív számok *együttműködő* jellegű politikai eseményeket mutatnak.





2. ábra

Régiós és uniós cselekvési térben zajlott politikai események száma

Forrás: GDELT, saját szerkesztés

A 2. ábra a két különböző cselekvési térre jellemző eseményeket mutatja, jobb oldalon a régióban, míg bal oldalon az uniós térben zajlott események vannak megjelölve. A vízszintes tengelyen a politikai események intenzitásának függvényében -10 és 0 közötti skálán jelzett események vannak jelezve, míg a függőleges tengely az egyes eseménytípusok számát rögzíti. Szembetűnő, hogy az uniós cselekvési térre sokkal inkább jellemző az együttműködés, mint a konfliktus. Ez magyarázható az Európai Unió intézményeire jellemző konfliktust kerülő, hosszú egyeztetési és tárgyalási és folyamatokkal. (Ruza, 2006; Onyx et al., 2010) Egyes szereplők és domináns cselekvési módjuk között nincsen szignifikáns összefüggés, úgy tűnik, hogy az vizsgált mozgalmakra egyaránt jellemző az együttműködés és a konfliktusos megnyilvánulás.

Az események időbeli eloszlásának vizsgálatakor feltűnik, hogy 2014 óta, az uniós térben megjelenik egy egyre erősödő ellentét. Figyelembe véve, hogy az eseményeket az uniós csatlakozást követően, tehát 2005 óta vizsgáljuk, szembetűnő, hogy a konfliktusok legnagyobb része az utóbbi 4 évben történt, több mint tíz, szinte kizárólag együttműködésre alapuló év után, jóval a 2008-as gazdasági válság után. Úgy tűnik, hogy az európaizáció nem egészen azokat az eredményeket hozta meg, amelyeket várhatunk volna, vagyis az uniós intézményekre jellemző hosszadalmas érdekegyeztetéseket, a konfliktusok kerülését, a nemzetállami intézményrendszerek uniós kultúrához való igazodását. (Cowles et al., 2001) Ugyanakkor, az alacsonyabb szintű, régiós cselekvési térben az interakció típusát tekintve nem mutatható ki semmilyen lényeges változás.

Következtetés

A tanulmány a V4-ek állampolgárainak attitűdjeit és a térségre jellemző társadalmi mozgalmakat elemezte két, egymástól elkülönített cselekvési térben. Az eredmények alapján megállapíthatjuk, hogy a két térre jellemző domináns normák között jelentős eltérés



van. A Közép-Kelet-Európa országaira leginkább a konzervatív, míg az unió többi országára a liberális értékek jellemzőek. A régió terében cselekvő, legaktívabb társadalmi mozgalmak általános tendenciái a vizsgált tizenhárom év alatt nem mutattak lényeges változást. Ezzel ellentétben, ez elmúlt 5 év alatt az uniós térben ugrásszerűen megnövekedett az intézményekkel együttműködő civil szervezetek száma, de csaknem ugyanabban az időszakban egy erősödő ellentét is kibontakozni látszik a társadalmi mozgalmak esetében. Ez utóbbi jelenséget tulajdoníthatjuk a globalizációellenes mozgalmaknak is. Ha elfogadjuk Fligstein és McAdam cselekvési tér elméletének azon tételét, amely szerint a társadalmi „stabilitás” csak időszerű és a hatalmon lévőknek állandóan tenniük kell azért, hogy pozíciójukat megtartsák, akkor, az eredmények alapján arra következtethetünk, hogy az unió társadalmi rendje kevésbé stabil és a szereplőknek több erőt kell kifejteniük, hogy pozíciójukat megtartsák.

Ugyanakkor, az uniós tér kulcsszereplői tudatosan igyekeznek a konfliktusokat és a társadalmi dilemmákat együttműködés során megoldani, erre utalnak a jól becsatornázott nem kormányzati szervezetek. A társadalmi dilemmák együttműködéses megoldására való hajlam miatt valószínűsíthető, hogy az utóbbi években megjelent konfliktusok ellenére, hosszú távon mégiscsak hatékony uniós kormányzásra és közpolitikák megvalósítására számíthatunk.

A régiós szintű cselekvési térben nem mutathatók ki jelentős társadalmi konfliktusokra utaló jelek, különösen figyelembe véve a legutóbbi magyarországi és lengyelországi választások eredményeit. Ugyanakkor, a két tér közötti lényeges normabeli különbségek, valamint a kormányzat és a polgári társadalom képviselői közötti stabil együttműködés hiánya eredményezhet változásokat. A hatékonyabb uniós szintű kormányzás hatására várható, hogy a régiós cselekvési tér szimbolikus határai, valamint egyes kulcsszereplői is változhatnak. A tér jelenleg domináns társadalmi normáinak esetleges változása csak ezek után várható, hiszen a domináns normák jelentős része pontosan a meglévő szabályok, hagyományok betartására ösztönöz. Úgy tűnik, hogy az európaizáció és a globalizáció nem fejtett ki különösebben nagy hatást a V4-ek országainak „stabil társadalmi normáira”, ugyanakkor felerősítette a globalizáció- és az európaizációellenes mozgalmakat.

A régiós és az uniós terek közötti leglényegesebb különbség a biztonságra való törekedésben és az államok szerepének felfogásában van. A régiós téren belüli együttműködési tendenciák erősítése és a polgári részvételt jobban becsatornázó struktúrák és mechanizmusok a jelenleginél még stabilabbá tennék a teret, továbbá a kormányzás hatékonyságát is növelnék.

Felhasznált irodalom

- ALONSO, Sonia – KEANE, John – MERKEL, Wolfgang (2011): *The future of representative democracy*. Cambridge, Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511770883>
- AMELUNG, Nina – BAUMGARTEN, Britta (2017): The Transnational Perspective of Political Participation: Linkages and Differences between Social Movement and Public Participation Studies. *Global Society*, Vol. 31, No. 1. 3–22. <https://doi.org/10.1080/13600826.2016.1236011>



- BAUMEISTER, Roy F. – TIERNEY, John (2011): *Willpower: Rediscovering the Greatest Human Strength*. Penguin.
- BODA Zsolt (2013). *Legitimitás, bizalom, együttműködés : Kollektív cselekvés a politikában*. Budapest, Argumentum, MTA TK PTI.
- BÖRZEL, Tanja A. (2010): Why you don't always get what you want: EU enlargement and civil society in Central and Eastern Europe. *Acta Politica*, Vol. 45, No. 1–2. 1–10. <https://doi.org/10.1057/ap.2010.1>
- BUECHLER, Steven M. (1995): New Social Movement Theories. *The Sociological Quarterly*, Vol. 36, No. 3. 441–464. <https://doi.org/10.1111/j.1533-8525.1995.tb00447.x>
- BUECHLER, Steven M. (2000): *Social Movements in Advanced Capitalism. The political Economy and Cultural Construction of Social Activism*. Oxford, Oxford University Press.
- CERNY, Philip G. (1997): Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalization. *Government and Opposition*, Vol. 32, No. 2. 251–274.
- CIZEWSKA-MARTYNSKA, Elżbieta (2015): The Meaning of the 1980s' Anti-Politics' Legacy within the Contemporary East-Central European Civil Societies. *Intersections. East European Journal of Society and Politics*, Vol. 1, No. 3. <https://doi.org/10.17356/ieejsp.v1i3.103>
- CHABANET, Didier (2001): Mobilisations et clivages socio-politiques en Europe. *Politique Européenne*, Vol. 3, No. 4. 5–14. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2017.07.003>
- CÍSAŘ, Ondřej – VRÁBLÍKOVÁ, Kateřina (2010): The Europeanization of Social Movements in The Czech Republic: The EU and Local Women's Groups. *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 43, No. 2. 209–219. <https://doi.org/10.1016/j.postcomstud.2010.03.003>
- COWLES, Maria G. – CAPORASO, James A. – RISSE-KAPPEN, Thomas eds. (2001): *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*. Cornell University Press.
- CRESPY, Amandine (2014). Deliberative democracy and the legitimacy of the European Union: a reappraisal of conflict. *Political Studies*, Vol. 62, No. 1. 81–98. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12058>
- DELLA PORTA, Donatella – DIANI, Mario (2006): *Social Movements: An Introduction*. (2. edition). Wiley-Blackwell, Malden, MA.
- DISCH, Lisa (2011): Toward a mobilization conception of democratic representation. *American Political Science Review*, Vol. 105, No. 1. 100–114. <https://doi.org/10.1017/S0003055410000602>
- FLIGSTEIN, Neil – MCADAM, Doug (2012): *A Theory of Fields*. Oxford, Oxford University Press.
- GAGYI, Agnes (2015): Social Movement Studies for East Central Europe? The Challenge of a Time-Space Bias on Postwar Western Societies. *Intersections. East European Journal of Society and Politics*, Vol. 1, No. 3. <https://doi.org/10.17356/ieejsp.v1i3.93>
- GARCIA, John – KOELLING, Robert (1966): Relation of cue to consequence in avoidance learning. *Psychonomic Science*, Vol. 4, No. 1. 123–124. <https://doi.org/10.3758/BF03342209>
- GEORGAKAKIS, Didier – ROWELL, Jay eds. (2013): *The field of eurocracy: Mapping EU actors and professionals*. Springer. <https://doi.org/10.1057/9781137294708>



- GERNER, Deborah J. – SCHRODT, Philip A. – YILMAZ, Omur – ABU-JABR, Rajaa (2002): Conflict and Mediation Event Observations (CAMEO): A new event data framework for the analysis of foreign policy interactions. *International Studies Association*, New Orleans.
- GERŐ, Márton – KERÉNYI, Szabina (2017): “Anti-Soros rallies, the blazing EU flag”. *Civil Societies and Social Movements in the Changing Democracies of Central and Eastern Europe*, Special Issue in English No. 5. <https://socio.hu/en/civil-societies-and-social-movements> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 01.) <https://doi.org/10.18030/socio.hu.2017en.1>
- GOFFMAN, Erving (1974): *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. Cambridge, Harvard University Press.
- GRAHAM, Jesse – HAIDT, Jonathan – NOSEK, Brian A. (2009): Liberals and Conservatives Rely on Different Sets of Moral Foundations. *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 96, No. 5. 1029. <https://doi.org/10.1037/a001514>
- GURR, Ted R. (1970): *Why Men Rebel*. Princeton, Princeton University Press.
- HAIDT, Jonathan – GRAHAM, Jesse (2007): When Morality Opposes Justice: Conservatives Have Moral Intuitions that Liberals may not Recognize. *Social Justice Research*, Vol. 20, No. 1. 98–116. <https://doi.org/10.1007/s11211-007-0034-z>
- HIRSCHFELD, Lawrence A. – GELMAN, S. A. eds. (1994): *Mapping the Mind: Domain Specificity in Cognition and Culture*. Cambridge, Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511752902.009>
- JACOBSSON, P. Kerstin – SAXONBERG, P. Steven (2013): *Beyond NGO-ization: The Development of Social Movements in Central and Eastern Europe*. Ashgate Publishing, Ltd.
- JAITNER, Felix – SPÖRI, Tobias (2017): “The tip of the iceberg?”. *Civil Societies and Social Movements in the Changing Democracies of Central and Eastern Europe*, Special Issue in English No. 5. <https://socio.hu/en/civil-societies-and-social-movements> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 01.) <https://doi.org/10.18030/socio.hu.2017en.7>
- KATSIAFICAS, George (1997): *The Subversion of Politics: European Autonomous Movements and the Decolonization of Everyday Life*. Atlantic Highlands, NJ: Humanities Press.
- KING, Gary – LOWE, Will (2003): An Automated Information Extraction Tool for International Conflict Data with Performance as Good as Human Coders: A Rare Events Evaluation Design. *International Organization*, Vol. 57, No. 3. 617–642. <https://doi.org/10.1017/S0020818303573064>
- KOOPMANS, Ruud (1996): New Social Movements and Changes in Political Participation in Western Europe. *West European Politics*, Vol. 19, No. 1. 28–50. <https://doi.org/10.1080/01402389608425119>
- KRIESI, Hanspeter – KOOPMANS, Ruud – DUYVENDAK, Jan W. – GIUGNI, Marco G. (1992): New Social Movements and Political Opportunities in Western Europe. *European Journal of Political Research*, Vol. 22, No. 2. 219–244. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1992.tb00312.x>
- LARAÑA, Enrique – JOHNSTON, Hank – GUSFIELD, Joseph R. (1994): *New Social Movements: from Ideology to Identity*. Philadelphia, Temple University Press.



- MANIN, Bernard – PRZEWORSKI, Adam – STOKES, Susan C. (1999): Elections and Representation. In PRZEWORSKI, Adam – STOKES, Susan C. – MANIN, Bernard eds.: *Democracy, Accountability, and Representation*, Vol. 2. Cambridge University Press.
- MARKS, Gary – MCADAM, Doug (1996): Social Movements and the Changing Structure of Political Opportunity in the European Union. *West European Politics*, Vol. 19, No. 2. 28–95.
- MAUSS, Armand L. (1975): *Social Problems as Social Movements*. Philadelphia, Lippincott.
- MCADAM, Doug (1982): *Political Process and the Development of Black Insurgency*. London–Chicago, The University of Chicago Press.
- MCCARTHY, John D. – ZALD, Mayer N. (1977): Resource Mobilization and Social Movements: A partial theory. *The American Journal of Sociology*, Vol. 82, No. 6. 1212–1241. <https://doi.org/10.1086/226464>
- MANSBRIDGE, Jane (2003): Rethinking representation. *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 4. 515–528. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000856>
- MIKHAYLOV, Slava – LAVER, Michael – BENOIT, Kenneth R. (2012): Coder Reliability and Misclassification in the Human Coding of Party Manifestos. *Political Analysis*, Vol. 20, No. 1. 78–91. <https://doi.org/10.1093/pan/mpr047>
- NARUD, Hanne M. – ESAIASSON, Peter eds. (2013): *Between-election Democracy: The Representative Relationship after Election Day*. Colchester, ECPR Press.
- OHMAE, Kenichi (1996): *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*. Harper Collins Publishers.
- ONYX, Jenny – ARMITAGE, Lisa – DALTON, Bronwen – MELVILLE, Rose – CASEY, John – BANKS, Robin (2010): Advocacy with Gloves on: The “manners” of Strategy Used by some Third Sector Organizations Undertaking Advocacy in NSW and Queensland. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Mar 1, Vol. 21, No. 1. 41–61. <https://doi.org/10.1007/s11266-009-9106-z>
- PIERSON, Christopher (2004): *The Modern State*. London–New York, Routledge.
- POLLETTA, Francesca – JASPER, James M. (2001): Collective Identity and Social Movements. *Annual Review of Sociology*, Vol. 27, No. 1. 283–305. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.27.1.283>
- RUGGERI, Andrea – GIZELIS, Ismene – DORUSSEN, Han (2011): Events Data as Bismarck’s Sausages? Intercoder Reliability, Coders’ Selection, and Data Quality. *International Interactions*, Vol. 37, No. 3. 340–361. <https://doi.org/10.1080/03050629.2011.596028>
- RUZZA, Carlo (2006): European Institutions and the Policy Discourse of Organized Civil Society. In SMISMANS, Stijn ed.: *Civil Society and Legitimate Governance*. Cheltenham, Northampton, Edward Elgar Publishing.
- SCHRODT, Philip A. (2011): *TABARI Textual Analysis by Augmented Replacement Instructions*. Dept. of Political Science Pennsylvania State University.
- SCHRODT, Philip, A. – GERNER, Deborah J. (1994): Validity assessment of a Machine-Coded Event Data Set for the Middle East, 1982–92. *American Journal of Political Science*, Vol. 38, No. 3. 825–854.



- SCHRODT, Philip A. – OMUR, Yilmaz – GERNER, Deborah J. – HERMRECK, Dennis (2008): *The CAMEO (Conflict and Mediation Event Observations) Actor Coding Framework*. Annual Meeting of the International Studies Association.
- SELIGMAN, Martin E. P. (1971): Phobias and Preparedness. *Behavior Therapy*, Vol. 2, No. 3. 307–320. [https://doi.org/10.1016/S0005-7894\(71\)80064-3](https://doi.org/10.1016/S0005-7894(71)80064-3)
- SEWELL, William H. (1990): Collective Violence and Collective Loyalties in France: Why the French Revolution Made a Difference. *Politics & Society*, Vol. 18, No. 4. 527–552. <https://doi.org/10.1177/003232929001800405>
- SMISMANS, Stijn (2003): European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests. *European Law Journal*, Vol. 9, No. 4. 476. <https://doi.org/10.1111/1468-0386.00187>
- SNOW, David A. – ROCHFORD, Jr E. Burke – WORDEN, Steven K. – BENFORD, Robert D. (1986): Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation. *American Sociological Review*, Vol. 51, No. 4. 464–481. <https://doi.org/10.2307/2095581>
- SPERBER, Dan (1994): The Modularity of Thought and the Epidemiology of Representations. In HIRSCHFELD, Lawrence A. – GELMAN, S. A. eds.: *Mapping the Mind: Domain Specificity in Cognition and Culture*. Cambridge, Cambridge University Press. 39–67. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511752902.003>
- SZABÓ Máté (1994): A társadalmi mozgalmak szerepe a demokratikus politikai rendszer intézményesedésének folyamatában Magyarországon. *Szociológiai Szemle*, 3. sz. 45–63.
- SZABÓ Máté (2001): *Társadalmi mozgalmak és politikai tiltakozás*. Budapest, Rejtjel politológia tankönyvek.
- TARROW, Sidney G. (1994): *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge, Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511973529>
- TOURAINÉ, Alain – DUBET, François – HEGEDUS, Zsuzsa – WIEVIORKA, Michel (1981): *Le Pays contre l'Etat: Lutttes occitanes*. Paris, Éditions du Seuil.



Nyikos Györgyi – Szabó Szandra

Szabálytalanságok az Európai Unió kohéziós politikájában – magyar tapasztalatok és tanulságok

Irregularities in the European Union Cohesion Policy – Hungarian Experiences and Lessons Learned

Az EU-források felhasználása összetett folyamat; a tagállamoknak számos EU-s és hazai szabályoknak kell megfelelni és a nem megfelelő végrehajtás szabálytalanságot jelent. A releváns előírásoknak való megfelelés mellett az EU általános költségvetési elveinek, így különösen a hatékony és felelős pénzgazdálkodás elvének kiemelt figyelmet kell szentelni, és a nemzeti költségvetési szabályokat is be kell tartani. A tanulmány a szabálytalansággal kapcsolatos magyar jogi és intézményrendszer kialakításának, működésének hatékonyságát vizsgálja a magyar gyakorlatban előforduló különböző típusú szabálytalanságok kezelésének bemutatásával. A kutatás a hazai végrehajtás vizsgálatánál elemzi a szabálytalanságkezelés EU-szintű gyakorlatát is, bemutatva az ellenőrzések jogbizonytalanságot erősítő elemeit is. Kiemelten hangsúlyos vizsgálati elem a szabályozási inkonzisztenciák és azok jelentőségének bemutatása, amelyet véleményem szerint hatékonyan kellene kezelni. A magyar kohéziós politikai intézményrendszer számos változáson ment keresztül, azonban a jelenlegi végrehajtási rendszer működését nem segítik a nehezen érthető szabályok és a következtelen bírósági és jogalkalmazási jogértelmezés.

A kohéziós politikai feltételek (kondicionalitások) – úgymint makrogazdasági és ex-ante feltételrendszer, megszakítás/felfüggesztések rendszere – alkalmazása folyamatosan erősödött az elmúlt időszakban. (Nyikos, 2014) A 2021–27 programozási időszakra vonatkozó bizottsági szabályjavaslat egy újabbat is javasol, az úgynevezett

jogállamisági feltételt, (COM[2018] 324 final) azonban politikai és szakmai¹ viták kezdődtek a javaslat és annak alkalmazásának áttekinthetőségéről és objektivitásáról, úgy is, hogy a kohéziós politikában az intézményrendszer (benne a szabálytalanságkezelésben a bíróságok) megfelelő és szabályszerű működése mindig alapfeltétele volt a források felhasználásának.

Kulcsszavak: EU-alapok, szabálytalanságok, kohéziós politika

Using European Union funds involves a complex process; Member States must adhere to the wide-ranging EU and domestic legislation, non-compliance can lead to irregularities. In addition to the accordance with the letter of the law, the general EU budgetary principles, sound financial management, in particular, must also be given full consideration. The paper essentially focuses on the development and effectiveness of the legal-institutional system related to irregularities, while the approach Hungary has adopted to handle the various types of irregularities is discussed, too. The research also assesses how irregularities are dealt with at the EU level and explains the contribution of EU audits to legal uncertainties. Particular attention is placed on the regulatory controversies implementing entities have long struggled with and the author provides commentary on the effective handling of these issues. It is a fact that the Hungarian institutional system (Nyikos, 2012) was not fully-equipped to detect irregularities at the start. Although improvements have been made and recognised since then, the current system still suffers from unclear rules and inconsistent judicial interpretations.

The use of conditionalities in cohesion policy has been significantly extended lately using macroeconomic conditionality, ex-ante conditionalities and infringement conditionality. (Nyikos, 2014) In the legislative proposals on the 2021–27 financial period, the European Commission proposes a new one, most notably: the so called rule of law conditionality (COM[2018] 324 final); however, a lot of political discussions concentrate on the clarity and objectivity of it, even though cohesion policy conditionalities have always contained the obligation of the proper functioning of the institutions – including the courts.

Keywords: EU Funds, irregularities, cohesion policy

¹ Lásd 1/2018. sz. Európai Számvevőszék vélemény a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az unió költségvetésének védelméről szóló, 2018. május 2-i európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslatról.



Bevezetés

A tanulmány az Európai Strukturális és Beruházási Alapok² forrásaiból megvalósult fejlesztések során elkövetett szabálytalanságokkal és azok jogi szabályozási környezetével foglalkozik.

A szabálytalanságok – amelyek a kohéziós politikában jelentős jogkövetkezményekkel járnak – megállapításának, jogkövetkezményei alkalmazása módjának, kedvezményezett általi vitatásának, megtámadásának lehetőségeit a magyar szabályozásban jogilag teljesen másként, más jogterület alkalmazásával, illetve azok speciális keverésével jelenítették meg. Átláthatatlan, bonyolult, bizonyos esetekben hiányosan szabályozott komplex szabályozási környezetet eredményezve, egyben olyan jogi, elméleti problémákat felvetve, amely az egységes bírói gyakorlat kialakítását is megnehezítette. A 2021–2027 időszakra a Bizottság által javasolt úgynevezett jogállamiság-feltétel pedig eme bonyolult környezetre egy újabb réteget emel, miközben a szabálytalanságkezeléshez kapcsolódó jogi helyzetet, a kohéziós szabályok nemzeti jogrendekhez illeszkedését és a jogalkalmazás problémáit nem kezeli.

A hazai szabályozásban a 2014–2020-as pénzügyi időszakban ugyan egységesebb megközelítést alakítottak ki, azonban ez egyben a 2007–2013-as pénzügyi időszak kapcsán hosszú évek alatt elért bírói gyakorlati eredmények egy részének háttérbe szorulásával is járt. A kérdéskörrel találkozó jogalkalmazók egy specializáltan szabályozott terület joganyagának tanulmányozásával próbálkozhatnak, ugyanis a tudományos szakirodalom, valamint az áttekintő és gyakorlatias kézikönyvek hiánya jelentősen megnehezíti a tájékozódást.³

Szabálytalanság fogalma

Az uniós szabályok elsődleges célkitűzéseként jelenik meg az uniós pénzügyi érdekek védelme⁴ minden területen. Folyamatosan erősödnek az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmét szolgáló eszközök, az EU-nak és a tagállamoknak egyaránt kötelessége a pénzügyi érdekeket sértő mindennemű jogellenes tevékenység elleni fellépés.

² Az ESB-alapok elnevezés öt különböző alapot jelent: Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), Európai Szociális Alap (ESZA), Kohéziós Alap (KA), Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA). Mind az öt alapot az úgynevezett közös rendelkezésekről szóló 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet szabályozza.

³ A Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja 2012-ben elkészítette *A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos polgári és közigazgatási ügyek joggyakorlata* című összefoglaló véleményt. A tanulmány azonban általános jellegű és tágabb területet ölel fel, hiszen (i) nem kizárólag az uniós támogatásokkal, hanem más háttérszabályozású hazai támogatási formákkal is foglalkozik, (ii) kizárólag négy megyében született határozatokat dolgoz fel; (iii) nem teszi visszakereshetővé a hivatkozott peres ügyek határozatait, (iv) nem kifejezetten a szabálytalansági eljárásokra koncentrálódik, (v) az egyes támogatási formák háttérszabályozásának eltérősége ellenére egységesített, általános konklúziókat von le, amely későbbi konkrét peres eljárásokban hivatkozási céllal kevésbé hatékonyan használható.

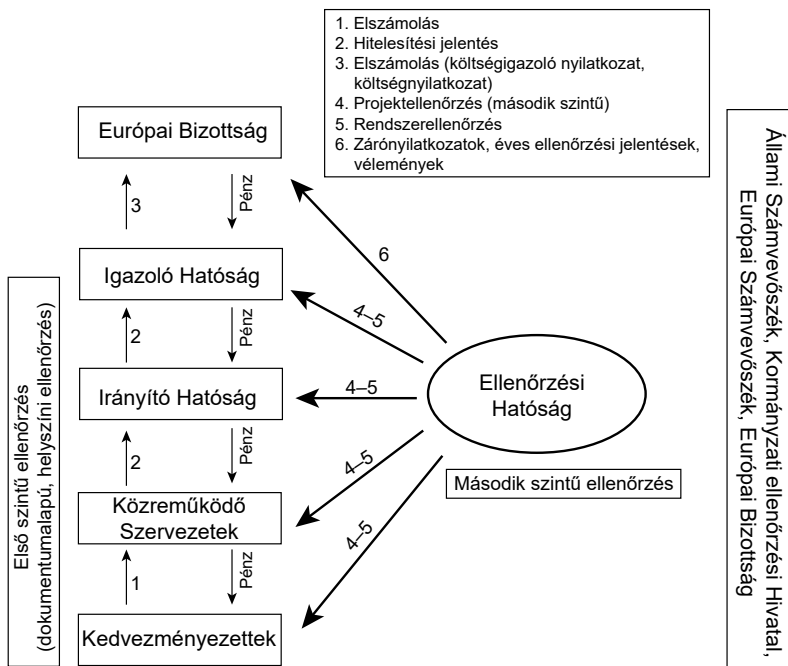
⁴ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 287. és 325. cikke; az Európai Parlament és a Tanács 2012. október 25-i 966/2012/EU Euratom rendelete az uniós általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, IX. cím 1. és 2. fejezete, valamint X. cím.



A Bizottság és a tagállamok az uniós költségvetést elsősorban a következők révén védik meg a jogosulatlan vagy szabálytalan kiadásoktól, továbbá a vám- és más adókötelezettségek elkerülésétől:

- megelőző intézkedések;
- vizsgálati tevékenységek;
- korrekciós mechanizmusok (elsősorban a tagállamokra rótt pénzügyi korrekciók révén, de a kiadási oldalon az uniós kifizetések kedvezményezett által történő visszafizettetése útján is, valamint az elkerült vám- és más adókötelezettségek beszedésével);
- visszaszorító intézkedések (különösen a tagállamok által a megosztott irányítású alapok és a tradicionális saját források [TOR] esetében).

A megosztott irányítás keretében – ilyen a kohéziós politika és az agrárpolitika – szabálytalanságok és csalás gyanúja esetén a megelőzés, felderítés, nyomozás és korrekció elsődleges felelőssége a tagállamoké. A tagállamoknak kötelessége, hogy jelezzék a Bizottságnak a csalásokkal és szabálytalanságokkal kapcsolatos ügyeket.



1. ábra

Az európai uniós támogatások magyar irányítási és kontrollrendszere

Forrás: Nyikos

A forrásfelhasználás megfelelősége szempontjából történhetnek problémák: történhet hiba, szabálytalanság vagy csalás, azonban ezek a kifejezések – bár a köznyelvben



szinonimaként is használatosak – eltérő jelenségeket takarnak. A kohéziós politika területén *hibának*⁵ számít bármilyen előírás megszegése: ez azonban nem feltétlenül jelenti azt, hogy a forrás eltűnne vagy rosszul használnák fel. A hiba nem jelent egyben csalást. Hiba kategóriába tartoznak a nem szándékosan elkövetett figyelmen kívül hagyások is, míg a *csalás*⁶ szándékosan elkövetett cselekmény. A *szabálytalanság* az uniós jog valamely rendelkezésének egy gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértése, amelynek eredményeként az EU általános költségvetése vagy az általa kezelt költségvetések kárt szenvednek vagy szenvednének, akár közvetlenül az EU az Európai Közösségek nevében beszedett saját forrásokból származó bevétel csökkenése vagy kiesése révén, akár indokolatlan kiadási tételek miatt. (Nyikos, 2017)

A tagállamoknak kell megtenniük a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy az uniós pénzügyi érdekeket is érintő tranzakciók megfelelőek és jogszerűek legyenek. Az ellenőrzésekkel kapcsolatos intézkedéseknek a célkitűzésekkel arányosnak kell lenniük, mégpedig azért, hogy ne eredményezzenek túlzott mértékű gazdasági kényszert, vagy ne járjanak túl nagy közigazgatási költséggel. A szabályoknak vagy az uniós forrásfelhasználási előírásoknak való nem megfelelés általában kizárja a költségelemet a projektköltségvetésből (nem elszámolható), illetve szabálytalannak minősül. A kedvezményezettnek vissza kell fizetnie részben vagy egészben a támogatást a szabálytalanság súlyától függően.

Első lépésben a tagállami hatóságok kötelezettsége a megfelelő intézkedések megtétele. A Bizottság csak akkor avatkozik be, ha a szabálytalansággal érintett összeget nem korrigálják, vagy a rendszerellenőrzés nem működik. Ha a tagállami hatóságok felderítik a szabálytalanságot és korrigálnak, meghatározott, záros időtartamon belül⁷ az uniós forrás felhasználható más projekt megvalósításához. A 2014–20-as időszakban, ha a Bizottság fedezi fel a szabálytalanságot és alkalmaz korrekciót az éves zárás követően, akkor ez együtt jár a program uniós finanszírozási arányának csökkentésével, ez a forrás nem lesz felhasználható már a tagállam részére. (Nyikos, 2017)

⁵ Hiba a végrehajtás során szabályoknak való nem megfelelés; a hibaadatok megbízhatósági nyilatkozatokból és ellenőrzési eredményekből származnak.

⁶ A kiadásokat érintő csalás: akármely tevékenység vagy szándékos mulasztás, amely hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok használatára vagy bemutatására irányul, amely hatásként magával vonja az Európai Unió általános költségvetéséből származó, illetve az Európai Unió által vagy a nevében kezelt költségvetésekből származó tőke elsikkasztását vagy szabálytalan visszatartását, információk köteleességszegő elhallgatását az előbbiekkal megegyező következménnyel, továbbá az említett források más célokra való felhasználását, mint amelyekre eredetileg megítélték azokat.

⁷ Lásd abszorpciós és éves zárási szabályokat.



1. táblázat

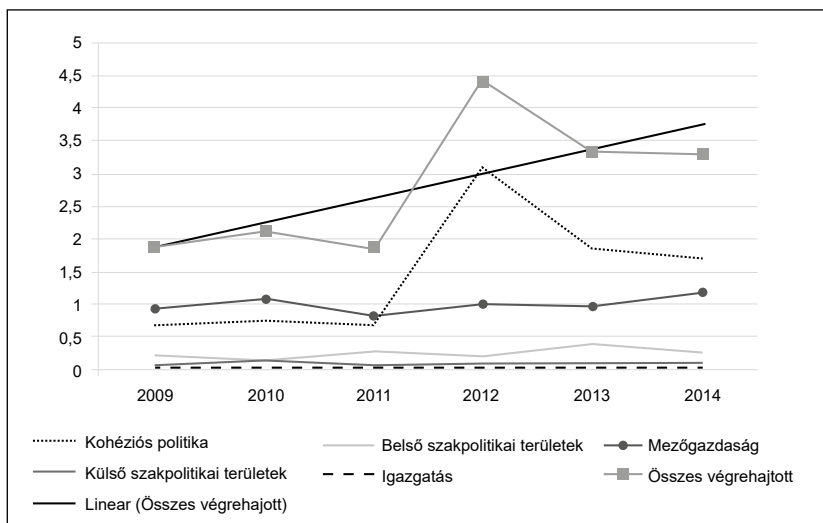
A tagállamok által a kohéziós politika 2007–2013 közötti időszakára vonatkozóan bejelentett kumulált korrekciók – 2014 végi állapot

<i>millió EUR</i>				
Tagállam	ERFA/ Kohéziós Alap	ESZA	EHA	Összesen
Belgium	4	20	–	24
Bulgária	14	3	0	17
Cseh Köztársaság	364	9	1	374
Dánia	1	0	0	1
Németország	266	78	1	345
Észtország	2	1	0	3
Írország	0	18	0	19
Görögország	301	25	3	329
Spanyolország	466	221	38	725
Franciaország	140	71	1	212
Horvátország	0	0	–	0
Olaszország	280	46	3	329
Ciprus	1	1	0	2
Lettország	46	3	1	50
Litvánia	18	0	0	18
Luxemburg	0	1	–	1
Magyarország	255	–	0	255
Málta	2	0	0	2
Hollandia	7	3	–	10
Ausztria	14	2	0	16
Lengyelország	444	–	1	444
Portugália	169	46	2	216
Románia	136	–	–	136
Szlovénia	45	6	–	51
Szlovákia	34	7	0	41
Finnország	2	1	1	3
Svédország	8	1	0	9
Egyesült Királyság	95	8	3	105
Határokon átnyúló	31	–	–	31
VÉGREHAJTOTT ÖSSZESEN	3 142	570	56	3 769

Forrás: Bizottság



Amennyiben a Bizottság úgy látja, hogy a tagállam nem korrigál valamely szabálytalan kiadás esetében, vagy a végrehajtási és ellenőrzési rendszer működésében súlyos hiba van, akkor megszakíthatja⁸ vagy felfüggesztheti⁹ a kifizetést. Ha a tagállam nem vonja vissza a szabálytalan kiadást vagy nem tesz intézkedéseket a rendszerhiba kijavítására, a Bizottság pénzügyi korrekciót (végső kiigazítást) alkalmazhat,¹⁰ ami az uniós finanszírozás csökkentését eredményezi.



2. ábra

Pénzügyi korrekciók és visszafizettetések: kumulált eredmények 2009–2014

Megjegyzés: Végrehajtott pénzügyi korrekciók és visszafizettetések, 2009–2014 (milliárd EUR)

Forrás: Bizottság

⁸ Kifizetések ideiglenes megszakítása: a Bizottság a benyújtott költségek utalásának teljesítését maximum 6 hónappal meghosszabbíthatja. A kifogásolt hiányosságok megfelelő kezelését követően a kifizetések folytatódnak. Ez az eljárás nem feltétlenül jár együtt pénzügyi korrekcióval.

⁹ Prioritás/operatív program szintű időközi kifizetések felfüggesztése: erre az eljárásra az irányítási és ellenőrzési rendszer súlyos, rendszerjellegű hiányossága(i) alapján kerül sor. A probléma súlyát jelzi, hogy ez a szankció általában pénzügyi korrekcióval jár együtt és feloldása szigorúbb feltételrendszer alapján, hosszabb időtávon történik.

¹⁰ A Bizottság a pénzügyi korrekciók következő típusait alkalmazza a tagállamok által bejelentett kiadásokra („utólagos” korrekciók):

- egyedi esetekre vonatkozó pénzügyi korrekció, a jogosulatlanul felhasznált összegek, valamint a költségvetésre gyakorolt pénzügyi hatások pontos beazonosítása alapján;
- extrapolált korrekció, ha a kapcsolódó összeg reprezentatív statisztikai minta alapján elegendően magas konfidenciaszint (megbízhatósági szint) mellett számszerűsíthető;
- átalánykorrekció, ha a kapcsolódó összeg nem számszerűsíthető reprezentatív statisztikai minta alapján vagy amikor az egyedi hibák kiadásra gyakorolt hatása nem számszerűsíthető pontosan (például egyedi közbeszerzési szerződések pénzügyi korrekciója elfogadott átalányok alapján).



Támogatási jogviszony

A pénzügyi támogatások jellemzően forrástól függetlenül egyrészt a közigazgatási jog, másrészt a polgári jog területén találhatók, gyakran azonban egymással érintkező szabályrendszerrel. Az elhatárolás problematikája nem kötődik az EU-forrásokhoz.

Számos jogi elmélet foglalkozik a támogatási szerződések jogi sajátosságainak elemzésével. Az egyik elmélet szerint a támogatásoknak két szakaszát kell megkülönböztetni: az első a közigazgatási jogi döntés, engedélyezés, a másik pedig a támogatásnyújtás szakasza. A támogatásnyújtás szakaszában a támogatások egyes fajtáinál magánjogi elemek is keveredhetnek, attól függően, hogy milyen szerződésről van szó (Ipsen). (Petrik, 2005:3) Egy másik megközelítés a magánjogi szerződési elemek közjogiasításával emeli ki a közérdek szerepét (Siebert), míg a következő elmélet az állami tevékenység kettős funkciójával (közérdek szolgálata és a gazdaság alanyaként való fellépés) indokolta a kettős megközelítés helyességét (Krüger). (Olajos, 2011:505) Petrik Ferenc szerint az állami támogatások szétosztása közigazgatási szolgáltatási tevékenységnek minősül. Nagy Zoltán pedig arra az álláspontra helyezkedett, hogy a támogatási szerződés szabályozását áthatja a közjogi kógens szabályozás, hiszen a jogszabály feltételeket támaszt a támogatói döntés, a folyósítás, a beszámolás és a visszakövetelés rendjére, valamint a költségvetési támogatások ellenőrzésére. (Nagy, 2012:339–350)

Véleményem szerint a támogatási és forrásfelhasználási folyamat szempontjából a lényeges lépések:

- a támogatási döntés (annak meghozatala és okiratba foglalása);
- a támogatás nyújtása és felhasználása (támogatási okirat/szerződés alapján a pénzeszegek konkrét rendelkezésre bocsátása és annak a támogatás célja szerinti felhasználása);
- szabálytalanság-kezelési folyamat és
- a követeléskezelési folyamat.

A támogatási jogviszony alanyaiból és a jogi szabályozás környezetéből fakadóan sajnos nem egyértelmű a felek mellérendeltsége vagy hierarchikus viszonya, és ez a fenti négy szakaszban eltérően alakul.

A támogatási jogviszonynak mindig két alanya van: a támogatást nyújtó személy (azaz támogató) és a támogatást igénybe vevő személy (azaz kedvezményezett¹¹), akik egymástól függetlenek. A támogatást nyújtó személy rendszerint valamely szigorúan szabályozott menetben zajló eljárás során választja ki a támogatási jogosultságoknak megfelelő, igényt benyújtó személyek közül a kedvezményezettet.

Míg a pályázó (gazdasági szereplő, költségvetési szerv vagy civil nonprofit szervezet) egyszerűen a pályázati feltételeknek kíván megfelelni és az elnyert támogatás felhasználására törekszik, addig a támogató hatóságként vagy kvázi hatóságként jár el, uniós és nemzeti jogszabályokban részletesen rögzített jogköröket gyakorol,

¹¹ 2007–2013-as időszakban az ESZA, KA és ERFÁ alapokra alkalmazandó 1083/2006/EK rendelet 2. cikk 4. pont; valamint 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés 11. pontja; továbbá a valamennyi Strukturális Alapra nézve a 2014–2020-as időszakban alkalmazandó 1303/2013/EU rendelet 2. cikk 10. pontja. Az agrártámogatások esetében 2007–2013-as időszakban sem az uniós, sem a nemzeti jogszabály nem ad konkrét definíciót a kedvezményezett fogalmára.



a közpénzek felhasználását irányítja, az EU pénzügyi érdekei védelmében a közpénzek felhasználását ellenőrzi és a kedvezményezett által tanúsított jogosulatlan magatartás esetén szankciókat gyakorol. Ezek az elemek a támogató és kedvezményezett viszonyában inkább a hierarchikus és közjogi jelleg fennállására utalnak, mintsem az egyenrangú, mellérendelt pozíciókra.

Az 1/2012. (XX. 10.) KMK-PK vélemény azonban rögzíti, hogy a pénzügyi támogatásokkal összefüggő jogviszonyban a támogató kizárólag akkor minősül közigazgatási hatósági jogkört gyakorló személynek, amennyiben jogszabály – az első fokon eljáró hatóság megnevezésével – egyértelműen így rendelkezik.

A kedvezményezett kiválasztását követően a döntést dokumentálni kell és írásban szükséges rögzíteni a támogatás feltételeit. Ezzel jön létre a támogatási jogviszony a támogató és a kedvezményezett között. Ennek három lehetséges módja volt a magyar jogban a támogatás típusától és a lefolytatott pályázati eljárástól függően: a) támogatási szerződés, b) támogatói okirat, c) támogató határozata.

A 2007 előtti időszakban a jogszabályban a támogatási szerződés fogalmánál nem rögzítették, hogy az a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) által szabályozott kötelmi jogviszonyt hoz létre a felek között.¹² Ebből következően pedig bírósági perekben vitáztak a kedvezményezettek és a támogató arról, hogy miként kell tekinteni a támogatási szerződésre. Az EBH2010.2237 számú bírósági határozat alapját képező ügyben az elsőfokú bíróság a kötelmi jogviszonyt tekintette irányadónak, a másodfokú bíróság azonban a közigazgatási jog hatálya alá helyezte a támogatási szerződést. Végül a Legfelsőbb Bíróság mondta ki az ügyben, hogy mivel maga a szerződés irányadó jogszabályként megemlítette a Ptk.-t, továbbá annak több eleme kötelmi jogviszonyra utal (például elállás, szerződésszegés, kamatfizetés), a szerződő felek között kötelmi jogviszony jött létre. Egy másik ügyben¹³ a másodfokú bíróság ugyancsak a közigazgatási jog hatálya alá helyezte a támogatási szerződést, míg a Kúria a polgári jogot tekintette rá irányadónak.

A támogatási szerződés kétség kívül atipikus, hiszen a támogatásra jogosultságról, a támogatást megelőző eljárásról, a támogatási szerződés tartalmáról és a szerződés következményeiről jogszabályok rendelkeznek, de pusztán az államháztartási szabályokban előírt pénzügyi, költségvetési, döntési, végrehajtási mechanizmus megjelölése miatt a támogatási szerződés nem minősül közjogi szerződésnek.

A 2007–2013-as pénzügyi időszakban az ERFA-, KA- és ESZA-alapú támogatásokat érintően a nemzeti jogszabály [4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet] a *támogatási szerződés és támogatói okirat* típusokat nevezte meg, mint a támogatási jogviszony lehetséges alapidokumentumát. A rendelet támogatási szerződés alatt a kedvezményezett és a támogató között létrejött polgári jogi szerződést érti,¹⁴ tehát a megállapodás a Ptk. által

¹² 360/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet 2.§ (1) bekezdés 16. pontja.

¹³ Lásd a Fővárosi Bíróság Gazdasági Kollégiuma által hozott 19.G.40.704/2010/6. számú elsőfokú ítéletet, a Fővárosi Ítéltábla által hozott 9.Pf.20.303/2011/3. és 9.Pf.21.524/2012/3. számú másodfokú ítéleteket, valamint a Kúria Gfv.IX.30.334/2011/5. és Gfv.VII.30.179/2014/4. számú ítéleteit.

¹⁴ 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés 27. pontja.



szabályozott jogviszonyt hoz létre,¹⁵ a szerződő felek ennek megfelelően mellérendelt pozícióban vannak. Kérdéses ugyanakkor, hogy szabálytalanság esetében a visszafizetési kötelezettség tekintetében polgári jogi vagy államháztartási szabályok alkalmazandók (részleteket lásd később). A támogatói okirat annyiban tér el a támogatási szerződéstől, hogy az a lebonyolításban érintett szervezet által egyoldalúan kiadott dokumentum, amely a támogatás nyújtásának és felhasználásának részletes szabályait tartalmazza, továbbá a pályázat kedvezményezett általi elfogadásával keletkeztet polgári jogviszonyt a támogató és a kedvezményezett között.¹⁶ A jogviszonyt keletkeztető okirat típusán kívül a támogatási jogviszony szabályozása és feltételei mindkét esetben azonosak, ezért a későbbiekben az elemzés során nem lesz indokolt ez a megkülönböztetés.

Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) forrású támogatásokat eltérő szabályozás jellemezte a 2007–2013-as pénzügyi időszakban. Fő szabály szerint¹⁷ a támogatási kérelem elbírálását követően a támogató *közigazgatási határozatba* foglalta a támogatás odaítéléséről szóló elsőfokú döntését. A szabályozás a nyertes pályázót nem kedvezményezettként definiálta, hanem ügyfélként említette valamennyi alkalommal. Egy esetben azt is megemlítette, hogy a támogató akár közszerződést is köthet határozat kibocsátása helyett, továbbá kifejezetten rögzítette a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló szabályok alkalmazását, azaz teljesültek a közigazgatási határozattal szemben támasztott követelmények.

Kiemelendő azonban az Alkotmánybíróság 2001-ben hozott határozata,¹⁸ amelyben megállapította, hogy a mezőgazdasági állami támogatásokra vonatkozó akkor hatályos jogszabályban szereplő pályázati eljárás nem minősül hatósági államigazgatási eljárásnak, államigazgatási ügynek. A pályázatok elbírálása ugyanis a közigazgatási szerv és a pályázó között nem hoz létre államigazgatási jogviszonyt. A közigazgatási szerv és a pályázók között polgári jogi jellegű szerződéses jogviszony jön létre, amelyben a felek mellérendelt viszonyban vannak egymással.

A Kúria azonban 2013-ban rögzítette azt is, hogy a támogatási szerződés tartalmát tekintve „közszerződés”, amely nem a Ket. szerinti közigazgatási hatósági megállapodás, ám a szerződéses kötelezettségek kikényszerítése szempontjából speciális jogi rezsím alatt áll: a kedvezményezetti szerződésszegés, azaz a közpénzek jogosulatlan felhasználása esetén a támogató a támogatási szerződésben foglaltaknak megfelelően elállhat a szerződéstől. Először az elállás jogszerűségét kell tisztázni polgári peres eljárásban, és csak annak befejezését követően lehet a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát közigazgatási perben lefolytatni. Hiszen az elállás csak akkor képezheti

¹⁵ A támogató a kedvezményezett kiválasztására vonatkozó döntéséről még a támogatási szerződés megkötése előtt írásban értesíti a kiválasztott kedvezményezettet, a támogatási jogviszony azonban kifejezetten a támogatási szerződés aláírásával jön létre a felek között. Amennyiben az értesítés kedvezményezett általi kézhezvételétől számított, jogszabályban biztosított határidőben a támogatási szerződést mégsem írják alá, úgy a támogató döntése érvényét veszti és a kedvezményezett a támogatásra nem tarthat igényt

¹⁶ 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés 28. pontja.

¹⁷ Lásd 2007. évi XVII. törvény.

¹⁸ 719/B/2011 AB határozat.



a visszafizetésre vonatkozó közigazgatási határozat alapját, amennyiben e jogot a támogató a támogatási szerződésnek megfelelően gyakorolta.¹⁹

A 2016. január 1-től hatályos magyar államháztartási szabályozás szerint a támogatási jogviszony alapvetően két fajtájú lehet: egyrészt lehet közigazgatási jogi jogviszony, amelyet két típusú okirattal lehet létrehozni, nevezetesen közigazgatási hatósági határozattal vagy hatósági szerződéssel, másrészt lehet polgári jogi jogviszony, amelyet szintén két típusú okirattal lehet létrehozni, nevezetesen támogatói okirattal vagy támogatási szerződéssel.

Szabálytalansági vizsgálat és a döntés elleni jogorvoslat

A kedvezményezettet megillető, támogatás visszafizetésére kötelező döntések elleni jogorvoslati lehetőségeket a vonatkozó kormányrendelet²⁰ a következőképpen szabályozza:

- a) A szabálytalanságot megállapító döntés ellen egy alkalommal lehet jogorvoslati eljárást indítani, amely jogorvoslati kérelem elbírálására a „másodfokú szerv” – minisztériumi szint²¹ – jogosult. A minisztériumi szinten született döntés ellen további jogorvoslati lehetőséget a rendelet nem biztosít. A másodfokú szerv mindig egy főben testesül meg, aki állami és politikai vezetőnek minősül,²² így eme megoldás a hatalmi ágak szétválasztásának elvét nem követő megoldás.
- b) Az elállással, azaz az annak következményeként felmerülő támogatás visszafizetési kötelezettség megállapításával szembeni jogorvoslati lehetőséget a rendelet nem fogalmaz meg.

Lényeges kérdés a szabálytalansági eljárások végén hozott, a kedvezményezettre nézve hátrányos megállapításokat és esetlegesen jogkövetkezményeket is tartalmazó döntés közigazgatási jogi vagy polgári jogi kategorizálása, és hogy mely bíróságok rendelkeznek hatáskörrel a jogviták elbírálására. Erre a kérdésre a bíróságok válasza sem volt egységes, ami hosszú éveken keresztül ellentétes bírósági gyakorlatot eredményezett. Magyarország 2004 óta az Európai Unió tagja és előtte előcsatlakozási források, azóta uniós támogatások felhasználására jogosult, azonban csak 2010–2012 környékén mondta ki a magyar bírósági gyakorlat egyértelműen, hogy e támogatási jogviszonyokban jogvita elbírálására polgári bíróság rendelkezik hatáskörrel.²³

A két legfőbb jogkövetkezmény a jogosulatlanul igénybe vett támogatás visszafizetésére kötelezés és a támogatási szerződéstől elállás. Az elállás gyakorlására (illetve támogatói okirat esetén a támogatás visszavonásáról rendelkezni) a támogató jogosult.

¹⁹ A Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.29.962/2013/16. számú ítélete és a Kúria Kfv. IV.35.689/2013/8. számú ítélete alapján született 22/2015. számú közigazgatási elvi határozat megállapításainak összefoglalása.

²⁰ 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet – a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről.

²¹ Kezdetben a fejlesztéspolitikáért felelős miniszter, majd a Miniszterelnökséget vezető államtitkár, Jelenleg ITM miniszter.

²² 2010. évi XLIII. törvény 6. §.

²³ Lásd 1/2012 (XII. 10.) KMK.-PK. vélemény, EBH2010.2237, 2237/2010. számú gazdasági elvi határozat, Legfelsőbb Bíróság Gfv.IX.30.218/2011/7. számú ítélete).



Kötelmi jogi szempontból, a 2007–2013-as időszakban irányadó Ptk. 319. § (3) bekezdés és 320. § (1) bekezdése értelmében az elállás a szerződést felbontja, így a szerződés a megkötésének időpontjára visszamenő hatállyal megszűnik és a már teljesített szolgáltatások visszajárnak. Azonban külön elállási nyilatkozat nélkül is maga a szabálytalansági döntés következtében a támogatás kifizetésének megtagadását, illetve már kifizetett összeg visszakövetelését is elállási körülményként kell értékelni.²⁴

A támogatási jogviszony polgári jogi jellegére tekintettel elállás esetén a kedvezményezett a támogatóval való egyet nem értés esetén tehát polgári pert indíthat. A kereseti kérelem jogalapja azonban nem a szabálytalansági döntés, hanem az elállás jogellenességének megállapítása,²⁵ illetve a támogató teljesítésre való kötelezése.²⁶ A bíróság az ilyen ügyekben vizsgálja az elállás indokának vagy teljesítésre kötelezésnek a megfelelőségét, a szabálytalanság elkövetésének körülményeit, amely a támogató és kedvezményezett közötti szerződéses viszony értékeléséhez szükséges.²⁷

A támogatás felhasználásának ellenőrzése, a gyanú esetén a szabálytalansági eljárás lefolytatása a kohéziós jogszabályokból eredő kötelezettsége az irányító hatósági feladatokat ellátó szervezetnek. Ez azonban nem feltétlenül változtatja meg a jogviszony jellegét, hiszen nem összeegyeztethetetlen a polgári jog szabályaival egy egyik fél részéről a másik fél tevékenységének ellenőrzése.²⁸ Mivel a szabálytalanságok felderítése, kivizsgálása és a jogkövetkezmények levonása uniós szabályozásból eredő feladat, a támogató mint nemzeti hatóság „átruházott uniós jogkörben” jár el a szabálytalansági vizsgálat lefolytatása során, a kedvezményezett pedig a támogatási szerződés aláírásával elismeri és magára nézve kötelezőnek fogadja el a támogató közhatalmi hatáskörében lefolytatott eljárásait.²⁹

²⁴ Fővárosi Bíróság Gazdasági Kollégiumának 19.G.40.704/2010/6. számú ítéletében foglalt megállapítás.

²⁵ Releváns jogesetek:

- Legfelsőbb Bíróság Gfv.IX.30.218/2011/7 számú ítélet alapját képező ügy (elsőfokú ítélet: Fővárosi Bíróság Gazdasági Kollégiuma 22.G.41.644/2007/38; másodfokú ítélet: 4.Pf.31.997/2010/3);
- Fővárosi Ítéltábla 3.Pf.20.373/2013/4. számú ítélet alapját képező ügy (elsőfokú ítélet: Fővárosi Bíróság Gazdasági Kollégiuma 25.G.40.350/2011/8);
- Fővárosi Ítéltábla 17.Pf.20.050/2015/6. számú ítélet alapját képező ügy (elsőfokú ítélet: Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiuma 19.G.40.366/2014/14);
- Fővárosi Ítéltábla 9.Pf.20.015/2012/7. számú ítélet alapját képező ügy (elsőfokú ítélet: Fővárosi Törvényszék 66.P.23.359/2011/9);
- Fővárosi Ítéltábla 16.Gf.40.660/2014/9. számú ítélet alapját képező ügy (elsőfokú ítélet: Székesfehérvári Törvényszék 5.G.40.132/2012/40);
- Kaposvári Törvényszék P.21547/2015/33. számú ítélete.

²⁶ Releváns jogesetek:

- Fővárosi Ítéltábla 16.Gf.40.152/2014/13. számú másodfokú ítélete (elsőfokú ítélet: Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiuma 7.G.40.001/2013/6);
- Kúria Gfv.IX.30.334/2011/5. és Gfv.VII.30.179/2014/4. számú ítéleteit (elsőfokú ítélet: Fővárosi Bíróság Gazdasági Kollégiuma 19.G.40.704/2010/6, másodfokú ítélet: Fővárosi Ítéltábla 9.Pf.20.303/2011/3 és 9. Pf.21.524/2012/3);
- Kúria Pfv.V.20.455/2014/5. számú ítélet alapját képező ügy (elsőfokú ítélet: Pesti Központi Kerületi Bíróság 43.P.87.590/2012/14, másodfokú ítélet: Fővárosi Törvényszék 1.Gf.75.302/2013/6)

²⁷ Utóbbi megállapítást a Kúria Kfv.IV.35.689/2013/8. számú ítélete is kimondja.

²⁸ Például bérleti jogviszonyban a bérbeadó ellenőrzi a bérlemény használatát.

²⁹ A támogató ezen érvelése a Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiumán 22.G.41.644/2007. szám alatt indult peres eljárásban szerepelt.



Egy másik ügyben azonban a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy mivel a kedvezményezett pályázati eljárás során vált jogosulttá a támogatási szerződés megkötésére, amely pályázat valamennyi feltételét jogszabályi környezet határozta meg, a kedvezményezett szerződéskötési szabadságát csak arra korlátozta, hogy adott tartalommal elfogadja-e a szerződéses feltételeket. Ez pedig nem minősül egyenlő felek közötti szerződéskötésnek. Következésképp a szabálytalansági eljárás sem egyenlő jogú felek között zajlik.³⁰

A kohéziós végrehajtási intézményrendszerben is zavar érezhető a támogató helyzetének megítélésével kapcsolatban: számos esetben ő maga érvel a hierarchikus jelleg érvényesülése mellett azzal, hogy a támogatás visszakövetelése során a hazai és uniós közjogi jellegű szabályozásba foglalt kötelezettségét teljesíti, és a költségvetés pénzügyi érdekeinek védelmében lép fel.³¹ Ezen érvelést folytatva hivatkoznak a kohéziós szabályok mellett a közpénzügyi szabályozás releváns államháztartási rendelkezéseire, miszerint a szabálytalanul felhasznált közpénzt vissza kell követelni. Ez azonban újabb kérdést vet fel a követeléskezelésnél (lásd a következő fejezetben).

Mindazonáltal a legmagasabb bírói fórum egyértelműen kimondta, hogy a támogatási szerződéssel létrehozott polgári jogviszonyban a támogató nem közigazgatási határozatot hoz, hanem polgári jogi nyilatkozatot tesz. Így a szabálytalansági eljárás eredményeképpen hozott döntés polgári jogi nyilatkozatnak minősül, ami polgári perben vitatható és vizsgálható. A szabálytalansági döntés polgári jogi nyilatkozat jellegén pedig nem változtat az a körülmény, hogy a nyilatkozat megtételének eljárásrendjét jogszabály határozza meg és a támogató oldalán a döntés meghozatalában több költségvetési szerv is részt vesz.³²

Követeléskezelés

A szabálytalansággal összefüggésben végrehajtott pénzügyi korrekció a közösségi hozzájárulás egészének vagy részének visszavonása, a jogtalan kifizetett és behajtandó összeget késedelmi kamattal együtt a Bizottság részére a nemzeti hatóság köteles visszafizetni, attól függetlenül, hogy a kedvezményezettől azt behajtották-e vagy sem.

A tagállamnak el kell végeznie a szabálytalanságokkal kapcsolatban szükséges pénzügyi korrekciókat, amelyek a projekt számára közpénzből nyújtott hozzájárulás részben vagy egészben történő megszüntetését jelentik és mindezt rögzítenie kell annak

³⁰ Fővárosi Ítéltábla 9.Pf.20.303/2011/3. számú ítéletéből.

³¹ A támogató ezen érvelése a Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiumán 7.G.40.001/2013. szám alatt indult peres eljárásban szerepelt.

³² Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiumának 7.G.40.001/2013/6. számú ítéletben megjelenő következtetése, amelyet a Fővárosi Ítéltábla 16.Gf.40.152/2014/13. számú ítéletével helyben hagyott.



a számviteli évnek az elszámolásaiban, amelyben a megszüntetéséről szóló határozat született.³³

A forrás visszakövetelésével kapcsolatban az EU költségvetési rendelete³⁴ szerint, a tagállamoknak a visszatérítendő uniós forrásokat a területükön működő állami szervezetek követeléseivel azonos módon kell kezelnie. Ezen a ponton pedig ismét jelentősége van annak, hogy mi a jogi jellege a jogviszonynak, hiszen a magyar szabályozásban más követeléskezelési szabályok találhatók az államháztartási, illetve a polgári jogi szabályozásban.

Az államháztartásról szóló törvény szerint³⁵ állami szervezetek követeléséről lemondani csak törvényben meghatározott esetekben és módon lehet. A Magyar Államkincstár *Nemzetgazdasági elszámolások könyvviteli mérlegében szereplő követelések és kötelezettségek év végi értékeléséhez* készített módszertani útmutató alapján általános szabályként kimondható, hogy akkor lehet a követelést behajthatatlanság jogcímen kivézetni, ha a jogosult számára a jogorvoslati lehetőségek kimerültek, a különböző okból lefolytatott bírósági eljárások lezárultak. Az Áht. szerint a költségvetési támogatások jogosulatlan igénybevétele, jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználása, továbbá a költségvetési támogatás visszavonása, a támogatási szerződéstől történő elállás vagy annak felmondása esetén a kedvezményezett a jogosulatlanul igénybe vett költségvetési támogatás összegét a kormány rendeletében³⁶ meghatározott ügyleti kamattal, késedelem esetén késedelmi kamattal növelt mértékben köteles visszafizetni.

Az EU forráskezeléssel kapcsolatos szabályokat tartalmazó kormányrendelet³⁷ egyrészt a visszafizetésnél a kamatmértékének meghatározásánál a *polgári törvénykönyvre* hivatkozik, másrészt rögzíti, hogy ha nem kerül sor a visszafizetésre, akkor azt *adók módjára behajtja az állami adóhatóság*. Köztartozásnak minősül az államháztartás alrendszereinek költségvetése terhére jogosulatlanul igénybe vett vagy rendeltetésétől eltérően felhasznált támogatás, ha azt a kötelezett az előírt határidőig nem teljesíti.³⁸ Mindezek alapján a követeléskezelési fázisban egyértelműen a közigazgatási jogi elemek dominálnak.

³³ Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1303/2013/EU Európai Parlament és a Tanács rendelete (továbbiakban: CPR).

³⁴ Az EU általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, EURATOM rendelet.

³⁵ 2011. évi CXCV. törvény 97. § (1) bekezdése.

³⁶ 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet – a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről.

³⁷ 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet – a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről.

³⁸ Art. 178. § 20. pont.



Kohéziós feltételrendszerek – „új” jogállami feltétel

A jogbiztonság követelménye, a tisztességes hatósági eljáráshoz és a jogorvoslatához való jog EU jogi alapelvei mellett az alapok felhasználására vonatkozó közös rendelkezéseket tartalmazó rendelet (CPR) rögzíti a tagállamok szabályos intézményrendszeri működésre és szabályos program- és projektvégrehajtásra vonatkozó kötelezettségét (irányítási, kontroll- és auditkötelezettségek, panaszvizsgálás). További vonatkozó szabályozásként az uniós költségvetés kiadási oldalán a Bizottság négy felhatalmazáson alapuló³⁹ és négy végrehajtási rendeletből⁴⁰ álló csomagot fogadott el a 2014–2020 közötti többéves pénzügyi keret megosztott irányításának területén a szabálytalanságok bejelentésével kapcsolatos rendelkezésekre vonatkozóan.

A kohéziós politikában a feltételrendszerek (kondicionalitások) alkalmazása hosszú folyamatra tekint vissza és egyre erősödő tendenciát jelent. (Nyikos, 2014) A jelenleg hatályos szabályozásban és gyakorlatban az alábbi eszközök találhatók:

- a makrogazdasági feltételek (kohéziós politika összekötése az európai uniós gazdasági irányítással),⁴¹
- ex-ante feltételrendszer (az ESB-alapok hatékony és eredményes felhasználásához szükséges előfeltételek meghatározása: úgymint *szakpolitikai és stratégiai keretek, keretszabályok, elégséges adminisztratív és intézményi kapacitások*) és
- megszakítás/felfüggesztés feltételrendszere (finanszírozásnak a szabályos működéshez és végrehajtáshoz kapcsolása).

Mindezek alapján a hatályos szabályozás alapján is rögzített a tagállamok kötelezettségeként a források végrehajtási feladatait ellátó intézményrendszer (*benne a szabálytalanságkezelés feladatát ellátó szervekkel*) szabályos működésének biztosítása és ennek betartására jelenleg is hatékony eszközöket (finanszírozás megszakítása/felfüggesztése) is biztosít a CPR-rendelet.

A 2021–2027 programozási időszakra vonatkozó bizottsági szabályjavaslat azonban egy újabb felételrendszert javasol bevezetni, az úgynevezett jogállamisági feltételt⁴² mint önálló, az összes uniós költségvetési kiadásra, ideértve a kohéziós politikára is, vonatkozó átfogó követelményt.

³⁹ Az EUMSZ 290. cikke lehetővé teszi az uniós jogalkotó (általánosságban az Európai Parlament és a Tanács) számára, hogy a Bizottságot olyan általánosan alkalmazandó, nem jogalkotási jogi aktusok elfogadására hatalmazza fel, amelyek meghatározott jogalkotási jogi aktus bizonyos nem lényeges elemeit egészítik ki vagy módosítják. A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok például új (nem lényeges) szabályokat adhatnak valamely jogalkotási jogi aktushoz, illetve annak meghatározott aspektusai későbbi módosítását is tartalmazhatják.

⁴⁰ A Bizottság vagy – kellően indokolt, meghatározott esetekben és az Európai Unióról szóló szerződés 24. és 26. cikkében meghatározott esetekben – a Tanács végrehajtási jogi aktusok elfogadására felhatalmazást (az EUMSZ 291. cikke).

⁴¹ Alkalmazására eddig csak Magyarország ellenében került sor (*Council Implementing Decision 2012/156/EU suspending commitments from the Cohesion Fund for Hungary with effect from 1 January 2013, OJ L 78/19 (2012); Council Implementing Decision 2012/323/EU lifting the suspension of commitments from the Cohesion Fund for Hungary, OJ L 165/46, 2012*).

⁴² Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az uniós költségvetésének védelméről COM(2018) 324 final 2018/0136 (COD) (2018)



2. táblázat

Jogállamisági feltételre vonatkozó javaslat

Feltétel	Különös előírások
általános hiányosság (2–3. cikk)	<p>„a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosság”: a közigazgatási szervek olyan általánossá vált vagy ismétlődő gyakorlata, mulasztása vagy intézkedése, amely kihat a jogállamiságra [2. cikk (b)], amely sérti vagy veszélyezteti a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét vagy az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmét [3. cikk (1)], így különösen</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) e tagállamban az uniós költségvetést végrehajtó hatóságok megfelelő működése, különösen a közbeszerzési vagy támogatási eljárások keretében, valamint a nyomon követés és ellenőrzés során; (b) a nyomozó- és vádhatóságok megfelelő működése az uniós költségvetés végrehajtásával kapcsolatos csalás, korrupció vagy az uniós jog egyéb megsértése miatt; (c) az (a) és (b) pontban említett hatóságok által hozott intézkedések vagy mulasztások független bíróságok általi hatékony bírósági felülvizsgálata; (d) az uniós költségvetés végrehajtásával kapcsolatos csalás, korrupció vagy egyéb uniós jogsértés megelőzése és szankcionálása, valamint a nemzeti bíróságok vagy közigazgatási hatóságok részéről hatékony és visszatartó erejű szankciók kiszabása a címzettek számára; (e) a jogtalanul kifizetett összegek visszafizettetése; (f) az Európai Csalás Elleni Hivatallal és az Európai Ügyészséggel folytatott hatékony és kellő időben történő együttműködés nyomozásaik vagy büntetőeljárásaik során a vonatkozó jogi aktusok és a lojális együttműködés elve szerint... <p>különösen a következők bizonyulhatnak általánossá vált hiányosságnak [3 cikk (2)]:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) a bíróság függetlenségének veszélyeztetése; (b) a közigazgatási szervek – többek között a bűnüldöző hatóságok – által hozott önkényes vagy jogszerűtlen határozatok megelőzésének, kijavításának és szankcionálásának elmulasztása, a megfelelő működésüket befolyásoló pénzügyi és emberi erőforrások visszatartása, vagy az összeférhetetlenség elkerülésének elmulasztása; (c) a jogorvoslati lehetőségek rendelkezésre állásának és hatékonyságának korlátozása, többek között korlátozó eljárási szabályok révén, az ítéletek végrehajtásának hiánya, illetve a jogsértések hatékony kivizsgálásának, büntetőeljárás alá vonásának vagy szankcionálásának korlátozása.



megfelelő intézkedések (4. cikk)	<p>A következő megfelelő intézkedések közül egy vagy több fogadható el (4. cikk)</p> <p>közvetlen vagy közvetett irányításnál [4. cikk (1) a]:</p> <p>(1) kötelezettségvállalás kifizetéseinek vagy teljesítésének felfüggesztése vagy a jogi kötelezettségvállalás megszüntetése;</p> <p>(2) új jogi kötelezettségvállalások megtételének tilalma;</p> <p>megosztott irányításnál [4. cikk (1) b]:</p> <p>(1) egy vagy több program vagy azok módosítása jóváhagyásának felfüggesztése;</p> <p>(2) kötelezettségvállalások felfüggesztése;</p> <p>(3) kötelezettségvállalások csökkentése, ideértve a pénzügyi korrekciókat vagy a más kiadási programokhoz történő átcsoportosításokat;</p> <p>(4) az előfinanszírozás csökkentése;</p> <p>(5) a kifizetési határidők megszakítása;</p> <p>(6) kifizetések felfüggesztése.</p> <p>A megfelelő intézkedések <i>nem érintik</i> [4 cikk (2)]</p> <ul style="list-style-type: none"> • kormányzati szervek végrehajtási kötelezettségét, • végső kedvezményezetteknek vagy címzetteknek történő kifizetések teljesítésére irányuló kötelezettséget. <p>A meghozott intézkedéseknek <i>arányosnak</i> kell lenniük a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosság jellegével, súlyosságával és hatókörével. [4. cikk (3)]</p>
eljárás (5–6. cikk)	<p>Amennyiben a <i>Bizottság</i> úgy ítéli meg, hogy alapos okkal feltételezi a 3. cikkbe foglalt feltételek teljesülését [5. cikk (1)]:</p> <ul style="list-style-type: none"> • írásbeli értesítést küld az adott tagállamnak, • minden releváns információt <i>figyelembe vehet</i>, ideértve az Európai Unió Bíróságának ítéleteit, a Számvevőszék jelentéseit, valamint a releváns nemzetközi szervezetek következtetéseit és ajánlásait • <i>bekérhet</i> minden további, az értékeléséhez szükséges információt. <p>Az érintett <i>tagállam</i> [5. cikk (4)]:</p> <ul style="list-style-type: none"> • minden kért információt megad, • észrevételeket tehet a Bizottság által meghatározott határidőn belül • korrekciós intézkedések elfogadását javasolhatja. <p>Amennyiben a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a jogállamiság tekintetében általánossá vált hiányosság áll fenn, javaslatot nyújt be a <i>Tanácsnak</i> a megfelelő intézkedésekről szóló végrehajtási aktusra [5. cikk (6)].</p> <ul style="list-style-type: none"> • a határozat elfogadott, kivéve, ha a Tanács <i>minősített többséggel elutasítja</i> a bizottsági javaslatot vagy <i>minősített többséggel módosíthatja</i>. <p>Az érintett <i>tagállam</i> igazolhatja, hogy a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságot orvosolták vagy megszüntették – a <i>Bizottság</i> értékeli, és javaslatot terjeszt be a <i>Tanács</i>hoz az említett intézkedések teljes vagy részleges megszüntetéséről [6. cikk (2)].</p>

Forrás: Nyikos szerkesztése a Bizottság javaslata alapján



Megvizsgálva a javaslatot és összevetve azt a hatályos kohéziós szabályokkal a javaslat 3. cikk (1) pontja egyértelműen a hatályos kohéziós szabályok követelményrendszerét jelenti, míg a 3. cikk (2) pontja EU-jogelveket és alkotmányos jogokat, jogállami elveket és követelményeket érint.

A kohéziós politikában az intézményrendszer (benne a szabálytalanságkezelésben a bíróságok) megfelelő és szabályszerű működése mindig alapfeltétele volt a források felhasználásának, bár a Bizottság a szabálytalanságkezelést, illetve követeléskezelést és az abban közreműködő szervezetek, így a bíróságok szabályos működését nem igazán vizsgálta az elmúlt időszakban. A tagállamnak jelentenie kellett, hogy a funkció működik és azt elfogadták, annak ellenére, hogy nem csak a magyar tagállami gyakorlatban voltak nehézségek a szabálytalanságkezelés nemzeti jogrendbe való illeszkedésével. (Nyikos–Talaga, 2014:111–139)

Véleményem szerint tehát eddig is biztosított volt a jogi lehetőség a forráskezelés kapcsán a bíróságok kapcsolódó feladatellátásának vizsgálatára, csak a Bizottság nem élt ezzel a lehetőséggel. Az új bizottsági előterjesztés jelentős politikai és szakmai vitát generált elsősorban a javasolt szabályok és azok alkalmazásának áttekinthetőségének és objektivitásának kapcsán, illetve a forráskezeléshez kapcsolódó elvárások alkotmányossági és jogállamisági területre való kiterjesztésének indokoltságáról. A jogállamisági kondicionalitás feltételrendszere nehezen áttekinthető, illetve az abban használt fogalmak pontos és objektív tartalma nem tisztázott.

Egyrészt a kedvezményezettek számára a már eddig is alkotmányos jogként biztosítani kellett a lehetőséget arra, hogy független és pártatlan bíróság bírálja el a jogvitát. Amennyiben a bírósági út igénybevételének lehetősége teljesen ki lenne zárva, az súlyos jogi és gyakorlati aggályt vetne fel. A jogi probléma az alkotmányos jog megsértése lenne. A gyakorlati probléma pedig a kedvezményezettek félelme lenne attól, hogy a másodfokú szerv döntését mennyire befolyásolja a politika. A támogatás visszavonása jelentős következményekkel járhat: a kedvezményezett forrás hiányában nem tudja visszafizetni a támogatást, így eladósodhat és gazdasági helyzete végleg ellehetetlenülhet. Különösen fontos tehát, hogy független szerv vizsgálja felül a szerződéstől elállás jogszerűségét. Ezt azonban rögzíti az EJEE, az Alapjogi Charta vagy a Szerződések és az általános jogelvek, illetve a bírósági ítélkezési gyakorlata is.⁴³ E szempontból tehát kérdéses a bizottsági javaslat tényleges hozzáadott értéke a fent említett létező mechanizmusok és tényleges bizottsági és bírósági gyakorlat tükrében.

Másrészt kérdéses, hogy az alkotmányos jog megfelelő működésének biztosítására és annak áttekinthető és objektív értékelésére alkalmas-e a Bizottság által javasolt megoldás.

A javaslat alapján, ha a hiányosságok egy bizonyos szintet elérnek, akkor a Bizottság intézkedik. Azonban a szöveg alapján nehezen meghatározható, hogy mikor és milyen feltételek mentén valósul meg az általános hiányosság, ugyanis a „hiányosságok” és a „bizonyos szint” meghatározatlansága vitatható, illetve nem meghatározható, így féltő, hogy a forrásokhoz kapcsolódó felételrendszer a jogállamiság védelmének tiszteltreméltó céljának elérése helyett áttekinthetetlenül működő politikai eszközzé válik. Az Európai Számvevőszék véleménye ugyancsak megerősíti azt, hogy a tagállamokkal

⁴³ Lásd legutóbb C-619/18 R sz. bírósági végzés (2018. október 19.).



való egyenlő bánásmód biztosítása érdekében szükség van olyan kritériumok kidolgozására, amelyek lehetővé teszik annak megítélését, hogy a jogállamiság tekintetében fennálló, a gondos pénzgazdálkodást veszélyeztető, általánossá vált hiányosságok esetén következetesen alkalmazzák-e a rendelkezéseket.⁴⁴

Következtetések

A közpénzek, EU-források hatékony, szabályos és eredményes felhasználása közös érdekünk. Az EU-források felhasználásánál összetett szabályrendszer írja elő a végrehajtáshoz az alkalmazandó szabályokat. A jelenlegi hatályos többéves pénzügyi keret és szabályozás alapján is igazolniuk kell a tagállamoknak és a kedvezményezetteknek, hogy a pénzgazdálkodásra vonatkozó szabályozási keretük megfelelő, a vonatkozó uniós rendeletek végrehajtása szabályszerű, és létrehozták az uniós finanszírozás sikeres végrehajtásához szükséges közigazgatási és intézményi kapacitásokat. A Bizottság a hatályos szabályozás alapján is rendelkezik eszközökkel az EU-finanszírozás megszakítására/felfüggesztésére, ha az intézményrendszer a szabályok nem megfelelő működését tapasztalja.

Ha az EU forrásfelhasználása nincs összhangban az előírásokkal, szabálytalansági eljárásra és a források visszakövetelésére kerül sor, amely elsősorban tagállami végrehajtási intézményrendszernek a feladata. A szabálytalanságkezelés folyamatának megfelelő jogi kialakítása az alkotmányos jogok érvényesülése és a hatékony intézményi működés szempontjából is fontos. Az uniós tagállamok eltérő alkotmányos és igazságszolgáltatási rendszerei megfelelően működnek. Ebben kell kialakítani a jogállamiság biztosításához a beépített biztosítékokkal azt a rendszert, amely védelmet nyújt a polgároknak a jogállamiságot érő bármely fenyegetéssel szemben, egyben biztosítja a hatékony és szabályos közpénzfelhasználást.

Fontos azonban annak rögzítése, hogy összhangba hozzák a kohéziós politikai szabályokat a nemzeti szabályokkal az EU-források felhasználásának teljes folyamatában. A szabálytalanságkezelés kialakításának és működésének, annak a tagállami nemzeti jogrendbe illeszkedésének megfelelőségének európai szintű átfogó, alapos szakmai és tudományos vizsgálatára azonban még nem került sor. Eme szabálytalanságkezelési kérdésre további réteget helyez a Bizottság új jogállamisági feltételre vonatkozó javaslata, azonban kérdéses, hogy az jelen formájában alkalmas-e a megfogalmazott célok hatékony elérésére.

⁴⁴ 1/2018. sz. Európai Számvevőszék vélemény a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az uniós költségvetésének védelméről szóló, 2018. május 2-i európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslatról.



Felhasznált irodalom

- NAGY Zoltán (2012): A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és magánjogi szabályozás metszetében. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridicata et Politica*, Tomus XXX/2. Miskolc. 339–350.
- NYIKOS Györgyi (2012): Végrehajtási intézményrendszer a kohéziós politikában. *Polgári Szemle*, 8. évf. 3–6. sz. 140–164.
- NYIKOS, Györgyi (2014): Development Policy in an Age of Austerity – Result-orientation, Effectiveness and Sustainability. In: PÁLNÉ Kovács I. – PROFIROIU C. M. szerk.: *Regionalisation and Regional Policy in Central and Eastern Europe: Selected Revised Papers from the 21st NISPAcee Annual Conference, May 16-18, 2013*, Belgrade, Serbia. Bratislava, NISPAcee. 165–188.
- NYIKOS, Györgyi – TALAGA, Robert (2014): Cohesion policy in transition. Comparative aspects of the Polish and Hungarian systems of implementation. *Comparative Law Review (Torun)*, Vol. 18. 111–139. <https://doi.org/10.12775/CLR.2014.014>
- OLAJOS István (2011): A közjogi szerződés mint a támogatásokkal kapcsolatos jogalkalmazás egy útja. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridicata et Politica*, Tomus XXIX/2. Miskolc.
- PETRIK Ferenc (2005): Közszerződés a közjog és a polgári jog határán. *Gazdaság és Jog*, 13. évf. 11. sz. 3–8.

Ajánlott irodalom

- ERDŐS Éva (2012): A támogatások fogalma, EU-s támogatások problémái. In ERDŐS Éva: *A beruházásösztönzés adójoga*. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó. 138–146.
- ERDŐS Éva (2010): Az állami támogatások jogi szabályozásának anomáliái. In ERDŐS Éva: *Pénzügyi Jogot Oktatók Konferenciáinak előadásai 2006–2009*. Miskolc, Novotni Kiadó. 132–144.
- HAJDU Szilvia – KONDOR Zsuzsanna – KONDRIK Kornél – MIKLÓS-MOLNÁR Marianna – NYIKOS Györgyi – SÓDAR Gabriella (2017): *Kohéziós Politika 2014–2020*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. <https://doi.org/10.2776/45606>
- HARMATHY Attila (1977): *A közigazgatási szerződések kialakulása és fejlődési folyamata*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 23–30.
- KONDOR Zsuzsanna – NYIKOS Györgyi (2018): The Hungarian experiences with handling irregularities in the use of EU funds. In NEMEC, Juraj szerk.: *Public Administration for Well-being and Growth: Presented Papers from the 26th NISPAcee Annual Conference*. Bratislava: NISPAcee. Paper 28.
- NYIKOS, Györgyi (2015): The Role of Financial Instruments in Improving Access to Finance: Combined Microcredit in Hungary; *European Structural And Investment Funds Journal*, Vol. 3, No. 2. 105–121.



NYIKOS, Györgyi (2013): Fiskalregeln als Instrumente für einen nachhaltigen Haushalt in Ungarn. In ECKARDT, Martina – PÁLLINGER, Zoltán Tibor szerk.: *Schuldenregeln als goldener Weg zur Haushaltskonsolidierung in der EU? Fiskalregeln als Instrumente für einen nachhaltigen Haushalt in Ungarn Baden-Baden*. Németország, Nomos. 141–156. <https://doi.org/10.5771/9783845245065-141>

TÁTRAI Tünde – NYIKOS Györgyi (2013): The Uses and Abuses of Public Procurement in Hungary, In ALBANO, Gian Luigi – SNIDER, Keith F. – THAI, Khi V.: *Charting a Course in Public Procurement: Innovation and Knowledge Sharing*. Boca Raton (FL), Praacademics Press. 29–54.

Jogforrások

1083/2006/EK rendelet az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

1605/2002/EK Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

2007. évi XVII. törvény.

2010. évi XLIII. törvény 6. §.

2011. évi CXCV. törvény 97. § (1) bekezdése.

272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet – a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről.

360/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet.

4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet.

719/B/2011 AB határozat.

Az Európai Parlament és a Tanács 2012. október 25-i 966/2012/EU Euratom rendelete az unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés.

COM(2018) 324 final. Rule of law conditionality proposal.



Gazdag Ferenc

A Monnet-kód csapdája

Gyurgyák János: *Európa alkonya? Utak és tévutak az európai történelemben és politikában* című könyvének bemutatása

Recenziók jobbára azért íródnak egy-egy kiadványról, mert az ismertetés készítője olvasásra kívánja ajánlani a szóban forgó művet. Gyurgyák János legújabb kötetével kapcsolatban nem nehéz ajánló sorokat fogalmazni. Bár a könyv nem tartozik a könnyű olvasmányok sorába, s helyenként komoly előismereteket igényel, de egy kifejezetten érthetően megírt, széles körű szakirodalomra támaszkodó, történelmileg és politikailag is értelmezhető, releváns munka. Napjaink megosztott intellektuális palettáján a klasszikus konzervatív munkák közé sorolható. Jó szívvel ajánlható szakembereknek, érdeklődőknek, politikusoknak és értelmiségieknek egyaránt.

A szerző eddigi munkáit ismerve a témaválasztás szokatlan. Gyurgyák János az elmúlt másfél évtizedben a 19. és 20. századi magyar eszmetörténet fajsúlyos kérdéseiről (magyar nacionalizmus, zsidókérdés, a magyar fajvédők) írt, és ezek után igencsak jókora fordulatnak tűnik az európai integrációról publikálni. A szerző maga is érzi, hogy indokolnia kell az új témát: „A legnagyobb ok e könyv megírására nagyon is prózai volt: az intellektuális kíváncsiság. Érdekelt, hogy honnan jött, s merre tart Európa.” (11. oldal) Egyébként elég ritka, ha egy szerző bevallja, hogy az új kutatási területválasztás az előző témáitól való meneküléskényszerből fakad. Az intellektuális kíváncsiság egyébiránt remek hajtóerő. Öt év alatt Berlinton Oxfordon és Bécsen át Moszkváig könyvtárak sorába hajtotta a szerzőt, aki szakkönyvek tucatjain rágta át magát, hogy kérdéseire válaszokat keressen. Az irdatlan mennyiségű anyag kezelése önmagában érdem, de a szerzőnek nem erőssége a dicsekvés, holott néha oka lenne rá. De ő például szerényen még óvja is az óvatlan olvasót a közel 700 lábjegyzet végigolvasásától.

A könyv címe kétségtelenül azonnal reminiscenciákat kelt Oswald Spengler kerek 100 évvel korábbi, elhíresült munkájára (*A Nyugat alkonya. A világtörténelem morfológiájának körvonalai*. I–II. kötet), de az analógiák/párhuzamosságok itt jobbára véget is érnek. Spengler kétkötetes műve a lineáris fejlődésre támaszkodó pozitivisták és Európa-centrikus értelmezésekkel szemben az emberi történelem eddigi nyolc nagy kultúrájának ciklikusan emelkedő és hanyatló, virágzó, majd elhervadó ismétlődését szegezi szembe. Gyurgyák pedig leírja, hogy őt nem Spengler metafizikus-filozófiai

történelemszemlélete, vagy elemzéseinek helytállósága érdekli, hanem munkájának egyetlen eleme: az Európára vonatkozó koncepciója (66 oldal). Egyébként kifejezetten izgalmas, ahogy Spengler elemzésein keresztül rámutat az évszázaddal ezelőtt született jóslatok azon elemeire, amelyek bekövetkeztek: az urbanizáció, a metropoliszok térnyerése, a család intézményének szétzilálódása, Európa demográfiai megroggyanása, a munka nélkül szerzett jövedelmek arányainak brutális növekedése, a modernizáció és a demokrácia szembekerülése, valamint általában az európai értékek megkérdőjelezése, a művészet elkorcsosulása. Gyurgyák azonban összességében úgy látja, hogy Spengler kötetének megjelenése óta eltelt évszázad lényegében nem igazolta a szerző téziseit.

Gyurgyák figyelmét Európára, egészen pontosan annak szinte szinonimájává vált Európai Unióra koncentrálja. Kutatásai során összetett és nehezen megválaszolható kérdéseket tett föl magának: Melyek az ismertetőjegyei az európaiságnak? Vannak-e Európának közös gyökerei, tradíciói és értékei? Lehet-e föderációt alkotni közös európai identitás nélkül? Azonosak-e az európai polgárok, népek, nemzetek, régiók jövőre vonatkozó céljai és törekvései? Mit jelent az egyre szorosabb unió fogalma a gyakorlatban? Mi a különbség a nemzetek Európája, az európai konföderáció és föderáció között? Lehetséges-e démosz nélküli demokrácia? Mi Németország helye és szerepe Európában? Mit gondolnak az oroszok Európáról? Ezek a kérdések önmagukban széttartóak, összefonásukat a szerző két szálon igyekszik megoldani. Ez a két kérdés egyúttal a kötet gerince is: mit jelent Európa, és merre tart földrészünk?

A történész nem tud nem történész lenni. Gyurgyák az európai integrációs folyamatok vizsgálatánál a narratíva olyan szintjét választotta, amelyek csak többszörös áttétellel transzponálhatók a politika síkjára. Az olyan kérdések, hogy mit tartalmaz Európa fogalma, mennyire egyedi történelmi jelenségek az európai jelző mellé társítható jellemzők: a kumulatív felhalmozás, a dinamizmus és a stabilitás fogalmai, továbbá hogy a pluralizmus, a demokrácia és a sokszínűség miként kapcsolódhatott egymáshoz egy törekeny, de mégiscsak működő formációban, ugyanakkor rámutatva, hogy minden ezen belső ellentmondásosság organikus része magának az európaiságnak. És hozzátevé azt is, hogy az Európai Unió fenntartása és működtetése eredményeként fennálló béke és biztonság a kontinensen végül is kiváló eredmény az EU közös költségvetését jelentő 1%-nyi nemzeti jövedelemért cserébe. Tehát az európai integráció minden tökéletlensége ellenére kézzelfogható eredményeket hozott: hét évtizedes békét, a kialakult válságok leküzdését és elévülhetetlen érdemeket a világ válsággócaiban játszott pozitív szerepért.

Szerzőnk elegánsan udvarias a modern (azaz időhiányban szenvedő, a vaskos köteteket végigolvasni sokféle ürügy okán képtelen) olvasóval: összefoglalja vizsgálatának intellektuális eredményét. Eszerint:

Európa földrajzi, geopolitikai, kulturális, vallási, nemzeti, identitásbeli szempontból megosztott kontinens maradt.

1. A megosztottság, azaz jóhiszeműen fogalmazva, a sokszínűség a második világháború óta tartó integrációs törekvések dacára is alapvető jellemző maradt. Ennek következtében nem jött létre közös európai identitás, egységes európai társadalom, európai közvélemény, s bármilyen integrált politikai struktúrához szükséges európai politikai közösség. Mindezek okán a föderális Európa



- (politikai nyelven szólva: az Európai Egyesült Államok) célkitűzése egy felettebb kockázatos és kalandos vállalkozás.
2. Ugyanakkor az integráció a föderalista *spill over* elméletnek megfelelően már sok vonatkozásban túlfutott a tradicionális nemzetállami együttműködés keretein, az EU nemzeti hatáskörök jókora csomagját gyűjtötte össze. Az ebből való visszalépés messzemenően nagyobb kárt okozna, mint amennyit a formális függetlenség hozhatna a tagállamok kormányai számára. Különösen igaz ez a kisebb tagállamok esetében.
 3. A demokratikus rendszerek legitimitási mechanizmusa nemzeti alapozású, és ennek föderális szintre való áttolására épp a diverzitás miatt Európában semmi esély. Az Európai Unió csapdába került.
 4. A járható út egy konföderáció lett volna, azonban az integrációt elindító alapító atyák – közelebbről Jean Monnet –, a rendszerbe beépített állandó reformkényszerrel (Monnet-kód) kényszerpályára terelte az integrációt. (A kerékpárhasonlat nagyon kifejező. A kerékpár egy olyan jármű, amit állandóan hajtani kell, mozgásban kell tartani, különben egyszerűen felborul.) A kényszerpályáról való letéréshez (politikául: az alapszerződések módosításához, illetve annak újraszabásához) az összes tagállam egyetértése lenne szükséges. Ez az egyetértés nincs meg a kibővülések miatt túlságosan heterogénné vált unióban.
 5. A brit kilépéssel alapjaiban kérdőjeleződik meg az *ever closer union* sohasem definiált tartalma és mechanizmusa, és az EU alapvető történelmi választás kényszere elé került.
 6. A kilátásokkal kapcsolatban a szerző felettebb óvatos: „ma leginkább realitása e *praxis* folytatásának van mindaddig, amíg egy világgazdasági válság ki nem kényszerít ennél radikálisabb lépéseket” (14. oldal). Az egész nemzetközi rendszert megrázó globális válság viszont valószínűleg azon ritkaságszámba menő eshetőségek egyike, amelyre az EU összes vezetője a „Csak ezt ne!” reakcióval reagálna.
 7. Gyurgyák János munkája a szó közvetlen értelmében konzervatív, stílusa is hagyományt őrző, de fejtegetései néha feleslegesen akadémikus hangvételűek, több helyütt nehézkes a gondolatmenetek követése. Egyes értelmezések indokolatlanul nagy teret kapnak, például Halecki kötetének bemutatása, azt a benyomást keltve, hogy a történelmi/társadalomtudósi logikák ellentmondásaira való rámutatás egyúttal kulcs lehetne a válaszokat kereső politikai vezetők számára.

A hat fejezetből álló munkát egyensúlytalanná tette a geopolitikai szál beszövése, és különösen a német és orosz Európa értelmezések külön fejezetbe emelése. Nem annyira azért, mert az egyébként feszesen tartott vizsgálati irányt kibillentli az addigi tárgyalási logikából (mindkét téma szervesen illeszthető az európai integrációs témához), hanem főként amiatt, hogy a szerző egy saját maga által keltett hiástust generált. Az orosz és a német Európa-kép mellől ugyanis fájón hiányzik a többi európai hatalom párhuzamos interpretációja. Az európai fejlődés, illetve az európai integrációnak ugyanúgy van olasz, spanyol, francia és brit olvasata, mint a németeknek. Nem is említve az amerikai interpretációkat, vagy a közvetlen politikai dimenzióba visszalépve a közös francia–német „d’après vous Valéry” szellemben fogant megközelítéseket.



Az *Európa alkonya?* kötet címe kérdőjellel végződik. Olvasatomban ez azt is jelenti, hogy szerzője a politikusokkal szemben érzett minden ellenszenve dacára történelmi vizsgálataiban egy pillanatra mégiscsak előre néz. A globalizáció eddig elért működési szintje és az euró bevezetése nyomán felállított intézményi változások miatt ugyan kivihetetlennek látja az integrációra vállalkozó európai nemzetek visszafordulását a klaszszikus nemzetállami keretekhez (ezzel az értékeléssel feltehetően a föderalisták minden képviselője egyetértene), de nem zárja ki azt sem, hogy az európai államok történelmi „befejezetlen kalandja” további sikertörténet maradjon.

(Gyurgyák János: *Európa alkonya? Utak és tévutak az európai történelemben és politikában*. Budapest, Osiris Kiadó, 2018, 326 oldal)



Kőrösi István

A brit távozás hatásai és az Európai Unió jövője

Losoncz Miklós: *Az Egyesült Királyság kilépése az EU-ból és az európai integráció* című könyvének bemutatása

Dr. Losoncz Miklós professzor kutatói, egyetemi tanári és publikációs tevékenysége egyaránt kiemelkedő. Az európai uniós témákban átfogó elemzései értékesek és relevánsak. Új kötetében az EU-ban jelenleg végbemenő folyamatok közül az egyik legfontosabbal; a brit kilépés hatásaival foglalkozik. E folyamat még nem zárult le, de fő okai és tényezői igen jól megragadhatók, amelyeket alapos és mély elemzéssel mutat be a szerző.

A 2016. júniusi brit népszavazáson a szavazásra jogosultak 72%-a jelent meg, közülük 52%-uk szavazott az EU-ból történő kilépés mellett – erről a szerző, Losoncz Miklós bevezetésében világosan összefoglalja fő hipotéziseit. A népszavazás kiírása belügyként indult, de következményei európai uniós és globális jelentőségűvé váltak. A kilépés súlyos gazdasági károkkal jár mindkét oldalon, de hatása az Egyesült Királyságra nagyobb. Ennél is nagyobbak a nem kvantifikálható politikai, jogi és intézményi következmények. A brit népszavazás mögött nemcsak az Egyesült Királyság, hanem az EU működését érintő feszültségek és problémák húzódnak meg. A brit kiválás megváltoztatja a jelenlegi status quót, mind a szigetországban, mind az integrációban. Az EU-nak új válaszokat kell találnia, immár kisebb potenciállal, a globális kihívásokra. A fenntartható gazdasági fejlődés kérdéseire is új, átfogó, konzisztens választ kell adni mindkét oldalon. Losoncz Miklós mély, adatgazdag, tényszerű, kvalitatív elemzése a fő összefüggéseket feltáró monográfia és interdiszciplináris hatáselemzés, amely a közgazdaságon túl az európai uniós jogi, politikai, szociológiai tényezőket is figyelembe veszi.

A mű hét fejezetből áll, az 1. fejezet az Európai Unió előtt álló kihívásokat és a közvélemény reagálását tárgyalja. Az ezredforduló után új globális kihívások jelentek meg, illetve erősödtek fel. A világgazdasági konjunktúra lelassult, majd a 2008–2009-es válság mélyreható következményekkel járt. A közepes jövedelmű országok felzárkózása megnehezült, a jövedelmi egyenlőtlenségek megnöttek az EU tagországaiban. A részvény- és kötvényárfolyamok, az ingatlanárak felfúvódása negatívan hatott

a jövedelemkülönbségekre. Korábban érzékelhetők és mérhetőek voltak az egységes belső piac létrehozásának integrációs előnyei, ezzel szemben a legutóbbi 10–12 évben Görögország, Portugália, Spanyolország és 2008–2009-ben Írország is tartós válságba kerültek, így gazdasági divergencia alakult ki. A pénzügyi válságproblémák (a költségvetési és fizetésimérleg-deficitek és nyomukban az adósságállományok) nagyon megnöttek és a munkanélküliségi probléma kiéleződött, különösen az EU déli periferiáján. A globalizáció csökkentette az EU-tagországok gazdaságpolitikájának mozgásterét és kiéleződött az EU versenyképességi válsága a világgazdaságban. A válságjelenségek nem kielégítő kezelése erodálta az EU-s intézmények hitelességét, és egyre súlyosabb bizalmi válsághoz vezetett. A politikai szereplők körében és a közvélemény egy részében megerősödött az euroszeptizmus. Igaz azonban, hogy az Eurobarométer felmérései szerint az uniós lakosság körében 2017-ben az EU általános megítélésében közel kétszer annyi pozitív szavazat volt, mint negatív (40% és 21%). Az EU-t bírálók nagyobbik része sem kíván kilépni a közösségből, de érdemi reformokat, hatékonyabb működést és az anomáliák csökkentését tartja szükségesnek.

A 2. fejezet *Az Európai Uniót érintő népszavazások és a kilépés* kérdését tárgyalja. A népszavazások célja az állampolgárok bevonása a döntésekbe és a lényeges döntések legitímálása. A szerző bemutatja az eddigi EU-beli népszavazások főbb témáit és eredményeit. Fontos tanulság, hogy a népszavazási kezdeményezések terjedésében jelentős szerepet játszik a képviselői demokráciák működésével szembeni elégedetlenség. Sok EU-tagországban, köztük Németországban és Belgiumban nem megengedett a népszavazás európai uniós ügyekben. A népszavazás nem alkalmas eszköz bonyolult, szerteágazó, sokrétű következményekkel járó döntések meghozatalára, ha a résztvevők nem kellően informáltak, nem tudnak fontos szakpolitikai kérdéseket megítélni, nem rendelkeznek megfelelő döntéshozatali képességgel és nem tudják átlátni döntéseik sokrétű következményeit. Így gyakran nem is a feltett kérdésre válaszolnak, hanem elégedetlenségüket fejezik ki. Losoncz Miklós bemutatja az európai uniós döntéshozatali rendszer korszerűsítésének szükségességét. Vitális kérdésekben a döntéshozatal az Európai Tanácsban történik, a tagországok állam- és kormányfőinek részvételével, akik saját országuk választóinak felelősek. Az integrációval kapcsolatos alapvető kérdésekben egyhangú döntéshozatalra van szükség, hogy minden tagország biztosíthassa elsődlegesnek tartott érdekét.

Az EU-ból való brit kilépés nagy horderejű döntés. A kilépés jogi alapja az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikke, amely lehetővé teszi, hogy egy tagállam saját elhatározásából, meghatározott feltételek mellett kiváljon az EU-ból. Az 50. cikk rögzíti a kilépéssel kapcsolatos fő elveket és szabályokat, amelyek alapján a kiválás rendezett kilépésnek tekinthető. Az EU-ból való kilépést az érintett ország kormánya kezdeményezi, majd megindulnak a kilépési tárgyalások, amelyeket a Bizottság folytat le a kilépő ország képviselőivel, a tagországok felügyelete mellett. Ha eredményre jutnak, akkor a megállapodást az Európai Tanács fogadja el minősített többségi szavazással, amelyet az Európai Parlament egyszerű többséggel megerősít.

Losoncz Miklós könyvének kulcsfontosságú fejezete a harmadik, *Az EU-ból való kilépés Egyesült Királyságot érintő hatásai és következményei*. A szerző jól foglalja össze a brit népszavazáson pregnánsan megmutató területi megosztottságot. Skóciában és Észak-Írországban a szavazók az EU-ban való maradást támogatták (62%, illetve



56%-kal), Walesben relatíve kis többséget kapott a kilépés (52,5%). Érdekes paradoxon, hogy az EU-ból való kilépés támogatói ellenzik az Egyesült Királyságon belüli regionális függetlenedési törekvéseket.

A kilépést bejelentő hivatalos brit notifikációra 2017. március 27-én került sor, amelynek nyomán az Európai Tanács egy hónappal később közzétette tárgyalási iránymutatásait. Ezzel kétéves átmeneti időszak kezdődött, amely alatt jogilag az Egyesült Királyság az EU tagja, politikailag azonban a kiválás folyamatában van. A létrejövő új jogi helyzethez való alkalmazkodás elengedhetetlen. Az EU irányelvei a nemzeti joganyag részét képezik, a rendeleteket viszont a kilépéskor be kell emelni a brit jogrendszerbe. (Ezt egyetlen jogi aktussal meg lehet tenni.) A belső piacra vonatkozó legtöbb jogszabályt is feltételezhetően átveszi az Egyesült Királyság. Jogilag új helyzet jön létre azzal, hogy az ország visszanyeri önállóságát azokban a szakpolitikákban, amelyek hatálya az EU-tagországra terjed ki. A csatlakozási szerződés közösségi jogforrás volt, a kilépés feltételeit tartalmazó szerződés viszont nemzetközi szerződés lesz.

A szerző részletesen elemzi a kilépés módozatait. A kilépési szerződés a brit kiválás technikai részleteit rögzíti. Ezután lehet elkezdni a két entitás közötti hosszú távú viszonyt rendező, a kereskedelemre és a szabályozásra vonatkozó szerződés létrehozását. A kilépési szerződésben meg kell határozni az Egyesült Királyságban élő uniós állampolgárok és az EU-tagországokban lakó brit állampolgárok jogállását, az Ír Köztársaság és Észak-Írország közötti határ jellegét, a határátlépés szabályait és a kiválásból az Egyesült Királyságra háruló költségeket, befizetési kötelezettségeket. A kilépés feltételeit elsősorban az EU-s intézmények és a tagállamok vezetői fogják megszabni, a brit kormány jórészt menet közben alakítja ki a megállapodás tartalmára vonatkozó álláspontját, mert eredetileg nem is rendelkeztek világos koncepcióval. Losonczi igen részletes, alapos elemzést nyújt az Egyesült Királyság helyzetéről az EU-ban. Az EU-tagság történelmi tapasztalatait, az Egyesült Királyság viszonyulását az integrációhoz az elvek, stratégiák és érvényesülésük hatásai tükrében elemzi. Brit részről a fő motiváció a gazdaság dinamizálása és az Egyesült Királyság nemzetközi pozíciói romlásának megállítása, visszafordítása volt. Ezért a negatív integrációnak, azaz az akadályok lebontásának tulajdonított elsődleges szerepet a pozitív integrációval, vagyis a közös intézmények létrehozásával és az integrációs mechanizmusok kiépítésével szemben.

Thatcher már 1988-ban a szuverenitás hangsúlyozásával a kormányközi együttműködés mellett szállt síkra, elutasítva a szupranacionalitás erőteljes kiépítését. A szerző helyesen hangsúlyozza azt a tényt, hogy az Egyesült Királyság szerepe és hozzájárulása az integráció fejlődéséhez jelentős volt. Előmozdította az egységes belső piac létrehozását, a szolgáltatások, különösen a pénzügyi közvetítő rendszer, az energiakereskedelem, a távközlési és légi közlekedési piac liberalizálását. Az ország már az 1990-es évek elejétől támogatta az EU keleti irányú kibővítését. A brit kormányok politikai és gazdaságpolitikai preferenciái lényegesen eltértek a centralizáció híveitől.

Véleményem szerint helyesen mutat rá Losonczi Miklós arra, hogy „az Egyesült Királyság egy ponton túl nem kívánta megfizetni a pótlólagos gazdasági előnyöknek a szuverenitás megosztásában kifejezésre jutó politikai árát” (58. oldal). Tény az is, hogy az EU-tagság nyomán a nagyobb entitás részeként megnőtt az Egyesült Királyság befolyása a nemzetközi gazdasági és politikai kapcsolatokra. Ez azonban nem tudatosult a brit választók többségében és nem is kommunikálták megfelelően. A brit kiválással



kapcsolatos népszavazás mellett és ellen fellépők érvrendszerét, motivációit és az egyéb mélyebb okokat, elsősorban a brit identitásválság elemeit árnyaltan mutatja be a szerző. Az Egyesült Királyság külkereskedelmi kapcsolataira és kereskedelempolitikájára mélyreható változásokat gyakorol a kilépés. Az EU27-ek összesített GDP-jük 3%-át szállítják a brit piacra, a britek pedig GDP-jük 13%-át az EU27-ekbe. Az Egyesült Királyság exportjának mintegy 45%-a irányul az EU27-ekbe, ahonnan importjuk kb. 54%-a származik. A második legnagyobb kereskedelmi partner az USA, a brit exportban 13%-kal, az importban közel 9%-kal szerepel, a nagyságrendi különbség szembeötlő.

A szerző részletesen elemzi a kilépés hatásait a brit gazdaságra. Egyetértünk azzal, hogy „a rövid távú hatások tekintetében az EU-ból való brit kilépés bizonytalansági sokknak fogható fel, annak ellenére, hogy a szakirodalom szerint a bizonytalanság és a gazdasági tevékenység közötti oksági összefüggés nem teljesen egyértelmű”. A kilépés tovább ronthatja a font pozícióját a nemzetközi devizapiacokon. Az Egyesült Királyságnak az integrációs árfolyamrendszerből való kilépése 1992-ben 29%-os fontleértékeléssel járt, a 2008–2009-es válság pedig újabb 25%-os leértékelődést okozott az euróval szemben. 2017 februárjában a font 16%-kal ért kevesebbet euróban számítva, mint a népszavazás előtt. Ezután a font gyengülése pozitívan hatott a brit áruexportra és a gyengébb font ösztönözte a működőtőke-beáramlást is az országba. A font gyengülése azonban megnövelheti az inflációt és a kilépés miatti bizonytalanságok elriaszthatják a külföldi beruházókat az angliai beruházásoktól. Az EU-ból való kilépés összességében az Egyesült Királyságot érintő gazdasági sokként értékelhető. Losonczzal ezzel kiválóan összegzi az alapvető hatást, bemutatva az OECD és más releváns hatástanulmányok előrejelzéseit (122–125. oldal). Az EU-tagsághoz képest bármelyik kereskedelempolitikai modell valósul meg, a kilépés után romlanak a kereskedelempolitikai feltételek.

A bevándorlás és a külföldi munkaerő pozíciója a brit munkaerőpiacon az érzékeny kérdések egyike, a referendumot megelőző belpolitikai vitában is nagy hangsúlyt kapott. A brit munkaerőpiac a fejlett országok között a legrugalmasabbak közé tartozik. Sokáig a nemzetközösségi országokból több munkaerő érkezett, mint az EU-ból. Az EU keleti irányú kibővítése után megváltozott a helyzet. Nagy-Britannia a kezdetektől fogva megnyitotta munkaerőpiacát a csatlakozott országok munkavállalói számára. A brit vendég-látóiparban 4,5 millió fő dolgozik, közülük kb. 700 ezer érkezett az EU-ból, főleg Közép- és Kelet-Európából. A szakképzett munkaerő bevándorlása hozzájárult a brit gazdaság fejlődéséhez.

A kilépés fontos kezelendő kérdése a kiválás pénzügyi vonzata. Az EU Bizottság nem hivatalos első kalkulációja szerint a briteknek a kilépés 60 milliárd euróba kerülhet. Később többvariációs, árnyaltabb pénzügyi előrejelzés-variációk születtek, amelyeket szintén jól összefoglal a szerző. A kilépés költségei nyomán az Egyesült Királyság minden bizonnyal jelenlegi tagsági hozzájárulásánál kevesebbet fog befizetni, azt is valószínűleg több évre elnyújtva.

A 4. fejezet a brit kilépésnek az EU-t érintő hatásait és következményeit elemzi részletesen. A rendezett kilépéshez 2019. március 29-ig kell megállapodni. Az eddig precedens nélküli kilépési tárgyalásokat olyan időszakban kell lebonyolítani, amikor az EU-nak számos más kihívással is szembe kell néznie. Ilyenek a migránsválság, a gazdasági kormányzás reformja, a GMU elmélyítésére való törekvések, a geopolitikai kihívások,



az USA új gazdaságpolitikájának hatásai stb. Az Egyesült Királyság a tagsághoz képest kedvezőtlenebb helyzetbe kerül, mivel szigorúbb kereskedelempolitikai elbánás lép életbe. Az EU-n belüli erőviszonyok a nagy országok javára tolódnak el (Németország, Franciaország, Olaszország, Spanyolország és Lengyelország). Az Egyesült Királyság a GMU-ba nem tartozó 8 ország fő szövetségese volt, kiválásával az erőpozíciók az euróövezet javára módosulnak. Korábban jelentős szerepet játszott a szakpolitikai vitákban és a centralizációval szembeni tendenciákat támogatta.

A brit kilépés távlati hatásai az EU27-ek összesített GDP-jét alig érintik, az 2030-ban várhatóan csak 0,1–0,5%-kal lesz kisebb az előrejelzések szerint, mint egy évtizeddel korábban. A brit GDP-t a kilépés nagyobb mértékben, mintegy 1,3–4,2% közötti arányban csökkenti. A külföldi közvetlen befektetések és a pénzügyi közvetítő szektor átrendeződése várható az EU27-ek javára. A brit kilépés számos hatása még nem számszerűsíthető, a kvalitatív veszteségek, hátrányok nagyobbak lehetnek.

Az Egyesült Királyság távozása hangsúlyosan érinti az EU költségvetését. Az ország a negyedik legnagyobb nettó befizető az EU-ban, Németország, Franciaország és Olaszország után. Kilépése évi átlagban kb. 9–10 milliárd euró körüli nettó kiesést okoz. Ezt számos kereskedelempolitikai hatás módosíthatja, csökkentheti. Az EU költségvetését mindenestre lényegesen át kell tervezni. A kieső bevételeket a bennmaradók befizetésének növelésével kell fedezni, vagy a kiadások csökkentésére lesz szükség. Az előbbi a nettó befizetők, az utóbbi a nettó haszonélvezők ellenállásába ütközik. Losonczi bemutatja az uniós tagállamoknak a brit kiválással kapcsolatos kitettségét, kilenc fontos kritérium alapján. Az legerősebben kitett országok: Írország, Hollandia és Ciprus. Magyarországot részlegesen kitettnek tekintik, Lengyelországgal, Bulgáriával, Észtországgal, Ausztriával és Franciaországgal együtt, vagyis a kilépés hatásai ezeket az országokat kevésbé érintik. Az EU szempontjából a brit kiválást Losonczi aszimmetrikus külső sokként értékeli (157. oldal).

Az EU átfogó nemzetközi szerződésrendszerét is érinti a kilépés. Az EU-nak 1137 bilaterális és multilaterális nemzetközi egyezménye van harmadik országokkal. Azok az egyezmények jogfolytonosak maradnak, amelyek az EU kizárólagos hatáskörébe tartoznak. A vegyes megállapodásokat, amelyek egyaránt tartalmazzák az EU és a tagállamok kompetenciájába tartozó elemeket, újra kell tárgyalni.

Losonczi Miklós relevánsan elemzi a differenciált integrációt, a koncepciók és a realitás mérlegén. A differenciált integráció a közösségi joganyagban az Egységes Európai Okmányban jelent meg először, az amszterdami szerződésben pedig a megerősített együttműködés szerepel. Ehhez az Európai Tanács egyhangú határozata szükséges. A realitások alapján a differenciált integrációnak a két- vagy többsebességű, illetve a változó geometriájú változata tekinthető életképesnek a jövő szempontjából. Losonczi mindkettőt – véleményem szerint helyesen – a második legjobb megoldásként értékeli.

A szerző részletesen elemzi az EU jövőjéről szóló elképzeléseket, a Bizottság öt forgatókönyvét és Juncker „hatodik forgatókönyvnek” tekinthető koncepcióját, amely az EU egysége erősítésének fő eszközét az euróban látja. Az euróövezetbe újonnan csatlakozóknak technikai és pénzügyi támogatást helyez kilátásba. Javasolja a bankunió befejezését és közös szociális sztenderdek alkalmazását. Felmerült az Európai Stabilitási Mechanizmus Európai Valutaalappá történő továbbfejlesztése.



A GMU továbbfejlesztésére vonatkozó két fő koncepció a stabilitási és a fiskális unió. Magyarország, sok tagországhoz hasonlóan, a stabilitási unió koncepcióját támogatja és elutasítja a gazdasági kormányzás kiterjesztését és a túlzott fiskális integrációt egyaránt. A szerző érdemben elemzi mindkét koncepció híveinek érveit és ellenérveit.

Az 5. fejezet az EU-ból való brit kilépés globális hatásait mutatja be, majd a következő fejezetben a kilépés következményeit az integrációelméletek tükrében elemzi. A klasszikus integrációelméletek folyamatos lineáris progressziót vetítettek előre. A brit népszavazás viszont azt dokumentálja, hogy az integráció nem visszafordíthatatlan és fel kell mérni a negatív földrajzi spillover hatásait is, az integráció optimalitása, stabilitása, az integráltság mértéke és előrehaladottsága tükrében. Teljesen egyetértünk a szerzővel abban is, hogy „a fenntarthatóságtól elválaszthatatlan az a hozzáadott érték, illetve közjószág, amit az EU keretében folyó együttműködés képvisel a tagállamok egyéni fellépéséhez képest” (212. oldal). Mértékadóan tárja fel Losonczi vitatott kérdések tartalmi összefüggéseit is, különös tekintettel a rugalmasságra, az integráció output oldalának erősítésére és a kormányközi együttműködés szerepére vonatkozóan. A szerző a könyvét egy releváns összefoglalóval zárja.

Losonczi Miklós műve az EU-ból történő brit kilépés átfogó elemzése, újdonság a magyar és a nemzetközi szakirodalomban. Szintetizáló alkotás, amely a témában fellelhető információkat rendkívül alaposan összegyűjtötte és mély elemzés után interdiszciplináris szempontokat érvényesítve értékelt. A kilépés okainak és következményeinek bemutatása párosul az integrációs fejlődés perspektíváinak értékelésével. Az elérhető nemzetközi szakirodalom rendkívül gazdag feldolgozását és elemzését nyújtja. E témában, a változások sodrában, külön érték, hogy maradandó alkotást hozott létre, mert a feltárt és elemzett problémakörök fennmaradnak és az integráció működése új feltételek, körülmények között folytatódik. A könyvben bemutatott összefüggések kiváló hozzájárulást nyújtanak az integráció jelenének és kilátásainak értékeléséhez. Losonczi Miklós professzor könyve a téma tudományos szakirodalmát kiemelkedően gazdagítja. A tudományos kutatásban, a gazdaságpolitika megalapozásában, a döntéshozatalban és az egyetemi-főiskolai oktatásban, valamint a doktori képzésben egyaránt kiválóan használható, alapvető szintetizáló műként értékelhető.

(Losonczi Miklós: *Az Egyesült Királyság kilépése az EU-ból és az európai integráció*. Budapest, Budapesti Gazdasági Egyetem, 2018, 276 oldal)



Felhívás az *Európai Tükör* című folyóiratban való közlésre

Az *Európai Tükör* című társadalomtudományi folyóirat szerkesztősége ezúton szeretné felhívni leendő szerzői figyelmét, hogy szívesen fogad tanulmányokat magyar és – külön-számokhoz kapcsolódóan – angol nyelven.

A folyóirat a 2000-es években az európai tanulmányok egyik meghatározó szakmai fóruma volt. A Külügyminisztérium által alapított lap 2017-től a Nemzeti Közszolgálati Egyetem gondozásában jelenik meg. A folyóiratot elméleti és gyakorlati szakemberekből, valamint tudományos kutatókból álló, független szerkesztőbizottság szerkeszti, akik személyükben is garanciái a folyóirat tudományos és szakmai autonómiájának. A szerkesztőbizottság célja, hogy az *Európai Tükör* a hazai Európa-tanulmányok tudományterület színvonalas, lektorált szakmai folyóirata legyen.

A folyóirat új profilja a szélesebb értelemben vett Európa-tanulmányokat (az állam- és jogtudományt, a politikatudományt, a közgazdaságtudományt, a közigazgatás-tudományt, a szociológiát és a további társadalomtudományokat) tükrözi, tehát erőteljesen multidiszciplináris megközelítésű. Olvasói és szerzői célcsoportjába a jogászok, a politológusok, az ágazati szakértők, a közgazdászok és az egyéb társadalomtudományi diszciplinák művelői tartoznak.

Az *Európai Tükör* küldetése olyan tudományos elemzések, szakpolitikai állásfoglalások és javaslatok, valamint könyvszemlék közlése, amelyek a fenti, sokszínű olvasói közönség érdeklődésére számot tarthatnak. A folyóirat célkitűzése, hogy egyszerre legyen az Európa-tanulmányok multidiszciplináris tudományterületen a legjelentősebb tudományos kutatási eredmények közlője, és a hazai döntéshozók számára stratégiai, szakpolitikai javaslatok megjelentetője is. A folyóiratban az Európai Unió Bírósága döntéseinek elemzése kiemelt figyelmet kap. Ennek megfelelően a folyóiratban többféle műfajhoz tartozó elméleti (academic) és gyakorlati (professional) fókuszú írásoknak is teret engedünk. A folyóirat küldetésének része a hazai közvélemény formálása, úgy, hogy a vélemények és nézetek lehető legszélesebb spektrumát közli, teret engedve a tudományos és szakmai vitának, felvállalva a szerzők közötti vélemény- és nézetkülönbségeket.

A folyóirat kizárólag olyan első közlésre beküldött dolgozatokat közöl, amelyek a lap küldetéséhez igazodó tudományterületekhez tartoznak. A kéziratok között szívesen látunk tanulmányokat, elemzéseket, esszéket és recenziókat, amelyek a lap valamely rovatába (Tanulmány, Szakpolitikai gyorsjelentés, Jogeset, Vélemény, Könyvismertetés) illeszkednek. Ehhez kapcsolódóan szeretnénk felhívni leendő szerzőink figyelmét, hogy a kéziratok elkészítéséhez szerzői útmutatót készítettünk, amelyet kérésre rendelkezésre bocsátunk. A kéziratokat az europaitukor@uni-nke.hu e-mail-címre várjuk.

A szerkesztőség nevében tisztelettel:

Pásztor Szabolcs

EURÓPAI
TUKÖR  EUROPEAN
MIRROR

