



LUDOVIKA  
EGYETEMI KIADÓ

XXV. évfolyam (2022)  
3-4. szám

# EURÓPAI TÜKÖR

ISSN 2560-287X (elektronikus)

EURÓPAI  
TUKÖR  EUROPEAN  
MIRROR

Európai Tükör  
A Nemzeti Közzolgálati Egyetem tudományos folyóirata

Főszerkesztő: Kecsmár Krisztián

Szerkesztőségi titkár: Pásztor Szabolcs

Szerkesztőség:

Kecsmár Krisztián

Koller Boglárka

Pásztor Szabolcs

Teleki Bálint

A szerkesztőbizottság elnöke: Koller Boglárka

A szerkesztőbizottság tagjai:

Arató Krisztina

Balogh Csaba

Baranyai Gábor

Christian Schweiger

Csehi Zoltán

Fehér Miklós Zoltán

Fóris György

Gazdag Ferenc

Győri Enikő

Halmai Péter

Hegyaljai Mátyás

Jobbágy Zoltán

Kaló József

Karin Liebhart

Ladislav Cabada

Martonyi János

Navracsics Tibor

Nyikos Györgyi

Olga Gyárfásóva

Palánkai Tibor

Pap András László

Papp Tekla

Simonné Gombos Katalin

Somssich Réka

SzecsKay András

Takács Szabolcs

Zupkó Gábor

A szerkesztőség címe: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

A szerkesztőség e-mail-címe: [europaitukor@uni-nke.hu](mailto:europaitukor@uni-nke.hu)

A folyóirat weboldala: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/eumirror>

Megjelenik évente négy alkalommal.

Kiadó: Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Ludovika Egyetemi Kiadó

A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Olvasószerkesztők: Gergely Zsuzsánna, György László, Resofszki Ágnes

Műszaki szerkesztő: Fehér Angéla

ISSN 2560-287X (elektronikus)



# Tartalom

## ELŐSZÓ

GUBU . . . . .	5
----------------	---

## TANULMÁNYOK

Csunyó Noémi: Az Európai Unió fennálló külkapcsolatainak értékelése gazdasági és biztonságpolitikai szempontból . . . . .	7
---	---

Tankovsky Oleg: Ukrajna gazdasági integrációs érettségének alakulása . . . . .	25
--	----

Máthé Péter: Kis- és középvállalkozások fejlesztése és a területi fejlettség összefüggései. . . . .	45
---	----

Mészáros Árpád: A kiküldetésre vonatkozó szociális biztonsági szabályok uniós jogi jogfejlődésének kihívásai . . . . .	61
--	----

László Szegedi: EU Expert Bodies in Light of the Glyphosate Saga and the Dieselgate Scandal. . . . .	93
--	----

A N M Zakir Hossain – Mosa Shrabony Sheikh: Bilateral Cooperation to Promote Sustainable Development in the 21 <sup>st</sup> Century: A Case Study of Hungary and Bangladesh . . . . .	117
--	-----

## ESSZÉ

Lencsés Enikő – Hegedűs Szilárd – Lentner Csaba: A magyar mezőgazdaság egyes tesztüzemi mutatóinak vizsgálata, európai uniós kitekintésben . . . . .	147
--	-----

Schuchtar Endre: Az Európai Bizottság vegyianyag-ügynökségének létrehozása és tevékenységének jellemzése tudományos bizottsági tagságom 15 éves tapasztalata alapján. . . . .	167
---	-----

Sztáray Kézdy Éva – Kovács Barna – Vincze Máté: Élet a buborékban, avagy magyarok az Európai Unió intézményeiben . . . . .	179
--	-----

## KÖNYVISMERTETÉS

Árva László: Botos Katalin új könyve a gazdaság és a vallás kapcsolatáról. . . . .	197
--	-----





# GUBU

A magyar olvasó számára bizonyára különösnek tűnik főszerkesztői előszavunk címe, ám Írországból mindenki pontosan érti, mi is ez: egy betűszó, amely a *grotesque*, *unbelievable*, *bizarre* és *unprecedented* angol szavak kezdőbetűiből áll össze, és egy több mint 40 éve történt furcsa eseménysorozatra utal. 1982. augusztus 13-án letartóztattak egy brutális kettős gyilkosságot elkövető személyt, Malcolm Edward MacArthurt, mégpedig egyik ismerőse otthonában, egészen pontosan az akkori ír főügyésznél, Patrick Connollynál, aki három nappal később le is mondott. Az akkor 37 éves McArthur, mivel kezdett kifogyni a szüleitől örökölt nem kis mennyiségű pénzből, úgy határozott, hogy betörésre adja a fejét. Ellopott egy autót, amelynek tulajdonosát – egy fiatal ápolónőt – egy kalapáccsal ölte meg, a betöréshez szükséges lőfegyvert pedig egy vidéki farmertől kívánta megszerezni, utóbbi életét annak szemrevételezett fegyverével vette el, ahelyett, hogy kifizette volna a szóban forgó puska vételárát. Azt, hogy végül is milyen körülmények között került a főügyész otthonába annak beleegyezésével, már a múlt jótékony homálya fedi, viszont McArthur 2012-ben szabadult. Mindazonáltal az ír közvéleményt a mai napig élénken foglalkoztatja az eset – a „GUBU” így az ír szókinccs szerves részévé vált.

A jelenlegi nemzetközi helyzet jellemzésére sajnos már nem elegendő egyetlen szuperlatívuszunk sem. Ebben tud nekünk GUBU segítséget nyújtani: groteszk, hihetetlen, bizarr és precedens nélküli.

Nehéz optimistán a jövőbe tekinteni, mégis érdemes megpróbálni. Vitán felül áll, hogy az Európai Unió előtt tornyosuló akadályok elsősorban geopolitikai, gazdasági és társadalmi jellegűek, vetületűek.

Az *Európai Tükör* jelen duplaszáma ennek jegyében – az uniós kihívások mentén – alapvetően a szuverenitást érintő, külpolitikai és gazdasági típusú témákra fókuszál.

Külpolitikai, illetve a külpolitikai szuverenitást érintő témákat boncolgat Tankovsky Oleg *Ukrajna gazdasági érettségének alakulása* című tanulmánya, valamint Csunyo Noémi írása, amelyben az Európai Unió fennálló külkapcsolatainak értékelését végzi el gazdasági és biztonságpolitikai szempontból. Ehhez kapcsolódik Zakir Hossain – szintén angol nyelvű – tanulmánya, amely a magyar–bangladesi kétoldalú – a fenntartható fejlődést elősegítő – együttműködést taglalja.


A gazdasági jellegű témák csoportjába tartozik Máthé Péter írása, amely a kv-k fejlesztése és a területi fejlettség összefüggéseit fessegeti, illetve Mészáros Árpád tanulmánya, amely a kiküldetésre vonatkozó szociális biztonsági szabályok uniós jogi fejlődésének kihívásait taglalja. Schuchtar Endre véleménycikkében az Európai Vegyi-anyag-ügynökség (ECHA) létrehozását és tevékenységét értékeli, annak tudományos bizottsági tagjaként szerzett 15 éves tapasztalata alapján, míg Szegedi László a glifozát szagát és a Diesel-gate-et vette górcsője alá angol nyelvű tanulmányában. Logikailag kapcsolódik utóbbi téma első részéhez Lencsés Enikő, Hegedűs Szilárd és Lentner Csaba *A magyar mezőgazdaság egyes tesztüzemi mutatóinak vizsgálata 2004–2020 között, európai uniós kitekintésben* címet viselő tanulmánya. Árva László recenziója – Botos Katalin új könyvéről, amely a gazdaság és a vallások kapcsolatát tárja fel – egyszerre ajánl és ígér tartalmas és izgalmas olvasmányt a téma iránt érdeklődők számára.

Azt, hogy a buborékon kívül is van élet, megtudhatjuk Sztárayné Kézdy Éva, Kovács Barna és Vincze Máté hiánypótló cikkéből, amely az uniós intézményekben dolgozó magyarok szociodemográfiai összetételét, illetve motivációját taglalja.

Ismételten tartalmas időtöltést, kellemes olvasást kívánok az *Európai Tükör* második dupla számához!

Kecsmár Krisztián  
*főszerkesztő*



Csunyó Noémi<sup>1</sup> 

# Az Európai Unió fennálló külső kapcsolatainak értékelése gazdasági és biztonságpolitikai szempontból

## Evaluation of the Existing Foreign Relations of the European Union from an Economic and Security Policy Point of View

*Az aktuális globális trendek elemzése során, amely tudományterületet érint, kiemelkedően fontos a fennálló külkapcsolatok és az azokra vonatkozó tendenciák irányának meghatározása, különösképpen a jelenlegi geopolitikai és biztonságpolitikai aggályok tükrében. Az Európai Unió világgazdaságban és geopolitikában betöltött szerepe meghatározó, szakpolitikái és alkalmazott intézkedései pedig jelentős befolyást gyakorolnak a külkapcsolatokra. Amint az már a korábbi évek eseményei során is megfigyelhető volt, a biztonsági környezet prioritásként kezelt kérdéskörökben – kiemelve a jelenlegi orosz–ukrán konfliktusból fakadó negatív hatásokat is – az alapvetően demokratikus értékeket valló Unió számos olyan gazdasági és védelmi intézkedést, szankciót vezetett be, amellyel hozzájárul az ellentétes érdekeket képviselő országok nyílt elítéléséhez (jelen esetben legélesebben az orosz agressziót). Ugyanakkor a komplex gazdasági folyamatok hozzájárulnak a gazdasági függőség kialakulásához, amelynek következtében éppen ellentétes érdekek jelenthetik a gazdasági tekintetben racionálisnak vélt döntéshozatalt. Ezenfelül biztonságpolitikai szempontból aggályként merülhet fel a tagállamok eltérő mértékű függősége a fenntartásokkal kezelt külkapcsolatoknak való kitettségéből adódóan.*

**Kulcsszavak:** EU, külkapcsolatok, gazdaság, biztonságpolitika, geopolitika

---

<sup>1</sup> Doktori hallgató, Debreceni Egyetem Ihrig Károly Gazdálkodás- és Szervezéstudományok Doktori Iskola, e-mail: [csunyo.noemi97@gmail.com](mailto:csunyo.noemi97@gmail.com)

*In the course of the analysis of current global trends in several scientific fields, it is of paramount importance to determine the direction of existing foreign relations, especially in light of the currently observable geopolitical and security policy concerns. The role of the European Union in the world economy and geopolitics is decisive. Its policies and applied measures have a significant influence on foreign relations. As already have been observed in events of previous years, in the priority areas of the current security environment – highlighting also the negative effects arising from the current Russian-Ukrainian conflict –, the Union has introduced several economic and defensive measures and sanctions that contribute to the public condemnation of countries representing opposing interests (currently most notably the Russian aggression). At the same time, the already existing complex economic processes contribute to the rise of economic dependence, as a result of which politically opposing interests often can be considered economically rational decisions. In addition, from a security policy perspective, the different degrees of exposure of the Member States to foreign relations also arise a growing concern.*

**Keywords:** EU, foreign affairs, economy, security policy, geopolitics

## Bevezetés

Napjainkban egyre népszerűbb téma a nemzetközi környezetben tapasztalt politikai és gazdasági erőviszonyok megváltozása, a globalizációs folyamatok lassulása, valamint a globális hatalmak között megfigyelhető növekvő gazdasági rivalizálás, amely jelentős mértékben érinti a multilaterális intézményrendszert, közvetlen befolyást gyakorolva az Európai Unió tagállamaira. A növekvő instabilitás, az egyre kiélezettebb politikai konfliktusok, az államok törekvése, illetve az egyes államok közötti feszültségek egyre inkább a regionális béke fenyegető tényezőivé válnak, amelyek nemzetenként, régióként vagy bizonyos szövetségenként eltérő gazdasági és politikai direktívákat hoznak létre.<sup>2</sup> A kutatás fókuszába az Amerikai Egyesült Államok, az Európai Unió, Oroszország és Kína került, vagyis a legjelentősebb globális – politikai és gazdasági – befolyással rendelkező hatalmak. Az elemzés az EU-t egységes szereplőnek tekinti, aminek oka, hogy tagállami szinten egyik nemzet sem rendelkezik a fenyegetések kezeléséhez szükséges erővel és erőforrással. Jelen kutatás az EU említett nagyhatalmakkal fennálló kapcsolatát vizsgálja, s az aktuális trendek tükrében rávilágít az Oroszországgal és Kínával kapcsolatos aggodalmakra.

## Kutatási kérdés és módszertan

A kutatás a nagyhatalmi politikai konfliktusokat gazdasági relációkban vizsgálja, ebből adódóan két kutatási kérdés merült fel a téma vonatkozásában :

1. Milyen irányba tendálnak a gazdasági és politikai együttműködések?

<sup>2</sup> FITZGERALD 2022.



2. A politikai konfliktusok képesek-e túlkompenzálni a gazdasági effektusokat, vagy erősebbnek bizonyul a már fennálló gazdasági függőség a kulcsfontosságú világgazdasági szereplők között?

A munka módszertanát tekintve egy leíró, tényfeltáró kutatás része, amely jelen esetben a feltett kutatási kérdések megválaszolásához kizárólag a már fellelhető szekunder forrásanyagra támaszkodik. A kutatási téma multidiszciplináris jellegéből adódóan több tudományágot is érint, többek között a gazdasági és kereskedelmi folyamatok, valamint a gazdasági függőségből adódó ellátási láncok és nemzetközi befektetések elemzését, a gazdaságpolitikai döntéshozatalt, a biztonságpolitikai lépéseket, illetve geopolitikát érintő globális szintű stratégiaalkotást. A téma aktualitásából adódóan a jelenlegi szituációt értékelve vonok le általános következtetést, végül a szakirodalom és a gazdasági mutatók alakulásának megfelelően, illetve a vizsgált nagyhatalmak gazdasági kapcsolatainak – és az abból eredő kölcsönös függőségek –, valamint a megfigyelt politikai attitűdök tükrében egy előrejelzést is megfogalmazok.

## Eredmények

### *Az EU–orosz gazdasági kapcsolatok alakulása*

Az Európai Unió és Oroszország között egyfajta gazdasági nyitás volt megfigyelhető a 2000-es évektől kezdve, ami megmutatkozott a kereskedelmi kapcsolatok javulásából eredeztethető volumennövelésben, a tőke és az FDI-k növekvő be- és kiáramlásában, valamint a kölcsönösen előnyös gazdasági együttműködésekben.<sup>3</sup> A kereskedelem további serkentéséhez hozzájárult továbbá Oroszország csatlakozása a Kereskedelmi Világszervezethez (WTO) 2012-ben, amely nemzetközi szervezet szigorú követelményeket támaszt a részt vevő gazdaságok számára a tisztességtelen versenypolitika és átláthatatlan folyamatok megelőzése érdekében. Mindezen felül Oroszország olyan globális fórumokon belül betöltött szerepe is megkérdőjelezhetetlennek bizonyult, mint az egykori G8 (jelenlegi G7),<sup>4</sup> illetve G20.<sup>5</sup> Az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) Biztonsági Tanácsának állandó, vétőjoggal rendelkező tagjaként jelentős befolyással rendelkezik a geopolitikában. A nemzetközi szinten betöltött meghatározó politikai és gazdasági szerepén túl, Oroszország az Európai Unióval is több, gazdaságilag előnyös megállapodást kötött már az 1990-es években is, amire példa a Partnerségi és Együttműködési Egyezmény (1994), illetve az Európai Szomszédságpolitika (2004) keretein belül is cél volt az európai–orosz kapcsolatok kölcsönös serkentése, a piacokban rejlő potenciál legmegfelelőbb és leghatékonyabb kihasználása.<sup>6</sup> Mindezek ellenére, az orosz gazdasági tevékenységgel kapcsolatban már a 2000-es években is felmerültek aggályok, amelyeket az 1. ábra foglal össze.







<sup>3</sup> SOUZA 2008.

<sup>4</sup> A 2014-es orosz–ukrán konfliktus miatt Oroszországot kizárták a G8-ból, ennek eredményeként a fórum már csak 7 – geopolitikai és világgazdasági tekintetben is meghatározó – szereplőt tömörít.

<sup>5</sup> Európai Bizottság [é. n.].

<sup>6</sup> CADIER 2014; BALÁZS 2019.



-  Stratégiai jelentőségű ágazatok feletti kontroll elvesztése
-  Túlzott függőség kialakulása, ami külpolitikai nyomásgyakorláshoz vezethet az oroszok részéről
-  Jobbiztonság érvényesülésének kérdése
-  Transzparencia hiánya
-  Kérdéses hatékonysági és termelékenységi szint
-  Korrupció és vesztegetés lehetősége

1. ábra: Az EU részéről felmerült aggályok az orosz gazdasági tevékenységekkel szemben

Forrás: WEINER 2017: 31–44.

A Transparency International által közzétett korrupciós index (Corruption Perception Index) 2021-es eredményei szerint a vizsgált 180 országból Oroszország a 136. helyen áll (1 = legkevésbé korrumpált állam; 180 = legkorrumpáltabbnak tekinthető állam).<sup>7</sup> Az EU, illetve a demokratikus értékeket valló nyugati szereplők aggodalmát tovább fokozta a 2014-es orosz–ukrán konfliktus, amelyet – a jelenlegi háborúhoz hasonlóan – számos nyugati szankció követett. Az EU részéről bevezetett szankciók olyan gazdasági és kereskedelmi korlátozásokat foglaltak magukban, mint például a beruházások, az orosz import, illetve a fegyverexport tilalma. A tőkepiaci intézkedések eredményeként több orosz pénzintézetet is kizártak az EU-s piacról.<sup>8</sup> A fennálló regionális partnerségi együttműködések beszüntették, ami megmutatkozott az FDI-k számának jelentős visszaesésében.<sup>9</sup>

Az EU által kivetett szankciók, valamint az oroszok részéről a mezőgazdasági termékekre kivetett embargó a két fél közötti kereskedelmi volumen csökkenését eredményezte.<sup>10</sup> Adott időszakban Oroszország az EU harmadik legjelentősebb kereskedelmi partnereként volt jelen, ezáltal tényszerű megállapítás, hogy a 2014-es események vonatkozásában a legrelevánsabb mértékben az EU-s tagállamok voltak érintettek, így fontos céljuk volt, hogy az Oroszországba irányuló export kiesését bizonyos mértékig kompenzálják alternatív piacok keresésével.<sup>11</sup> Az események folyamán az orosz fél részéről szintén indokoltá vált a nyitás más gazdaságok és szervezetek felé, saját gazdasági és politikai helyzetének megszilárdítása, valamint specifikus érdekeinek érvényesítése érdekében.<sup>12</sup>

A 2014-ben kialakult konfliktushelyzet, valamint az EU Oroszországra kiszabott szankciói alátámasztják azt a tényt, hogy egy ország vagy – adott esetben – társulás gazdasági érdekeit gyakran felülmúlják a biztonságpolitikai intézkedések. Ugyanakkor

<sup>7</sup> Transparency International 2021.

<sup>8</sup> BALÁZS 2019: 5.

<sup>9</sup> European Commission 2015.

<sup>10</sup> LIEFERT et al. 2019: 119–135.

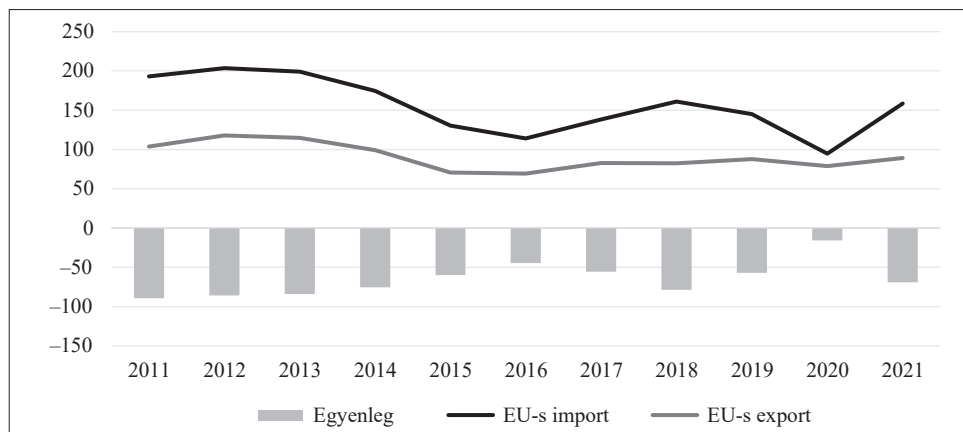
<sup>11</sup> European Parliament 2015.

<sup>12</sup> Lásd DEÁK 2017.





a gazdasági függőség (az EU Oroszország legfőbb kereskedelmi partnereként tartható számon) indokoltta tette a szankciók fokozatos enyhítését és a fennálló problémák rendezését mindkét fél részéről.<sup>13</sup> Ennek ellenére az EU továbbra is fenntartásokkal kezelte az orosz gazdasági kapcsolatokat. Habár a 2016-os évet követően az export és import terén is növekedés mutatkozott, a 2014 előtti eredményeket nem sikerült reprodukálni (amit a 2. ábra szemléltet).<sup>14</sup>



2. ábra: Az EU és Oroszország közötti árukereskedelmi volumen alakulása a 2010 és 2021 közötti időszakban (milliárd EUR)

Forrás: Eurostat [é. n.]: 13.

A jelenlegi orosz–ukrán konfliktusra válaszul bevezetett szankciók szintén jelentős hatásokat generálnak a gazdaságban, illetve a politikai szférában. A szankciók összehangolásában érdekelték voltak a nyugati államok, valamint az olyan nemzetközi szervezetek, mint a Világbank, a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) és az ENSZ. Ugyanakkor a már létező gazdasági kapcsolatok fényében a függetlenedési törekvések eltérő hatásokat eredményeznek az egyes szereplőkre nézve, amely aspektusban az Európai Unió tagállamai – nemzetenként eltérő mértékben – tekinthetők a legsérülékenyebbek.<sup>15</sup>

Az EU által kivetett szankciókon felül az egyik legmeghatározóbb kérdés az energiaellátás terén fogalmazódott meg, hogy milyen módon és mértékben mehet végbe a függetlenedés az orosz energiától. Az EU részéről egy azonnali hatállyal bevezetett embargó komoly gazdasági költségeket eredményezne, az alternatív energiaforrások biztosítása, illetve az energetikai infrastruktúra kiépítése óriási tőkeigénnyel és erőfeszítésekkel járna.<sup>16</sup> A hirtelen lépések jelentős gazdasági károkat vonnának maguk után, amelyből egyik szereplő sem profitálna.<sup>17</sup> Kijelenthető tehát, hogy a jelenlegi állapotok és a kiépített infrastruktúra miatt rövid távon nem mehet végbe a teljes függetlenedés

<sup>13</sup> European Commission 2015: 8.

<sup>14</sup> Eurostat [é. n.].

<sup>15</sup> European Council [é. n.].

<sup>16</sup> BIANCO et al. 2022.

<sup>17</sup> DEZEM 2022.



az orosz energiától. Léteznek erre irányuló törekvések (például RePowerEU), ugyanakkor a jelenlegi megoldás sokkal inkább az energiaforrások diverzifikálásában, valamint a várható orosz gazdasági sokkoknak való kitettség csökkentésében rejlik (részben alternatív piacok keresésével).<sup>18</sup>

Orosz szempontól tekintve felmerülhet a kérdés, főként az egyre jelentősebb ázsiai relációk tükrében, hogy energiaellátás terén képezheti-e Ázsia az új és kizárólagos célpiacot, ugyanis annak ilyen gyors és hirtelen áthelyezése számos nehézséget okoz (erőforráskorlátok, illetve infrastrukturális és logisztikai nehézségek stb.). A Gazprom jelenleg nem rendelkezik elegendő potenciállal a további piacok kiaknázásához, így az energiaexport gyors, keleti irányú átállításának rövid távú lehetőségei korlátozottak.<sup>19</sup> A *Szibéria Ereje 2* – amely Kínát látja el gázzal Mongólián keresztül – gázvezeték kiépítése az eredeti tervek szerint 2024-ben indul.<sup>20</sup> A Kínába irányuló gázexport növelése a háború függvényében változhat, tekintve, hogy jelentős idő- és tőkeráfordítást igényelne. Rövid konklúzióként megállapítható, hogy a jelenlegi állapotok szerint Oroszország nem képes az európai piacokat a keleti szállításokkal kiváltani.<sup>21</sup>

## Az EU és Kína közötti gazdasági kapcsolatok alakulása

Kína világgazdasági súlya mára megkérdőjelezhetetlenné vált: a nominális GDP alapján a második helyet tudhatja magáénak az Amerikai Egyesült Államok után,<sup>22</sup> a kereskedelmi trendeket tekintve pedig a világ elsőszámú exportőre.<sup>23</sup> A kiterjedt kereskedelmi hálózatoknak köszönhetően számos nyugati gazdaság is függ a kínai termékektől. E vonatkozásban említést érdemelnek az EU újraparosítását célzó törekvések, amelyek a 2023. július 1-jétől kezdődő spanyol elnökség négy meghatározott prioritása között szintén célként jelentek meg, a stratégiai autonómia biztosítása mellett.<sup>24</sup> Az EU nagy hangsúlyt fektet többek között az európai piacok növekvő szerepére a globális értéklánokban, valamint az Európába áramló közvetlen külföldi beruházások serkentésére.<sup>25</sup> Kína szerepe kettős az újraparosítási törekvésekben. Egyrésztől megjelenik az „Egy övezet, egy út kezdeményezés” (Belt and Road Initiative), amely lehetőséget biztosít a Kínával fennálló gazdasági kapcsolatok növelésére, többek között az oda irányuló export bővítésén, valamint a kínai befektetések vonzásán keresztül a helyi infrastruktúra javítása és az újraparosítási célok elérése érdekében.<sup>26</sup> Ugyanakkor mindezt az EU egyben kockázatként is értékeli, s a növekvő technológiai függőségből eredő kockázat miatt az olyan, Kínából érkező technológiák és befektetések ellenőrzésének szigorítását szorgalmazza, amelyek katonai célokra vagy emberi jogok megsértésére használhatók

<sup>18</sup> European Commission 2022; HUNG 2022.

<sup>19</sup> GUSTAFSON 2022.

<sup>20</sup> IDEN 2022.

<sup>21</sup> GUSTAFSON 2022: 18.

<sup>22</sup> SILVER 2022.

<sup>23</sup> WORKMAN 2022.

<sup>24</sup> Európai Tanács [é. n.].

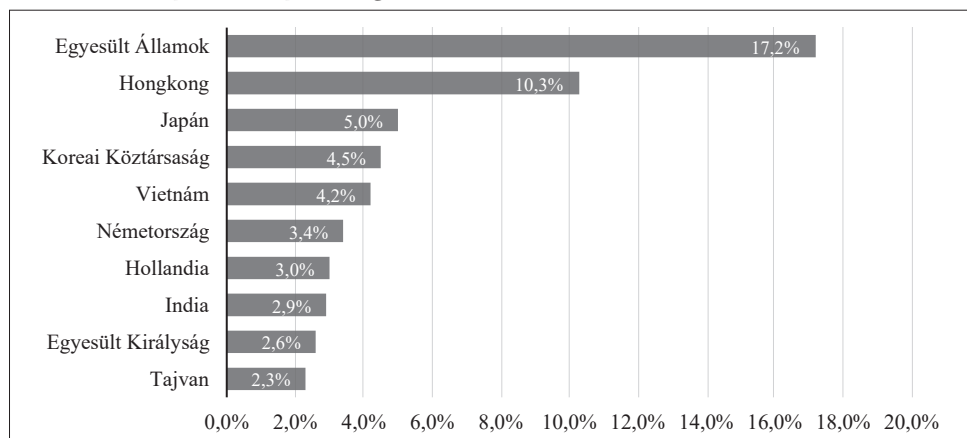
<sup>25</sup> European Economic and Social Committee 2014.

<sup>26</sup> XIESHU–RUET–RICHE 2017.



fel (például kvantumtechnológia, mesterséges intelligencia, biotechnológia). Több tagállamban szó esett továbbá a Huawei betiltásáról, illetve az elektromos autók behozatalának szigorításáról. Azonban az Európai Unió az Egyesült Államokkal és Egyesült Királysággal ellentétben óvatosabb megközelítést alkalmaz a Kínának való kitettsége, valamint a nagyobb gazdasági sebezhetősége okán. A kapcsolatokban megjelenő aszimmetrikus kölcsönös függőséget a Kínával folytatott kereskedelmi eredmények szintén igazolják (lásd 3–5. ábra).<sup>27</sup>

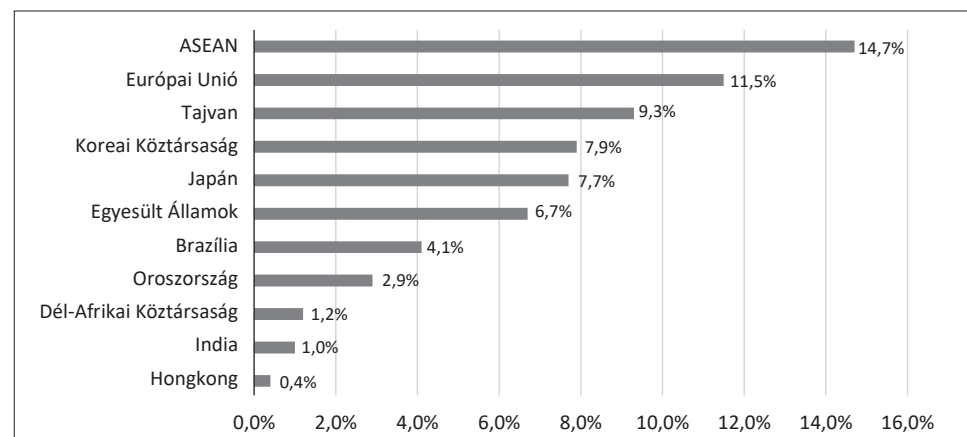
A kínai export és import megoszlását a 3. és 4. ábra szemlélteti.



3. ábra: A kínai export megoszlása a legfőbb kereskedelmi partnerek között (2021)

Forrás: WORKMAN 2022

A 3. ábra Kína 10 legfontosabb kereskedelmi partnerét szemlélteti a teljes kínai export-értékesítés arányában.



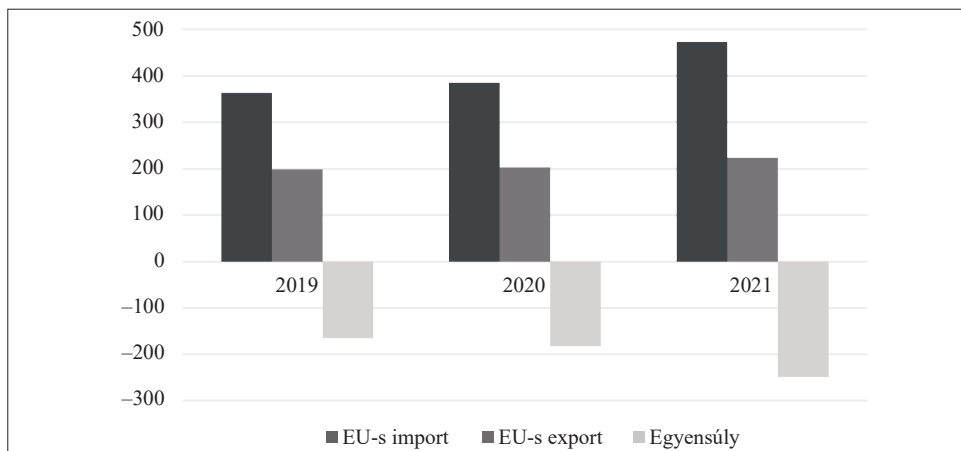
4. ábra: A kínai import megoszlása a legfőbb kereskedelmi partnerek között (2021)

Forrás: MA 2022

<sup>27</sup> BARTLETT-IMADEGAWA – PENE-LASSUS – BEAUREPAIRE 2023.



A 2021-es év eredményei alapján az Európai Unió hozzávetőlegesen 11,5%-át birtokolta a kínai importvolumennek. A regionális csoportosulások vonatkozásában az ASEAN-régió Kína legnagyobb árukereskedelmi partnerévé vált, ami a vizsgált évben Kína teljes importjának 14,7%-át alkotta.<sup>28</sup> Az ábrákat megfigyelve egyfajta aszimmetria figyelhető meg a kereskedelmi kapcsolatok vonatkozásában. A kínai exportértékesítés tekintetében jelentős arányt képvisel az Egyesült Államok, míg az importvolument tekintve az elsődleges forrást az ázsiai piacok, illetve az EU mint egységes piac jelentik. A külkereskedelemben fennálló aszimmetria az EU-s kereskedelem terén is megjelenik, amelyet az 5. ábra szemléltet.



5. ábra: Az EU és Kína közötti árukereskedelem alakulása (milliárd EUR)

Forrás: European Commission [é. n.]

Az ábra egyértelműen szemlélteti az EU és Kína közötti egyensúlyhiányt, amely 2019 óta növekvő tendenciát mutat.<sup>29</sup> Kína jelentős tőkeexporttal és kiterjedt külkapcsolatokkal rendelkezik, amelyek megjelennek az egyre erősödő ázsiai relációkban is.<sup>30</sup> Az ország transznacionális és regionális együttműködésekben belül képviselt domináns pozíciója megjelenik például a BRICS, az ASEAN+3 (APT) vagy a Sanghaji Együttműködési Szervezet (SCO) terén, amelyre gyakran hivatkoznak „ázsiai NATO”-ként.<sup>31</sup> Habár Kína közvetlenül nem tagja az ASEAN szervezetnek, meghatározó a szerepe a kapcsolatok alakításában, illetve a szervezet céljainak meghatározásában és megvalósításában. Az ázsiai relációkon túl nemzetközi szervezeteken belüli pozíciója is szilárd, tekintve például az állandó ENSZ biztonsági tanácsi tagságát, vagy a Világbankon, a Nemzetközi Valutaalapon (IMF), a 2001 vége óta fennálló WTO-n, valamint a G20 fórumon belüli szerepét.<sup>32</sup> Az EU és Kína közötti gazdasági kapcsolatok magukban foglalnak kölcsönös stratégiai együttműködések, például az átfogó beruházási megállapodás

<sup>28</sup> MA 2022.

<sup>29</sup> European Commission [é. n.].








<sup>30</sup> INOTAI-JUHÁSZ 2016.

<sup>31</sup> ARTNER 2016.

<sup>32</sup> INOTAI-JUHÁSZ 2016: 25.



(Comprehensive Agreement on Investment), amely központi szerepet játszik az EU Kínával fenntartott hosszú távú kétoldalú kapcsolataiban. Az átfogó beruházási megállapodásról szóló tárgyalások 2013-ban kezdődtek, és elvben 2020. december 30-án zárták le mindkét fél részéről. A megállapodás nagyobb hozzáférést biztosít az uniós befektetőknek a kínai piacra, Kína pedig kötelezettséget vállal arra, hogy igazságosabb bánásmódot biztosít az uniós vállalatok számára, lehetővé téve, hogy egyenlőbb feltételek mellett versenyezzenek. Ezek a kötelezettségvállalások kiterjednek az állami tulajdonú vállalatokra, a támogatások átláthatóságára és a kényszerű technológiaátadás elleni szabályokra.<sup>33</sup> Továbbá jelentősnek bizonyul a kiszervezett (outsourced) tevékenységek száma, az aktív szerep az ellátási láncokban, illetve – a nyugati hatalmak részéről fenntartásokkal kezelt – folyamatban lévő kínai beruházások.<sup>34</sup> A már említett „Egy övezet, egy út kezdeményezés” 2027-ig 300 milliárd eurós befektetést irányoz elő infrastrukturális, digitális és éghajlati projektekbe világszerte, hogy azok erősítsék Európa ellátási láncait, fellendítsék az uniós kereskedelmet és segítsék az éghajlatváltozás elleni küzdelmet.<sup>35</sup> Az aggodalomra okot adó gazdasági térnyerésen és versengésen kívül a kínai tevékenységekkel szemben is megfogalmaztak a gazdasági folyamatokat, valamint a biztonságpolitikát érintő aggályokat, amelyeket a 6. ábra szemléltet.

-  Transzparencia hiánya
-  Diszkriminatív iparpolitika, tisztességtelen versenypolitikai gyakorlatok
-  Erőteljes állami beavatkozás a gazdaságba
-  Korrupció
-  Eltérő szabványpolitika
-  Szellemi tulajdonjogok nem megfelelő érvényesítése
-  Kínai beruházások, hitelek növekvő száma

6. ábra: A kínai gazdasági tevékenységekkel szemben felmerült kétségek

Forrás: European Commission 2022: 24; INOTAI–JUHÁSZ 2016: 25.

A tisztességtelen versenypolitikai gyakorlatokra példa a Forced Technology Transfer (FTT) jelenség, amelynek lényege, hogy a kormány arra kényszeríti a külföldi vállalkozásokat, hogy a piacra jutásért cserébe osszák meg technológiájukat a kínai vállalatokkal. Ezek a technológiák magukban foglalják többek között a szellemi tulajdont, a kutatásokat, fejlesztési terveket, különböző folyamatokat és eljárásokat.<sup>36</sup> A gazdasági

<sup>33</sup> European Commission 2022: 24.

<sup>34</sup> INOTAI–JUHÁSZ 2016: 25.

<sup>35</sup> BRZOZOWSKI 2022.

<sup>36</sup> FRANKENFIELD 2021.



szférába való kormányzati beavatkozások eredményeként az állami tulajdonú cégek kerülnek domináns pozícióba, így a vállalatok egyenlőtlenül jutnak hozzá a támogatásokhoz és a kedvezményesebb finanszírozás lehetőségéhez.<sup>37</sup> A korrupció tekintetében az ország a Transparency International 2021-es rangsora alapján a 66., a 100 pontból pedig 45 pontot kapott (0 = erősen korrump, 100 = korrupciótól mentes).<sup>38</sup> Habár Kína Oroszországhoz képest előnyösebb pozíciót foglal el, a korrupcióval kapcsolatos eredmények negatívan befolyásolhatják a piaci szereplők hozzáállását a kapcsolatok kiépítése vagy fenntartása vonatkozásában. Szintén aktuális trend és egyre növekvő aggodalom kíséri a Kína által nyújtott hitelek gyarapodó számát. Jellemzően az olyan szegényebb országoknak folyósítják, amelyek önállóan, saját tőkéből nem lennének képesek infrastrukturális és gazdasági beruházások kivitelezésére (például Srí Lanka). A kínai állami bankok olyan feltételekkel nyújtanak hitelt a fejlődő országoknak, amelyek külpolitikai vonzattal is járhatnak, tekintve az egyedi feltételek támasztását a kölcsönt felvevő országokkal szemben, ami befolyást gyakorolhat az adott nemzet gazdasági tevékenységére.<sup>39</sup> A kínai befektetések magas bizalmatlansággal társulnak, amit fokoz annak kockázata, hogy Kína stratégiaileg befolyásos szereplővé válik a globális vállalati tevékenységekben és beruházásokban egyaránt.<sup>40</sup> A kínai hitelezési tevékenységgel kapcsolatban az Amerikai Egyesült Államok is aggodalmát fejezte ki: egyrészt a regionális befolyás elvesztése (leginkább az afrikai területeken), másrészt Peking gazdasági erejének növelése és kihasználása az adott területeken, a stratégiaileg fontos kikötőkhöz való hozzáférés korlátozása, valamint a hírszerző tevékenység folytatása – mint biztonsági kockázat – miatt.<sup>41</sup> Ezenfelül az elmúlt időszakban Kína részéről megfigyelhető modernizációs törekvések érintették a haderőfejlesztést, valamint a technológiai innovációkat, amelyek külpolitikai viszonylatban biztonsági kockázatot is magukban hordoznak.<sup>42</sup> A multilateralizmust és a szabályokon alapuló rendet már a világválság előtt is fenyegették az olyan szereplők, mint Oroszország, Kína és Irán, akik a nemzetközi struktúrát a maguk képére kívánták formálni.<sup>43</sup> Az érdeellentétek, illetve gazdasági és biztonságpolitikai aggályok miatt az EU és Kína közötti kapcsolatok terén egyre inkább az elhidegülés figyelhető meg, a kölcsönösségen alapuló kétoldalú együttműködések egyre terhesebbé válnak a felek számára, amelyhez a fentiekén túl hozzájárul a Litvániával lezajlott konfliktus<sup>44</sup> negatív hatása az egységes piac, illetve az EU egészségének integritására nézve.<sup>45</sup>

<sup>37</sup> European Commission 2022: 24.

<sup>38</sup> Transparency International 2021a.

<sup>39</sup> GELPERN et al.

<sup>40</sup> SHEHADI 2021.

<sup>41</sup> DEVERMONT–CHEATHAM–CHIANG 2019.

<sup>42</sup> INOTAI–JUHÁSZ 2016: 25.

<sup>43</sup> FITZGERALD 2022: 1.

<sup>44</sup> Kína szankciókat és kereskedelmi korlátozásokat vezetett be Litvániával szemben, miután az engedélyezte Tajvannak, hogy képviselést nyisson Vilniusban. A kínai fél geopolitikai érdekeinek érvényesítése tehát kiterjed a multinacionális vállalatok tevékenységére is (EBRAHIMIAN 2021). Peking továbbá megfenyegette az olyan harmadik országbeli vállalatokat, amelyek ellátási láncokban litván alkatrészeket is beépítettek. A 2022-es csúcson az EU ösztönözte a Litvánia elleni indokolatlannak vélt kereskedelmi intézkedések megszüntetését (TIEZZI 2022).

<sup>45</sup> TIEZZI 2022: 39.



A kereskedelmi és befektetési kapcsolatok terén is aszimmetriák láthatók, egyre inkább a kölcsönösség hiánya figyelhető meg, továbbá előtérbe kerülnek az egyéni geopolitikai célok, amelyek megmutatkoznak az ázsiai relációk építésére koncentrált stratégiákban is.<sup>46</sup> A lett külügyminisztérium szerint a kínai politika a jelenlegi nemzetközi környezetben már nincs összhangban az ország és az EU által képviselt stratégiai célokkal.<sup>47</sup>

Az EU és Kína közötti kapcsolatok alakításában szignifikáns szerepet tölt be az Amerikai Egyesült Államok. A kínai külpolitika célja, hogy fölénybe kerüljön az Egyesült Államokkal folytatott stratégiai versenyben, ami mind gazdasági, mind politikai vonalon jelentős nyomást gyakorol mindkét nagyhatalmi szereplőre. A Washington és Peking közötti stratégiai rivalizálás közepette az EU egyfajta alternatív piacként működik, ahol Kína hozzáférést szerezhet az amerikai technológiákhoz. Egyes forgatókönyvek szerint az EU csupán az Egyesült Államok hasznos eszközeként funkcionál, hogy taktikai előnyre tehesen szert Kínával szemben. Habár az Európai Unió politikai viszonylatban az Egyesült Államok által képviselt nézetekhez áll közelebb, a Kínához kötődő globális ellátási láncok és kereskedelmi kapcsolatok azonban nem teszik lehetővé az EU számára az Egyesült Államok részéről megfigyelhető, leginkább a politika által vezérelt eltávolodást, illetve „gazdasági szétkapcsolást”.<sup>48</sup>

Másrésről – reálisan elemezve – nem várható az EU elfordulása az Egyesült Államoktól, tekintettel a kialakított partnerségre, valamint legfontosabb biztonságpolitikai támaszára, az Észak-atlanti Szerződés Szervezetére (NATO).<sup>49</sup>

A kapcsolatok romlása ellenére az EU továbbra is elkötelezett a kötelezettségvállalás és az együttműködés mellett, tekintettel Kína kulcsfontosságú szerepére a globális és regionális kihívások kezelésében (például a jelenlegi orosz–ukrán konfliktus vonatkozásában). Mindazonáltal fenntartásokkal kezeli a kínai felet, egyszerre tekint rá partnerként, gazdasági versenytársként, valamint geopolitikai riválisként.<sup>50</sup> Az EU-nak szem előtt kell tartania, hogy Kína továbbra is fontos együttműködési partnerként funkcionál az olyan globális kihívások terén, amelyek kollektív megoldásokat igényelnek. Ennek megfelelően – az erős gazdasági függőségből adódóan is – mind az EU-nak, mind Kínának érdeke, hogy elkerüljék a szétválást ezen a területen, ami többek között a piac széttöredezettségéhez és szükségtelen kereskedelmi akadályokhoz vezetne.<sup>51</sup> Gazdasági oldalról elemezve, Kína jelentős piac az európai vállalatok számára, ezáltal érdekelték a kapcsolatok fenntartásában. A Kína részéről tapasztalt egyéb regionális nyitások ellenére az EU továbbra is Kína legjelentősebb kereskedelmi partnereként van jelen, mindazonáltal Peking Oroszországgal fenntartott kapcsolatai erőteljesen befolyást gyakorolhatnak a nyugati partnerségekre.<sup>52</sup>

<sup>46</sup> Business Europe 2022.

<sup>47</sup> BRZOZOWSKI 2022: 30.

<sup>48</sup> ZHANG 2022.

<sup>49</sup> INOTAI–JUHÁSZ 2016: 25.

<sup>50</sup> European Union 2022.

<sup>51</sup> Business Europe 2022: 41.

<sup>52</sup> YUEN YEE 2022.





## Orosz–kínai relációk

A már felmerült ázsiai relációk erősítésére irányuló törekvések utaltak a kínai és orosz partneri kapcsolatok stratégiai fontosságára is a két szereplő részéről. A kölcsönösen előnyös kooperáció gazdasági aspektusai jelentősek, tekintve a kínai tőkét és technológiát, illetve az orosz nyersanyagforrásokat. Mindazonáltal a gazdasági érdekeken jelentősen túlmutat a biztonságpolitikai perspektíva, amely okán egyre növekvő fenyegetés észlelhető a két ország együttműködéséből kifolyólag.<sup>53</sup> A kínai–orosz politikai, valamint katonai kapcsolatok fenntartásához szilárd érdekek kötik mindkét felet, ami hozzájárul a keleti tengely erősödéséhez.<sup>54</sup> Tekintve például a jelenlegi orosz–ukrán konfliktust, Kína deklarálta az orosz kapcsolatok stratégiai fontosságát, ugyanakkor a háború kontextusában felmerültek kritikák a kínai vezetés részéről is. Habár Kína az ENSZ Biztonsági Tanácsának az orosz–ukrán konfliktust elítélő szavazásán tartózkodását fejezte ki, a kínai kormány nem teszi kockára a saját országának pénzügyi érdekeit az Oroszországot sújtó szankciók enyhítésére vonatkozóan, tekintve, hogy Kína is jelentős mértékben érdekelt az Európához fűződő gazdasági, kereskedelmi, valamint politikai kapcsolatok fenntartásában. Mindazonáltal a gazdasági viszonylatban szintén fennálló stratégiai fontosságú orosz–kínai relációk tükrében Kína az orosz gazdasági teljesítmény visszaesésének fékezésében, valamint az Oroszországra kivetett szankciók visszavonásában is érdekelt (Oroszország legfőbb gazdasági partnereivel együtt).<sup>55</sup>

Kína általában megfontolt politikát folytat, gyakran épít a kompromisszumokra, diplomácia útján reagál a nemzetközi konfliktusokra.<sup>56</sup> Stratégiája szerint Kína felelős nagyhatalomként a globális béke és fejlődés előmozdítására törekszik, az agresszióval szemben azonban igyekezett távolságtartó maradni.<sup>57</sup> Ennek ellenére az aggodalom felerősödött, miután Peking, bár elkerülte a Moszkva elleni nyugati szankciók megsértését, a diszkontált orosz kőolaj legnagyobb vásárlója lett.<sup>58</sup>

Kína tartózkodása, valamint álláspontja az orosz–ukrán háborúval kapcsolatban csak tovább rontja imázsát (ahogy a közte és Tajvan között fennálló hatalmi feszültség is).<sup>59</sup> Amennyiben Kína hangsúlyosabb szerepet vállalna a háború befejezésében és a béke visszaállításában, Peking diplomáciai tekintetben profitálhatna a válságból. Ha azonban állásfoglalása megkérdőjelezhető, az európai vezetők részéről jogosak a fenntartások.<sup>60</sup> A nyugati hatalmakat aggodalommal tölti el a két ország túlzott mértékű összetartása és erősödése. E problémák már a 2000-es években is látszódtak, elég, ha a közös katonai gyakorlatokra, illetve a nemzetközi szervezetek kulcsfontosságú kérdéseivel (például Koszovó függetlensége) kapcsolatos közös álláspontra gondolunk. A geopolitikai átrendeződések egyik legszignifikánsabb fenyegetéseként tartják számon a „sárkány

<sup>53</sup> The Economist 2022.

<sup>54</sup> INOTAI–JUHÁSZ 2016: 25.

<sup>55</sup> TORIGIAN 2022.

<sup>56</sup> INOTAI–JUHÁSZ 2017.

<sup>57</sup> XUE 2022.

<sup>58</sup> BRZozowski 2022: 30.

<sup>59</sup> WONG 2022; WALLA 2022.

<sup>60</sup> QING 2022: 52.



és medve összelelkészését”,<sup>61</sup> amihez jelentős kockázatként járul hozzá a Sanghaji Együttműködés (SCO) fenntartása és megszilárdulása, amely ellensúlyozhatja a NATO katonai erejét.<sup>62</sup> A szakirodalom hangsúlyozza továbbá, hogy Kína érdekei elsősorban gazdasági vonzatúak, míg az orosz törekvések mindenekelőtt a biztonságpolitikai kérdésekre koncentrálódnak.<sup>63</sup> Ennek fényében a nyugati hatalmak (EU, USA) – ahogy azt a kereskedelemre vonatkozó ábrák is szemléltetik – még mindig jelentősebb mértékben támaszkodnak Pekingre, mint Moszkvára.<sup>64</sup>

## Következtetések

A jelen kutatás általános következtetéseként a nyugati és keleti blokk közötti relációk romlása határozható meg. A korábban fennálló, nemzetközi szervezetek által, illetve bilaterális kereteken belül előrevetített közös célokban eltérés figyelhető meg a jelenlegi trendek és érdekek tükrében. Közös elképzelések továbbra is léteznek olyan területen, amelyben érdekeltek az országok (például fenntarthatóság). Biztonságpolitikai aspektusból elemezve széthúzás figyelhető meg az ázsiai és európai kapcsolatokban, amelyhez jelentős mértékben hozzájárul a jelenleg zajló orosz–ukrán konfliktus, valamint az érintett szereplők eltérő gazdasági és geopolitikai céljai, amelyek folyamánként megjelennek a gazdasági függetlenedési törekvések. Megállapítható tehát, hogy a folyamatok nem a regenerálódás irányába tendálnak, sok esetben pedig a politikai jellegű perspektívák és ambíciók kerülnek előtérbe a jóléti szempontokkal szemben.

## Összegzés

Összegzésként elmondható, hogy a nagyhatalmi-geostratégiai konfliktusoknak igen nagy – ha nem döntő – hatása van a világgazdaságra, köszönhetően elsősorban az összetett globális kereskedelmi kapcsolatoknak, értékláncoknak. Jó példa erre, hogy az egyes országok tevékenységét érintő korlátozó intézkedések, szankciók bevezetése a szigorítást kezdeményező fél számára – a fent vizsgált esetben az EU – is számottevő gazdasági következménnyel járnak. A politikai rivalizálás és érdekellentétek számos esetben ugyan kompenzálják a gazdasági hatásokat, azonban olykor a gazdasági függőség, a recessziótól való félelem írja felül a hatalmi-politikai szempontból racionális(nak vélt) döntést. Az egyre kiterjedtebb gazdasági és kereskedelmi kapcsolatoknak (amelyben hangsúlyos szerepet tölt be a WTO-tagság), a globális értékláncoknak, a kiszervezett tevékenységeknek, a nagyszámú külföldi beruházásnak, valamint a határokon átívelő devizaforgalomnak köszönhetően szinte kivitelezhetetlenek azok a törekvések, amelyek a már kialakított szisztéma megszüntetésére irányulnak – jelentős piac- és profitvesztést okoznának ugyanis az összes érintett gazdaság számára. A politikai érdekellentétek,

<sup>61</sup> INOTAI–JUHÁSZ 2016: 25.

<sup>62</sup> INOTAI–JUHÁSZ 2016: 25.

<sup>63</sup> ARTNER 2016: 26.

<sup>64</sup> INOTAI–JUHÁSZ 2016: 25.



valamint a nemzetközi szervezetek súlyának kompenzálására létrejött társulások, szervezetek mind hozzájárulnak a politikai és gazdasági tengelyek potenciális átrendeződéséhez, valamint az eddig szilárdnak tekintett geopolitikai pozíciók megingásához, ami további feszültséget eredményezhet a jövőben.

## Felhasznált irodalom

- ARTNER Annamária (2016): *Tőke, munka és válság a globalizáció korában*. Budapest: Akadémiai. Online: <https://doi.org/10.1556/9789630597975>
- BALÁZS Péter (2019): *Az Európai Unió külpolitikája*. Budapest: Wolters Kluwer. Online: <https://doi.org/10.55413/9789632958194>
- BARTLETT-IMADEGAWA, Rhyannon – PENE-LASSUS, Mailys – BEAUREPAIRE, Catherine De (2023): EU Struggles to Limit 'China's Involvement in Sensitive Tech Areas. *Nikkei Asia*, 2023. október 11. Online: [https://asia.nikkei.com/Economy/Trade-war/EU-struggles-to-limit-China-s-involvement-in-sensitive-tech-areas?fbclid=IwAR3\\_bJelVdsZVO3WGoMcCrSjY32b9-WVJuSC-iSUvvdwkQmH-qO9Xl8QyaI](https://asia.nikkei.com/Economy/Trade-war/EU-struggles-to-limit-China-s-involvement-in-sensitive-tech-areas?fbclid=IwAR3_bJelVdsZVO3WGoMcCrSjY32b9-WVJuSC-iSUvvdwkQmH-qO9Xl8QyaI)
- BIANCO, Cinzia et al. (2022): Europe's Russian Energy Dilemma. *European Council on Foreign Relations*, 2022. március 24. Online: <https://ecfr.eu/article/europes-russian-energy-dilemma/>
- BRZOWSKI, Alexandra (2022): As EU-China Relations Cool, Europe Increasingly Looks to Taiwan. *Euractiv*, 2022. augusztus 18. Online: <https://www.euractiv.com/section/eu-china/news/as-eu-china-relations-cool-europe-increasingly-looks-to-taiwan/>
- Business Europe (2022): *EU-China Relations. Engaging with a Systemic Rival*. Online: [https://www.businesseurope.eu/sites/buseur/files/media/position\\_papers/rex/2022-07-19\\_eu-china\\_relations\\_-\\_engaging\\_with\\_a\\_systemic\\_rival.pdf](https://www.businesseurope.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/rex/2022-07-19_eu-china_relations_-_engaging_with_a_systemic_rival.pdf)
- CADIER, David (2014): Eastern Partnership vs Eurasian Union? The EU–Russia Competition in the Shared Neighbourhood and the Ukraine Crisis. *Global Policy*, 5(7), 76–85. Online: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12152>
- DEÁK András szerk. (2017): *A kérértlen integráció. A putyini Oroszország világgazdasági beilleszkedése 2000–2013*. Budapest: Akadémiai. Online: <https://doi.org/10.1556/9789634540670>
- DEVERMONT, Judd – CHEATHAM, Amelia – CHIANG, Catherine (2019): *Assessing the Risks of Chinese Investments in Sub-Saharan African Ports*. Online: [https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/190604\\_AfricaPorts.pdf](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/190604_AfricaPorts.pdf)
- DEZEM, Vanessa (2022): European Gas Slides With Easing Fears Over Russian Supply Cuts. *Bloomberg*, 2022. április 1. Online: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-04-01/european-gas-rises-as-traders-assess-putin-s-ruble-payment-plan?leadSource=verify%20wall>
- EBRAHIMIAN, Bethany A. (2021): Chinese Sanctions hit Lithuania. *Axios China*, 2021. december 21. Online: <https://www.axios.com/2021/12/21/chinese-sanctions-hit-lithuania>
- Európai Bizottság [é. n.]: *A G7-csoport*. Online: [https://agriculture.ec.europa.eu/international/international-cooperation/international-organisations/g7\\_hu](https://agriculture.ec.europa.eu/international/international-cooperation/international-organisations/g7_hu)



- Európai Tanács [é. n.]: *Az EU Tanácsának elnöksége*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/presidency-council-eu/>
- European Commission [é. n.]: *China. EU Trade Relations with China. Facts, Figures and Latest Developments*. Online: [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/china\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/china_en)
- European Commission (2015): *Commission Notice of 25.9.2015 Commission Guidance note on the implementation of certain provisions of Regulation (EU) No 833/2014*. Brussels (2015. szeptember 25.). Online: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business\\_economy\\_euro/banking\\_and\\_finance/documents/170825-guidance-implementation-regulation-833-2014\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/170825-guidance-implementation-regulation-833-2014_en.pdf)
- European Commission (2022): *REPowerEU: Joint European Action for More Affordable, Secure and Sustainable Energy*. Press Release. Strasbourg (2022. március 8.). Online: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip\\_22\\_1511/IP\\_22\\_1511\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_22_1511/IP_22_1511_EN.pdf)
- European Council [é. n.]: *EU Sanctions Against Russia Explained*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/>
- European Economic and Social Committee (2014): *Reshoring of EU Industries in the Framework of Reindustrialisation*. Online: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/reshoring-eu-industries-framework-reindustrialisation?fbclid=IwAR0X2xmuI3N4BwPG3odKR1qFWwi0W3w0mWRJI0ef-kyGXNcZJFkhkpS4PCbg>
- European Parliament (2015): *Economic Impact on the EU of Sanctions over Ukraine Conflict*. Online: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569020/EPRS\\_BRI\(2015\)569020\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569020/EPRS_BRI(2015)569020_EN.pdf)
- European Union (2022): *EU China relations. Factsheet*. Online: [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/EU-China\\_Factsheet\\_01Apr2022.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/EU-China_Factsheet_01Apr2022.pdf)
- Eurostat (2022): *Russia-EU – International Trade in Goods Statistics*. (2022. február). Online: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Russia-EU\\_%E2%80%93\\_international\\_trade\\_in\\_goods\\_statistics&oldid=560076](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Russia-EU_%E2%80%93_international_trade_in_goods_statistics&oldid=560076)
- FITZGERALD, Cian (2022): *The Cost of Passivity: Can the Strategic Compass Guide the EU in an Era of Insecurity?* *The Institute of International & European Affairs*, 2022. február 3. Online: <https://www.iiea.com/blog/the-cost-of-passivity-can-the-strategic-compass-guide-the-eu-in-an-era-of-insecurity>
- FRANKENFIELD, Jake (2021): *Forced Technology Transfer (FTT)*. *Investopedia*, 2021. május 3. Online: <https://www.investopedia.com/forced-technology-transfer-fft-4687680>
- GELPERN, Anna et al. (2022): *How China Lends: A Rare Look into 100 Debt Contracts with Foreign Governments*. *Economic Policy*, *eiac054*, 2022. november 15. Online: <https://doi.org/10.1093/epolic/eiac054>
- GUSTAFSON, Thane (2022): *Go East? Why China's Not Going to Save Russia's Energy Exports Anytime Soon*. *Fortune*, 2022. április 7. Online: <https://fortune.com/2022/04/06/china-buys-russia-energy-exports-oil-gas-coal-ukraine-sanctions-thane-gustafson/>



- IDEN, Mark (2022): Power of Siberia 2 Pipeline Puts Ever More Pressure on Europe. *Pipeline Technology Journal*, 2022. február 15. Online: <https://www.pipeline-journal.net/news/power-siberia-2-pipeline-puts-ever-more-pressure-europe>
- INOTAI András – JUHÁSZ Ottó (2016): *Kína és a válság*. Budapest: Akadémiai. Online: <https://doi.org/10.1556/9789630597708>
- INOTAI András – JUHÁSZ Ottó (2017): *A változó Kína*. Budapest: Akadémiai. Online: <https://doi.org/10.1556/9789634540212>
- LIEFERT, William M. et al. (2019): The Effect of Russia's Economic Crisis and Import Ban on its Agricultural and Food Sector. *Journal of Eurasian Studies*, 10(2), 119–135. Online: <https://doi.org/10.1177/1879366519840185>
- MA, Yihan (2022): Distribution of Chinese Imports in 2021, by Trade Partner. *Statista*, 2022. február 28. Online: <https://www.statista.com/statistics/1199613/main-import-partners-for-china/>
- SHEHADI, Sebastian (2021): Opinion: A New Era of Chinese Investment to the EU and UK is Under Way. *Investment Monitor*, 2021. október 28. Online: <https://www.investmentmonitor.ai/comment/a-new-era-of-chinese-investment-to-the-eu-and-uk-is-under-way>
- SILVER, Caleb (2022): The Top 25 Economies in the World. *Investopedia*, 2022. szeptember 1. Online: <https://www.investopedia.com/insights/worlds-top-economies/>
- SOUZA, Lúcio Vinhas de (2008): Foreign Direct Investment: Russia and the EU. OECD-Russia Expert Meeting on Russia's Investment Policy. Online: <https://www.oecd.org/investment/investmentfordevelopment/40578459.pdf>
- The Economist (2022): What China Thinks of Possible War in Ukraine. *The Economist*, 2022. január 29. Online: <https://www.economist.com/china/2022/01/29/what-china-thinks-of-possible-war-in-ukraine>
- TIEZZI, Shannon (2022): China-EU Summit Highlights Diverging Paths. *The Diplomat*, 2022. április 1. Online: <https://thediplomat.com/2022/04/china-eu-summit-highlights-diverging-paths/>
- TORIGIAN, Joseph (2022): China's Balancing Act on Russian Invasion of Ukraine Explained. *The Conversation*, 2022. március 10. Online: <https://theconversation.com/chinas-balancing-act-on-russian-invasion-of-ukraine-explained-178750>
- TRAN, Hung (2022): The Global Economy Will Suffer from Russia sanctions, but Not for Long. *Atlantic Council*, 2022. február 24. Online: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-global-economy-will-suffer-from-russia-sanctions-but-not-for-long/>
- Transparency International (2021a): *Corruption Perceptions Index. China*. Online: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/chn>
- Transparency International (2021b): *Corruption Perceptions Index. Russia*. Online: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/rus>
- XUE, Qing: The Russia-Ukraine War Will Further Fray China-Europe Relations. *The Diplomat*, 2022. március 2. Online: <https://thediplomat.com/2022/03/the-russia-ukraine-war-will-further-fray-china-europe-relations/>
- WALLA, Katherine (2022): What Will China do if Russia Escalates in Ukraine? *Atlantic Council*, 2022. február 10. Online: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/what-will-china-do-if-russia-escalates-in-ukraine/>



- WANG, Xieshu – RUET, Joel – RICHEL, Xavier (2017): One Belt One Road and the Reconfiguration of China-EU Relations. *Hal*, 2017. március 30. Online: <https://hal.science/hal-01499020/file/DT-CEPN-2017-04.pdf>
- WEINER Csaba (2017): Orosz közvetlen tőkeberuházások az Európai Unióban – változás és állandóság. In DEÁK András (szerk.): *A kéretlen integráció. A putyini Oroszország világgazdasági beilleszkedése 2000–2013*. Budapest: Akadémiai, 31–44.
- WONG, Tessa (2022): China: What Does it Want from the Ukraine Crisis with Russia? *BBC*, 2022. február 3. Online: <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-60242549>
- WORKMAN, Daniel (2022): World's Top Export Countries. *World's Top Exports*, 2022. november 8. Online: <https://www.worldstopexports.com/worlds-top-export-countries/>
- YUEN Y., William (2022): Is the EU-China Investment Agreement Dead? *The Diplomat*, 2022. március 26. Online: <https://thediplomat.com/2022/03/is-the-eu-china-investment-agreement-dead/>
- ZHANG, Yanin (2022): The War in Ukraine Is Not a Watershed in China-EU Relations – Yet. *The Diplomat*, 2022. augusztus 17. Online: <https://thediplomat.com/2022/08/the-war-in-ukraine-is-not-a-watershed-in-china-eu-relations-yet/>







Tankovsky Oleg<sup>1</sup> 

# Ukrajna gazdasági integrációs érettségének alakulása<sup>2</sup>

## The Evaluation of Ukraine's Economic Integration Maturity

*A cikk Ukrajna gazdasági érettségének alakulását tárgyalja. Az ország 2008-ban csatlakozott az Európai Unió Keleti Partnerség programjába, amelynek keretein belül az európai államok mélyebb betekintést nyerhettek az ukrán gazdaság helyzetébe. A cikk célja Ukrajna gazdasági érettségének elemzése az Euromajdan előtti és utáni állapotokat összehasonlítva a háború kitöréséig. A fő hipotézis szerint Ukrajna gazdasági fejlettsége nem felel meg az elvártaknak, annak ellenére sem, hogy komoly politikai szándék vezérli az ukrán vezetést, és elhivatottak az EU-csatlakozás ügyében, amely az utóbbi években kibontakozó reformok bevezetésében testesült meg. Az állítás bizonyításához kvalitatív elemzést, illetve adatelemzést használok fel a gazdasági integrációs érettség keretrendszerén belül. További kutatási területe a témának Ukrajna Keleti Partnerségen belül betöltött szerepe és gazdasági lehetőségeinek elemzése.*

**Kulcsszavak:** integrációs érettség, gazdasági integráció, EU, Ukrajna

*The paper discusses the issue of economic maturity in the case of Ukraine. The country has joined the European Union's Eastern Partnership program in 2008 and since then several economic issues and problems were revealed related to their accession. The aim of this paper is to analyze the economic integration maturity of Ukraine before the Maidan square revolution and since then. The paper suggests that the country was not fulfilling the Copenhagen criteria in 2014, and during the reign of the Poroshenko administration the situation only worsened. The paper forms the hypothesis that Ukraine does not fulfill all the economic criteria for EU accession in 2021 despite their political willingness. To prove this, the paper uses the methodology of economic*

<sup>1</sup> Egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Közgazdaságtani és Nemzetközi Gazdaságtani Tanszék, e-mail: [tankovsky.oleg@uni-nke.hu](mailto:tankovsky.oleg@uni-nke.hu)

<sup>2</sup> Jelen publikáció az Európai Unió, Magyarország és az Európai Szociális Alap társfinanszírozása által biztosított forrásból, az EFOP-3.6.3-VEKOP-16-2017-00007 azonosítószámú „Tehetségből fiatal kutató – A kutatói életpályát támogató tevékenységek a felsőoktatásban” című projekt keretében valósult meg.

*integration maturity theory. Future prolongation of the work could be a research about the current possibilities of the Ukrainian government in the framework of Eastern Partnership.*

**Keywords:** integration maturity, economic integration, EU, Ukraine

## Bevezetés

Elemzésemben az *integrációs érettség* kérdéskörét fogom tárgyalni. Ez több mutatószám segítségével is mérhető, azonban korántsem egyszerű, hiszen egy hosszú távú folyamatot szeretnénk számokkal értékelni. A méréseknek és bizonyításoknak kiemelkedő jelentőségük van napjaink gazdaságpolitikai kihívásai és az ezekre kidolgozott válaszok szempontjából.

A megfogalmazott hipotézisem – amelyet különböző mutatószámok segítségével bizonyítani fogok – így hangzik: *Ukrajna jelenlegi gazdasági érettsége elmarad a korábban csatlakozó kelet-közép-európai államok színvonalától, illetve az utóbbi 8 évben sem sikerült jelentős mértékben előrelépni az egyértelmű politikai szándék ellenére sem.*

Vitán felül áll, hogy Ukrajna sorsdöntő időket él. Az Európai Unió már vizsgálja a tagjelölti státusz megítélését, annak ellenére, hogy az ország de facto háborúban áll. Érdekes tehát a realitások talaján maradni és objektív szempontból megvizsgálni a témakört.

Ukrajnában az elmúlt időszakban alapvetően a társadalmi jólét növekedése, illetve a demokrácia és a piacgazdaság kiépülése és fejlődése volt megfigyelhető. Jelentős eredményeket értek el a gazdaság fellendítésében, az ország egy stabilan kiszámítható fejlődési pályára rendezkedett be. 2008-ig sokat javítottak az ország versenyképességén és külföldi megítélésén is. Ukrajnában továbbá egy mély átalakulási folyamatot is megfigyelhettünk: a szovjet örökséggel való küzdelmet. Volodimir Zelenskij elnökségének első két évében kimondottan hatékony reformokat vezetett be, Ukrajna számára az EU-s tagság kiemelten fontos kérdés.

Az elemzés alapvető célja, hogy rávilágítson Ukrajna és az Európai Unió kapcsolatrendszerének jelenlegi állapotára, illetve potenciális lehetőségeire. Az írás első felében a használt módszertant mutatom be, ezt követően pedig az ukrán gazdaság érettségét. Az elemzés a háború kitörésének időpontjáig tart, azonban az ideai gazdasági eredmények alakulásáról is említést teszek.

## Módszertan

Az ukrán gazdaságpolitika harmonizációjának vizsgálata – amely a 2005 és 2021 közötti időszakra vonatkozik – során különféle dokumentumokat elemeztem: jegybanki jelentéseket, gazdaságkutató intézetek előrejelzéseit, kormányzati iratokat, a világbank adatait, az OECD, a WEF, az IMF és egyéb nemzetközi szervezetek országtanulmányait, illetve az Európai Bizottság jelentéseit, összefoglalóit és szakmai elemzéseit. Elsősorban a makroindikátorokra támaszkodva, kvantitatív módon vizsgáltam. A megfelelő



mélységű válasz megtalálásához kompozit mutatószámokat, leginkább a világbank és az OECD adatbankjának adatait használtam fel. Önálló ökonometriai számításokat, illetve modelleket nem alkalmaztam, ugyanakkor ahol az szükséges, az empirikus kutatások eredményeit felhasználom a gazdasági folyamatok magyarázatához, bemutatásához.

Fontos kiemelni, hogy az integrációs érettség kutatásának módszertani alapjait Palánkai Tibor fektette le, aki eredetileg a kelet-közép-európai tagállamok sajátosságai szerint alkotta meg azt a szempontrendszert, amely alapján megítélhető, hogy a jelölt állam készen áll vagy sem az adott integrációhoz való csatlakozásra. Elsősorban meg kell vizsgálni a működő piacgazdaság körülményeit, a demokrácia megvalósulásának arányát az intézményi keretek között, a felzárkózás dimenzióit, illetve a korrupció elleni harc előrehaladottságát, mivel ez közvetlenül is kapcsolatban áll a külföldi tőke beáramlásával, ezáltal az ország versenyképességével. Végül, de nem utolsósorban a társadalmi dimenzió vizsgálata sem elhanyagolható, ugyanis a gazdasági tőke alapja a humán tőke. Ha utóbbiba nem invesztálnak, annak katasztrofális következményei lehetnek az adott állam számára.

Az Európai Unió bővítés esetére nem határoz meg egyértelmű csatlakozási-tagsági kritériumokat: egyes területeken pontos és precíz megfogalmazásokat találhatunk, míg más területeken nincs egyértelmű utasítás. A koppenhágai kritériumok erre kiváló példa. Alapvetően általános érvényű dolgokat fogalmaznak meg, amelyek alapján nehéz számszerűsíthető elemzést készíteni, pontos módszertant egyáltalán nem határoznak meg. A maastrichti kritériumok viszont már nagyon pontos elvárásokat fogalmaznak meg a tagállamokkal szemben a fiskális politika oldaláról. Azonban míg a maastrichti kritériumok az EMU és az eurozóna kritériumai, addig egy csatlakozni vágyó állam integrációs érettségét sokkal nehezebb megfelelő módszertan hiányában lemérni.

Az Európai Unió oldaláról ez persze szándékos is lehet, ugyanis így rugalmasabban kezelhetik egy potenciális tagjelölt felkészültségének állapotát, csatlakozási folyamata elé kevesebb akadály kerülhet, amennyiben a politikai érdekek azt kívánják. Palánkai Tibor módszertana szerint, amelyre elemzésem során támaszkodtam, egy ország integrációérettségét akkor tekinthetjük befejezettnek, ha a tagság pozitív végösszegű játék, vagyis egészében előnyös számára.<sup>3</sup> Minden esetben két oldalról kell vizsgálnunk egy ország integrációs érettségét: egy win-win, vagyis győztes-győztes pozitív értékű helyzetet kell létrehozni ahhoz, hogy az integráció kétséget kizáróan sikeres lehessen. Az csak az egyik oldal, hogy a korábbi tagok profitálnak, nagyon fontos, hogy az új tagok ne legyenek kiszolgáltatva, hanem ők is győztesként kerüljenek ki a folyamatból. Az integrációérettségnek alapvetően négy dimenzióját különböztethetjük meg: gazdasági, politikai, társadalmi és intézményi – elemzésemben az elsőre, a gazdasági dimenzióra fókuszálok.

A gazdasági integrációérettséget a következő alapkritériumokkal határozhatjuk meg: működő piacgazdaság, versenyképesség, makrostabilitás és stabilizáció, konvergencia, finanszírozhatóság és finanszírozás. A működő piacgazdaság valamennyi integrációs forma esetén alapfeltétel, hiszen a belső szabad kereskedelem előnyeit csak ennek

<sup>3</sup> PALÁNKAI 2004; PALÁNKAI 2006.



megléte esetén lehet kihasználni.<sup>4</sup> Ehhez szükséges a piacok általános szabadsága, azaz az árak átfogó liberalizálása, átláthatósága és rugalmassága, valódi és működő pénz- és tőkepiacok megteremtése, a versenykörülmények zavartalan működése, a magán-szektor dominanciája. Emellett fontos a vállalkozások piaci alapú megszerveződése és működése, az irányítás és a szabályozás átláthatósága, illetve a külkereskedelem liberalizálása, az állami ellenőrzés és a monopóliumok felszámolása, a nemzeti valuta konvertibilitása, valamint a tőkeáramlás szabadságának biztosítása.<sup>5</sup>

Ukrajna geopolitikai helye a mai napig nem teljesen egyértelmű. A globális erőhatások töréspontján pozíciója továbbra sem stabilizálódott, habár az utóbbi évek erős nemzeti kormányzásának köszönhetően egy európai fejlődési útvonal körvonalazódik. Az 1990-es évek gazdasági és demográfiai válságai gyengítették Ukrajna pozícióit, nagyon nehezen indult meg a valódi nemzetállam kialakulása. Az ország elhelyezkedése igazán megnehezíti a betagoledását bármelyik erőközpontba. Keleti határán több mint ezer kilométeren határos Oroszországgal, azonban nyugati határai annyira közel helyezkednek el a közép-európai régióhoz, hogy az ország azon része elsősorban az EU-s tagállamokkal kereskedik.<sup>6</sup>

A NATO keleti terjeszkedésével továbbá Ukrajna minden nyugati szomszédja – Moldovát kivéve – a nyugati katonai blokk tagjává vált, az ország két tűz közé került. Ez a terjeszkedés nem rettentette vissza Oroszországot, épp ellenkezőleg, ám az ukránok nem láttak valós alternatívát keleti szomszédjukban. Ezzel párhuzamosan erősödtek a politikai és a gazdasági kapcsolatok Ukrajna és az USA között, s a 2004-es, illetve 2007-es EU-bővítések is új helyzetet teremtettek a térségben, és egyre inkább előtérbe került Ukrajna jelentősége.

## Ukrajna integrációs érettségének elemzése

Az integrációérettséget gazdasági szempontból öt területre oszthatjuk – Palánkai szerint, ha ezeken a területeken jól teljesít egy csatlakozni kívánó állam, az a későbbi sikeres integráció alapja lehet. Ezek a szempontok a piacgazdaság működőképessége, konvergencia, makrostabilitás, versenyképesség, finanszírozás és finanszírozhatóság. A gazdaság teljesítményére vonatkozó mutatókat érdemes minél részletesebben bemutatni és elemezni, mivel az integráció által biztosított előnyök maximális kihasználásához fejlett és stabil gazdasággal kell rendelkezni.<sup>7</sup>

A „működő piacgazdaság” megfogalmazást a koppenhágai kritériumokban is felsorolták – ez alapvető feltétele annak, hogy az áruk szabad mozgása biztosítva legyen, illetve a belső kereskedelem virágzásnak induljon.<sup>8</sup> Az EU azért is fogalmazott meg általános feltételeket, hogy az egykori államszocialista kelet-közép-európai országok a maguk tempójában állhassanak át a tervgazdálkodásról a szabad piaci gazdálkodásra. Az Európai Unió konkrét módszertant nem fogalmaz e szempont mérésére, azonban

<sup>4</sup> ENDRÓDI-KOVÁCS 2013.

<sup>5</sup> PALÁNKAI 2011.

<sup>6</sup> BOJCUN 2001.

<sup>7</sup> PALÁNKAI 2004.

<sup>8</sup> BALDWIN-WYPLOSZ 2004.



az Európai Fejlesztési és Újjáépítési Bank minden évben országtanulmányokat készít a vizsgált gazdaságok transzformációjának állapotáról.<sup>9</sup> Kutatásom során – egyebek mellett – figyelembe vettem az egyes országok versenypolitikai szabályozását, a privatizáció szintjét, az értékpapírpiac működését, az árliberalizációt vagy az infrastruktúrális fejlesztések mértékét is. Ez egy objektív komplex mutatószámot eredményezett, amelynek értéke 1 és 4 közé tehető, az alacsonyabb szám – értelemszerűen – a további reformok szükségességét jelzi. A 3,4-es átlag alatti eredmény esetén nem tekinthetjük érettnek a gazdasági integrációra a vizsgált államot.<sup>10</sup>

A versenyképesség esetében az EU szintén nem állapít meg konkrét módszertant, csupán különböző iránymutatásokat, mint például azt, hogy a csatlakozni kívánó ország képes legyen alkalmazni az EU versenypolitikáját és versenyszabályait. Azonban számos gazdasági kutatóintézet évente készít országtanulmányokat, amelyekben részletesen kitérnek a versenyképességre is. Jelen vizsgálatban az IMD (International Institute for Management Development) és a WEF (World Economic Forum) tanulmányait használtam fel Ukrajna versenyképességének elemzésére.

A konvergencia szintén fontos szempont, mivel ez alapján tudjuk – nagyjából – megállapítani az adott állam gazdaságának fejlettségi szintjét, illetve elmaradását a már tagsággal rendelkező országokhoz képest.<sup>11</sup> Mivel a különböző fejlettségű gazdaságok kereskedelme közép- és hosszú távon aszimmetrikus interdependenciákhoz vezet – amelyek általánosságban a kevésbé fejlett országra vannak negatív hatással –, kiemelkedően fontos a konvergencia alapos bemutatása. Komplex mutatószámmal itt sem rendelkezünk, ezért Práger László módszertanát fogom használni.<sup>12</sup> Meglátása szerint viszonylag objektív képet kaphatunk egy ország gazdaságának konvergenciájáról, ha megnézzük a makrogazdasági mutatókat (GDP, GDP/fő), a társadalom információs integráltságát (internethasználatra vonatkozó adatok), a szociális helyzetre vonatkozó mutatókat (várható élettartam, kórházak száma), illetve az egyensúlyi mutatókat (folyó fizetési mérleg, államadósság).

A koppenhágai kritériumokban azt is közvetlenül megfogalmazták, hogy az integráció képes legyen az új tagállam befogadására és felzárkóztatására, tehát nemcsak a tagjelölt, az EU „érettsége” is szükséges. Ez attól is függ, hogy a tagállamok kormányai, illetve állampolgárai hajlandók-e forrásokat biztosítani az új tag felzárkóztatására.<sup>13</sup> Továbbá érdemes megvizsgálni a közvetlen külföldi tőkeberuházások mértékét, annak változásait, illetve forrásait. A nemzetközi pénzügyesek által kihelyezett hitel felhasználása mellett az EU által fejlesztési célokra biztosított összegek felhasználásának sikerességét is érdemes szemügyre venni.

A makrostabilitás kimutatásához általában 3 mutatószámot szoktak használni, a reál GDP növekedését, a munkanélküliség alakulását és az infláció változásait. A legfőbb kérdés, hogy ezeket a mutatókat mivel vetjük össze. Több lehetőségünk is van: például az EU-s tagállamok átlagos teljesítményével, az utóbbi 10 évben csatlakozott országok mutatóival, a legutóbb sikeres felvételt nyert tagállammal vagy a hasonló tagjelölti státuszú országok

<sup>9</sup> EBRD 2012.

<sup>10</sup> ENDRŐDI-KOVÁCS 2019.

<sup>11</sup> ENDRŐDI-KOVÁCS 2010.

<sup>12</sup> PRÁGER 2005.

<sup>13</sup> GUÉROT 2004.



teljesítményével.<sup>14</sup> Ukrajna esetében ezen adatokat Románia és az EU28 átlagának mutatóival fogom összevetni, ugyanis így láthatjuk a legfejletlenebb gazdaság adatait, illetve a teljes integráció átlagát. Azonban alapvetően Ukrajna eredményeit inkább a saját korábbi eredményeivel érdemes összevetni, azért, hogy kirajzolódjon fejlődési pályája.

## Működő piacgazdaság

Ukrajna esetében a működő piacgazdaság meglétét az EBRD transzformációs mutatói vizsgálatával fogom megállapítani. Nagyjából a 2000-es évek elejére teljes mértékben kiépült a piacgazdaság, azonban a korábbi csökevényektől még teljes mértékben nem sikerült megszabadulni. Az első vizsgált évben, 2005-ben csupán 3,1-es eredményt tapasztalhattunk átlagosan az EBRD mutatóiból. Legalacsonyabb értéket az infrastruktúra területén mértek, itt csak 2-es eredményt sikerült elérni, különösen a vasutak és a közutak állapota volt problémás. Legmagasabb értéket az árliberalizáció terén állapították meg az Európai Fejlesztési Banknál, itt a maximális 4-esre sorolták be Ukrainát. A 2008-as évet mindenképp érdemes megvizsgálni, ugyanis gazdasági szempontból az egyik legsikeresebb évnek tekinthető Ukrajna függetlensége óta. Az átlagot sikerült feljavítani 3,21-re, legmagasabb értéket szintén az árliberalizációban figyelhettünk meg ekkor. Az infrastrukturális fejlesztéseknek is meglétt az eredménye, már 2,3-as átlagot sikerült felmutatni, amely egyúttal a leggyengébb 2008-as eredmény.<sup>15</sup> Alapvetően 2008 és 2013 között változatlan volt a helyzet, csupán a kormányzás és a vállalatok átszerveződése terén sikerült javítani 2-ről 2,3-ra, így a teljes átlag 3,26-ra nőtt, 5 éves távlatban ez nem tekinthető jelentős fejlődésnek.<sup>16</sup> A 2016-os jelentés alapján Ukrajna besorolása átlagban továbbra sem éri el a 3,4-es értéket. A közutak állapota romlott a korábbi időszakhoz képest, míg a vasutak minősége javult, így összességében az infrastruktúra átlaga is megmaradt 2,7 körül. Az utóbbi 5 év során néhány eredményt is sikerült elérni, például eltörölték a mezőgazdasági földek eladásának moratóriumát, megszüntették az állami gázóriás, a Naftogaz monopóliumát, illetve tovább fokozták a korrupció elleni harcot az oligarchák ellen bevezetett jogi eszközökkel. A vidéki infrastruktúra szintén fejlődésnek indult, miután a decentralizációnak köszönhetően szignifikánsan megnöttek a helyi önkormányzatok fiskális bevételei.<sup>17</sup> Összességében megállapíthatjuk, hogy a működő piacgazdaság az utóbbi 25 év alatt sikeresen kiépült, különösen a kismértékű privatizáció és az árliberalizáció területén teljesített jól Ukrajna. Azonban az infrastruktúra, a versenypolitika, illetve a kormányzás és vállalati struktúrák terén továbbra is lemaradást diagnosztizálhatunk. Alapvetően nem marad el sokkal az ukrán gazdaság jelenlegi állapota a 2007-es román vagy bolgár állapotoktól, illetve az utóbbi években valóban komoly reformokat vezettek be a gazdasági kormányzást illetően, azonban az megállapítható, hogy Ukrajna jelenleg elmarad az elvárt fejlettségi szinttől, és van még hová fejlődnie a működő piacgazdaság terén.

<sup>14</sup> ENDRÓDI-KOVÁCS 2019.

<sup>15</sup> EBRD 2008.

<sup>16</sup> EBRD 2013.

<sup>17</sup> EBRD 2017.





## Versenyképesség

A versenyképesség vizsgálata kiemelten fontos terület, ugyanis ha a csatlakozni kívánó ország termékei nem lesznek versenyképesek az egységes piacon, kereskedelmi hátrányt szenvedhet el, ami hosszú távon negatívan befolyásolhatja a gazdasági fejlődését, mivel a külföldi termékek egy idő után a belső piacról is kinyomhatják a hazai termékeket.

A World Economic Forum legutóbbi globális versenyképességi jelentéséből – Global Competitiveness Index – kiderül, hogy Ukrajna rontott a korábbi eredményein. 2019-ben a 85. helyen volt található, míg 2014-ben még a 79., 2016-ban pedig a 81. helyet foglalta el.<sup>18</sup> A jelentésből egyértelműen kitűnik, hogy az utóbbi 2-3 évben elkezdődött folyamatok nem feltétlenül javították az ország gazdasági erejét, illetve versenyképességét, 2005-ben még a 73., 2008-ban pedig a 72. helyet foglalta el a WEF jelentése alapján, ami egy jelentősebb visszaesést jelent a vizsgált 15 éves periódus alatt.<sup>19</sup>

Az alapkövetelményekből az egészségügy és oktatás terén javulást figyelhetünk meg az előző időszakhoz képest. A gazdaság makromutatói kiszámíthatatlanul mozogtak az elmúlt években, ebben a tekintetben csupán 128. ország volt a listán 2014-ben, és ez tovább romlott a 133. helyezésre a 2019-es jelentésben.<sup>20</sup> Integrációs szempontból fontos elemzési szempont az intézményi berendezkedés, ezek állapota és szerepe. Ukrajna ebben a tekintetben kimondottan javulást ért el, bár nem túl jelentőset, továbbra is csupán a 104. ország a globális rangsorban.

A képzett munkaerő vonatkozásában sikeresen javították az ország versenyképességét az utóbbi években, míg a pénzügyi fejlődésben a leggyengébbnek bizonyultak, csupán a 133. pozíciót sikerült elfoglalni. Az innovációhoz kapcsolódóan azonban előrelépett az ország gazdasága. 2006-ban csupán a 73. helyet foglalta el Ukrajna, 2016-ban már az 52. volt. Az innovációs kapacitások kifejezetten magasak az országban, habár ez nem párosul megfelelő üzleti dinamizmussal. Ez azt jelenti, hogy a szakmai tudás és felkészültség elérhető az országban (gondoljunk csak az IT kiemelkedő szerepére), de ezt nem támogatják a szabályozások.

A World Economic Forum jelentése alapján a legtöbb problémát a versenyképesség növekedésében a korrupció jelenti. Ha megvizsgáljuk a CPI (Corruption Perceptions Index) alakulását az elmúlt 20 év vonatkozásában, láthatjuk, hogy valóban kimagasló a korrupciós ráta Ukrajnában.<sup>21</sup> Átlagosan 25 pontot könyvelhetünk el az utóbbi 20 évet számításba véve, amellyel a világ legkorruptabb országai csoportjába tartozik Ukrajna, az európai országok listáján csupán Moldova és Oroszország említhető vele egy lapon. Ennek ellenére az utóbbi 5 évben pozitív változást figyelhettünk meg, 23-ról 29-re sikerült javítani az eredményt. További gondokat okoz a versenyképesség terén a politikai instabilitás, illetve a hatalmasra duzzadt, de kevésbé hatékony kormányzati bürokrácia. Ezek mellett az emelkedő infláció és a pénzügyi hozzáférhetőség nehezebbé válása okoz komoly kihívásokat az ukrán gazdaság versenyképességének.

<sup>18</sup> WEF 2013.

<sup>19</sup> WEF 2016.

<sup>20</sup> WEF 2019.

<sup>21</sup> Transparency International 2016.





Az IMD tanulmányai alapján jelenleg 59. helyen áll Ukrajna a versenyképességet tekintve, közvetlenül Mongólia és Venezuela előtt. Az utóbbi években változó fejlődési pályát járt be az ukrán gazdaság, s ez semmiképpen sem erősítette integrációs besorolását.<sup>22</sup> Legmagasabb besorolást 2013-ban sikerült elérni, akkor 49. helyen zárt. A gyengébb eredmények mögött leginkább a hazai gazdaság lelassulása, illetve a magas munkanélküliség áll, míg a nagy volumenű nemzetközi kereskedelem erősítette az ország pozícióit. A kormány hatékonysági rátája nagyjából ugyanazon a szinten maradt, 2014-ben volt csupán egy nagyobb visszaesés, 2019-ben újra 57. ezt a mutatót tekintve. A negatív hatást leginkább a hiányos intézményi keretrendszer okozta, ami komoly akadályt képez az integrációérettség szempontjából is.<sup>23</sup> Az üzleti hatékonyság területén a gazdasági teljesítményhez hasonlóan szintén visszaesést figyelhettünk meg, az 51. helyről a 60. helyre esett vissza. Az infrastruktúra területén fejlődött az ország, habár csak egy helyet sikerült javítani, tehát jelentős előrelépésről sem beszélhetünk, ennek ellenére olyan fontos területeken sikerült fejlődni, mint az oktatás, illetve a tudományos kutatáshoz szükséges infrastruktúrák.

Összességében megállapíthatjuk, hogy a politikai bizonytalanság és a gazdaság teljesítményének romlása, a versenyképességben további lemaradást eredményezett. Több mutatóban kiváló eredményeket értek el az ukránok, például az innovációban és a felsőoktatás terén, azonban jelentős változás nem történt a korrupció és bürokrácia felszámolására, illetve a megfelelő intézményi struktúrák kiépítése és fejlesztése is tovább várat magára, ami térvessztést eredményezett a globális piacokon. Alapvetően jó fejlődési pályát járt be Ukrajna a 2000-es évek közepétől, és még a pénzügyi világválság sem okozott kijavíthatatlan károkat, ennek ellenére az utóbbi évek negatív hatásai, kiszámíthatatlan fejlődési pályája, illetve a gazdasági teljesítmény egyértelmű romlása komoly visszaesést eredményezett a versenyképesség területén. Ezek alapján megállapíthatjuk, hogy az ország jelenleg nem tekinthető érettnak az európai integrációra a versenyképességet tekintve.

## Makrostabilitás

Az ukrán gazdaság stabilitásának vizsgálatához 1992 és 2021 között keletkezett adatokat fogok használni, és elsősorban a reál GDP alakulását, az inflációra és a munkanélküliségre vonatkozó eredményeket elemzem. Mivel Ukrajna korábban nem rendelkezett önálló államisággal, így a stabilitás kimutatásához érdemes megvizsgálni a teljes időszakot 1992-t követően. A bruttó hazai termék összegének alakulása érdekes görbét tár elénk. Az 1992-es 71,8 milliárd dolláros összeg 28 év alatt 155 milliárdra növekedett úgy, hogy a legmagasabb érték 183,3 milliárd volt 2013-ban, a legalacsonyabb pedig 31,2 milliárd 2000-ben. Ha csupán az értékeket nézzük, jelentős eltéréseket figyelhettünk meg egy rövid perióduson belül. Az éves reálnövekedés esetében komoly fejlődési pálya rajzolódik ki előttünk a 2000 és 2008 közötti időszakot vizsgálva, a legmagasabb éves növekedés 12,1% volt 2004-ben. 3 év sikert követően 2013-tól ismét zsugorodik

<sup>22</sup> IMD 2016.

<sup>23</sup> IMD 2014.



az ukrán gazdaság, 2015-ben közel 10%-os volt a visszaesés a kelet-ukrajnai konfliktus kirobbanásának következtében. 2013 és 2015 között gyakorlatilag felére esett vissza a GDP (183 milliárdról 91-re). Ha az EU átlagát nézzük, átlagosan az éves 2-3%-os növekedés stabilnak tekinthető az 1993 és 2009 közötti 15 éves időszakban. A világválság nagyon megviselte az európai integráció tagállamait, csupán 2013–14-től sikerült újra növekedést elérni 1,5-2%-os eredménnyel.<sup>24</sup> Összességében megállapíthatjuk, hogy az éves reál GDP növekedése nem mutat stabil pályát Ukrajna esetében, az Európai Unió leggyengébb tagjai, Románia vagy Bulgária stabilitásától is elmarad. Ennek ellenére meg kell állapítanunk, hogy pozitív folyamatoknak lehettünk tanúi 2013-ig, ugyanis a pénzügyi válságot is viszonylag hamar sikerült maguk mögött hagyni, de a később kialakuló gazdasági és politikai válság negatív hatással volt az ország stabilitására. Az utóbbi 5 év során újra fejlődési pályára álltak, de a korábban elért szintet nem sikerült megközelíteni, és a 2022-ben kitört háború következményeként újabb drasztikus visszaesés várható.

1. táblázat: Ukrajna GDP-adatainak összefoglalása

Év	GDP (jelenlegi árfolyamon milliárd USD)	GDP növekedési ráta (éves %), bázisév = 1992	Egy főre jutó GDP, PPP (jelenlegi árfolyamon USD)	Egy főre jutó GDP, PPP-n számolva, növekedési ráta (éves %)
1992	71,9	0	6 589	0
1995	48,2	-33	4 136	-38
2000	31,5	-67	4 260	-36
2002	42,3	-42	5 173	-22
2005	86,1	+19	7 214	+9
2007	142,7	+98	9 004	+36
2009	117,2	+63	8 093	+23
2011	163,1	+126	9 246	+40
2013	183,3	+154	11 111	+46
2014	133,5	+85	10 743	+47
2015	90,6	+26	10 164	+34
2017	112,09	+55	11 860	+79
2019	153,88	+113	13 345	+102
2021	200,09	+177	14 219	+116

Forrás: a szerző szerkesztése a Világbank adatai alapján

A munkanélküliség sokkal kiszámíthatóbban alakult az elmúlt 25 évben, stabilan 5 és 11% között mozogtak az értékek. 2000 és 2009 között jelentős eredményt ért el az ukrán vezetés, ugyanis 6%-ra sikerült letornászni a munkanélküliek arányát 11,6%-ról. 2014-et követően megnőtt az arány 9%-ra, és azóta ezen a szinten stagnál, a teljes lakosságot figyelembe véve. Az EU-s adatok alapján Ukrajna nem feltétlenül marad el az elvárt eredményektől. A pénzügyi világválság negatív hatása itt is érezhető, ugyanis azóta 10% körüli értéken stagnál a munkanélküliség. Ugyanakkor

<sup>24</sup> EBRD 2016.



az utóbbi évek folyamatai kétségesek, mivel a külföldre elvándorló vendégmunkások száma szignifikánsan megnőtt.<sup>25</sup>

Stabilitás szempontjából az utolsó vizsgálandó mutató az infláció. Ukrajna esetében talán ez az a terület, amely leginkább aggodalomra ad okot, az infláció folyamatos és nem is kis mértékű. Legalacsonyabb értéket 2013-ban mértek 4,3%-kal, illetve 5,2%-kal 2002-ben. A vizsgált időszak nagyobb részében 10 és 20% között mozgott az éves infláció a GDP arányában, ami abszolút rossz eredménynek számít, illetve 2015-ben 38%-os eredményt sikerült elérni, ami egyértelműen nem a stabilitásra utaló jel. Az Európai Unió átlagát tekintve 2009-ig 2,5-3% körül mozgott az infláció, azóta pedig stabilan 2% alatti értéket mértek átlagosan, ebben természetesen hatalmas szerepet játszott a németek által szorgalmazott pénzügyi szigor. Így minden kétséget kizáróan megállapítható, hogy Ukrajna nem teljesíti az 5% alatti inflációs elvárást, sőt az utóbbi 25 évet figyelembe véve, ha eltekintünk a 2013-as évtől, egyszer sem tudta teljesíteni.<sup>26</sup>

2. táblázat: A munkaerőre vonatkozó adatok összefoglalása

Év	Munkanélküliségi ráta (%)	Fiatall (15–24) munkanélküliségi ráta (%)	GNI/fő, PPP (jelenlegi árfolyamon USD)	GNI/fő, PPP növekedési ráta (%) bázisév = 1992
1992	7,5	16,6	6 580	0
1996	7,6	16,4	3 780	-43
2000	11,6	25,1	3 990	-38
2005	7,2	15	6 880	-37
2007	6,4	13,9	8 600	+8
2009	8,8	17,8	7 640	+34
2011	7,9	19	8 790	+20
2013	7,2	16	10 950	+37
2014	11	16,9	10 620	+49
2015	9,9	17,2	10 590	+45
2016	9,2	17,5	11 260	+33
2019	8,19	15,43	13 510	+105
2021	8,9	16,45	13 860	+110

*Forrás: a szerző szerkesztése a Világbank adatai alapján*

Összegezve: a makrostabilitására vonatkozó adatok alapján Ukrajnát nem tekinthetjük egy töretlenül fejlődő állammak, mivel az elvárások nagyobb részét nem volt képes teljesíteni. A munkanélküliség alakulása tekinthető pozitívnak, a reál GDP növekedése és főleg az infláció messze elmarad a várt eredményektől. 2013-ig alapvetően jelentős fejlődésen ment keresztül az ország, ezért is vetődhetett fel tagságának gondolata. Azonban az elmúlt 8 évben kibontakozó politikai és gazdasági válság visszavetette az ország fejlettségét, pusztán a makrostabilitási mutatókat figyelembe véve, jelenleg nem tekinthető integrációérettnek az ukrán állam.

<sup>25</sup> World Bank [é. n.].

<sup>26</sup> World Bank [é. n.].



## Finanszírozás és finanszírozhatóság

Mindenekelőtt az EU és Ukrajna kapcsolatrendszeréből adódó pénzügyi támogatásokat szeretném sorra venni. 2000 és 2006 között a TACIS-program keretein belül kapott Ukrajna jelentősebb mennyiségű támogatást az EU-ból. A programot még 1991-ben hozták létre annak érdekében, hogy az újonnan függetlenné váló országok piacgazdaságra való átállását könnyítsék meg és gyorsítsák fel. A program teljes keretösszege 3,1 milliárd euró volt. A következő pénzügyi időszakban a már addigra létrehozott keleti partnerség kapcsolatrendszerén keresztül nyílt út további finanszírozási lehetőségekre. Ennek támogatására jött létre az Európai Szomszédsági és Partnerségi Eszköz (ENPI) az új költségvetésen belül.<sup>27</sup> Azonban a 2014–2020 közötti időszakra eső uniós költségvetésben ismét változtattak, most már Szomszédsági Beruházási Eszköznek (NIF) nevezik. Alapvetően a közös energiahálózat és közút fejlesztésére, a környezetvédelemre és a klímaváltozás elleni harcra, illetve az EU-val kötött szerződésekben vállalt kötelezettségek finanszírozására szánták ezt az összeget.

Jelentős támogatás érkezik a makrostabilitás elősegítése végett is. Ez elsősorban a költségvetési hiány pótlására, illetve a nemzeti bank arany- és devizatartalékai feltöltésére van kihelyezve. Ezenfelül az EU-ból érkezik még humanitárius segély is, amelyet leginkább a háború okozta károk enyhítésére használnak fel. A Világbank, illetve az IMF szintén hitelekkel segítette az ukrán kormány munkáját. 2017-re a finanszírozás visszaesett, mivel gyakran az új kormány sem volt képes elszámolni az összegek felhasználásával. A hitelminősítők besorolásának negatív fejleményei is arra engednek következtetni, a külföldi befektetők, illetve hitelezők bizalma megrendült a jelenlegi vezetésben is, pedig az IMF-hitelek nélkül komoly pénzügyi kihívások nehezítették volna az utóbbi évek ukrán vezetéseit.

3. táblázat: Ukrajna fiskális mutatóinak alakulása

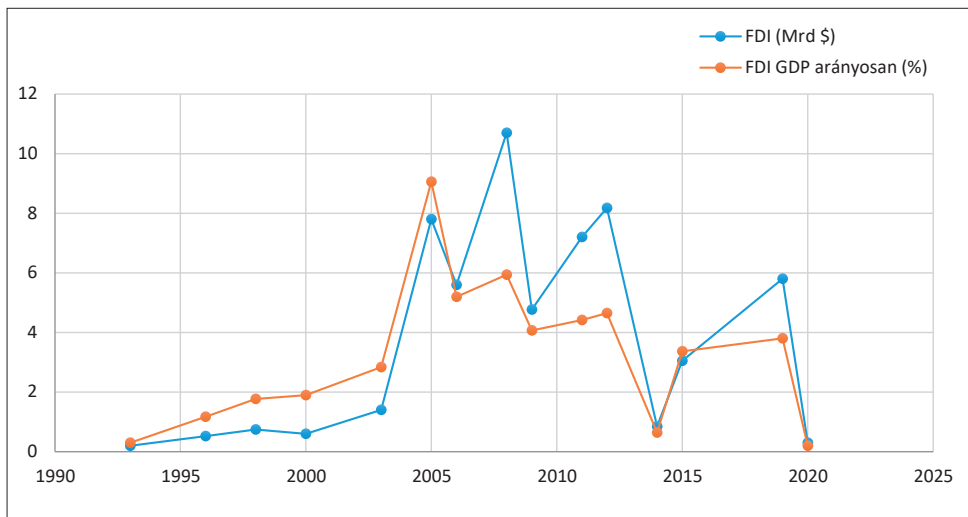
Év	Költségvetési hiány (%)	Államadósság GDP-arányosan (%)	Infláció (CPI %)
1995	-5,8	24	376,75
1997	-3,2	51	15,8
1999	+5,1	60	22,6
2002	-2,1	35	0,75
2004	-4,4	23	9
2007	-4,1	12,3	12,8
2008	-6,9	20,5	25,2
2011	-6,3	37	7,9
2013	-4,3	40	-0,2
2014	-4,6	79	12,1
2015	-1,6	79	60
2019	-1,93	50,4	7,89
2021	-3,33	54,4	23,8

Forrás: a szerző szerkesztése a Világbank adatai alapján

<sup>27</sup> LUDVIG 2011.



Fontos megvizsgálnunk a közvetlen külföldi tőkeberuházás alakulását is ahhoz, hogy Ukrajna tőkevonzó képességét is megállapíthassuk. Minden kétséget kizáróan nagy hatást gyakorolt a WTO-tagság elnyerése 2008-ban, illetve jelentős visszaesést okozott később a 2013 őszi kezdődő politikai válság. Az 1990-es években a beruházások volumene minimális volt, 2000 után sikerült először behozni egymilliárd dollárnál nagyobb összeget az országba, amely azonban elmarad a régióban tapasztalt értékektől.<sup>28</sup> 2005 és 2008 között volt tapasztalható a legnagyobb arányú külföldi tőkeberuházás, a GDP nagyjából 7-8%-a. Ezt követően mérséklődött éves 3-4%-ra, 2014-ben és 2015-ben pedig minimálisra esett vissza (1% alá). Az utóbbi 6-7 évben újra sikerült elérni az éves 4% körüli befektetések arányát, azonban ez nem tekinthető túl jelentős összegnek.

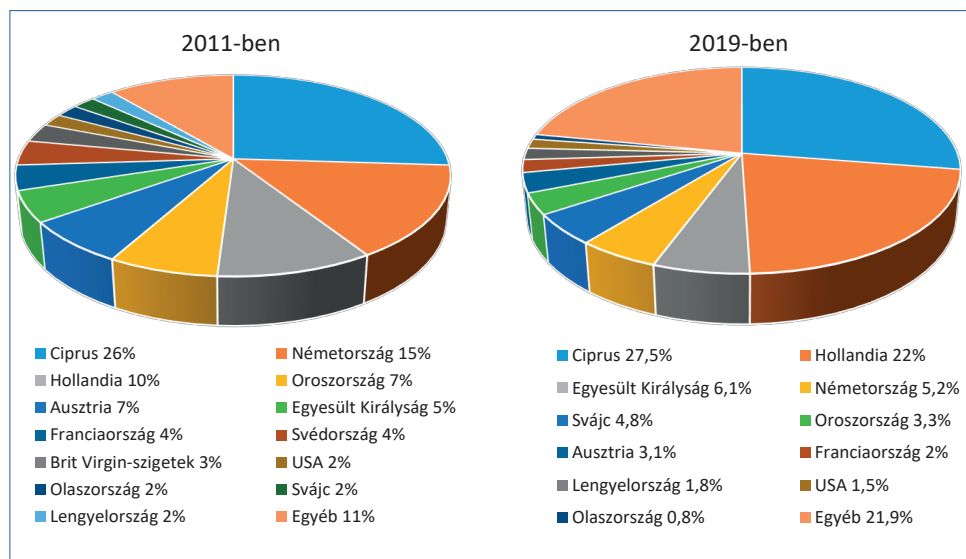


1. ábra: Az Ukrajnába áramló közvetlen külföldi tőkeberuházás alakulása

Forrás: a szerző szerkesztése a Világbank adatai alapján

Sokáig Oroszország számított a legfontosabb partnernek, bár szerepe folyamatosan csökken. Az Európai Unió egyértelműen a legfontosabb befektetési partner az utóbbi 10 évet figyelembe véve, azon belül is Németországból és Hollandiából érkeznek jelentősebb összegek. Érdeemes megemlíteni Ciprus szerepét is, ugyanis átlagosan a tőkeberuházások 25-30%-át tette ki átlagosan a vizsgált időszakban. Azonban ezek az összegek többségében ukrán vagy orosz befektetők offshore számláiról származnak, így a valóságban árnyaltabb a kép. Ennek ellenére megállapíthatjuk, hogy Oroszország szerepe visszaszorulóban van a finanszírozást tekintve, míg az Európai Unió és annak legfejlettebb tagállamai egyre jelentősebb támogatásokat biztosítanak Ukrajna számára.

<sup>28</sup> MANROVSKA 2001.



2. ábra: Az Ukrajnába áramló közvetlen külföldi tőkeberuházás forrásországok szerinti alakulása

Forrás: a szerző szerkesztése a Világbank adatai alapján

Összességében megállapítható, hogy az ország finanszírozhatóságának területén komoly fejlődést figyelhattunk meg 15 év alatt, ennek ellenére továbbra is nagyobb számban regisztrálnak visszaéléseket, amelyek csökkentik a külföldi tőke bevezetését. Egy megbízhatóan és stabilan működő gazdaság esetén ritkán tapasztalhatunk akkora mértékű FDI-visszaesést, mint Ukrajnában 2014-ben, illetve az utóbbi másfél évben tapasztalt bizalomvesztés a nemzetközi pénzintézetek irányából arra enged következtetni, hogy Ukrajna jelen pillanatban nem tekinthető integrációérettnek a finanszírozás és finanszírozhatóság szempontjából.

## Konvergencia

Alapvetően négy mutató felhasználásával elemzem Ukrajna konvergálását az európai uniós tagállamok fejlettségéhez. A reál GDP alakulását már említettem a makrostabilitásról szóló részben, ezúttal az egy főre bontott bruttó hazai terméket fogom megvizsgálni vásárlóerő-paritáson mérve, illetve annak összetételét. Ezenfelül, az államadósságra és a fizetési mérlegre vonatkozó adatokat is sorra veszem, a várható élettartam, illetve az internetet használók számának alakulása mellett.

Az egy főre jutó GDP változását tekintve nem volt töretlen a fejlődés. Az 1989-ben mért 16 ezer dolláros arányt valójában azóta sem sikerült elérni. A függetlenség első 8 évében folyamatosan csökkenő tendenciát mutatott.<sup>29</sup> Az 1990-es évek közepétől

<sup>29</sup> ÅSLUND 2005.



2004-ig nagyjából 8 ezer dollár körül mozgott a mutató, ezt követően pedig gyors fejlődésnek indult. 2008-ra sikerült elérni a valaha mért legmagasabb arányt, 13 500 amerikai dollárt. A pénzügyi válság minimálisan visszavetette ezt a fejlődést, de továbbra is 12 ezer dollár körül mozog azóta is. Tehát az utóbbi 15 évben nem sikerült növelni az ukrán lakosság életszínvonalát gyakorlatilag semmilyen mértékben, és a szovjet időkben mért arányoktól továbbra is elmarad, nagyjából 20%-kal. Jelenleg a világranglistán a 116. helyet foglalja el ezzel az eredménnyel, Európából csak Moldova van mögötte, a volt Szovjetunió tagköztársaságai közül is csak Üzbegisztán, Kirgizisztán és Tadzsikisztán szorul mögé. Semmiképpen sem számít jó eredménynek, hiszen jelentős társadalmi egyenlőtlenségeket feltételezhetünk a számok mögött. A GDP összetételét vizsgálva megállapíthatjuk, hogy 25 év alatt sikeresen felzárkózott az ukrán gazdaság a világtrendekhez, mára már a szolgáltató szektor részesedése a legnagyobb, a vizsgált időszakban több mint duplájára nőtt. Az ipari termelés részesedése jelenleg 26%, míg a mezőgazdaságé 14%, amely megfelel a világtátlagnak. Alapvetően az ipari termelés mindig is nagyobb volumenű értéket teremtett mint a mezőgazdaság, ennek ellenére a pénzügyi válságot követően a mezőgazdasági termelés növekszik, méghozzá az ipar kárára. Megállapíthatjuk, hogy Ukrajna komoly fejlődésen ment át a szovjet időszakhoz képest, elsősorban a szolgáltatások piacának átstrukturálásában ért el sikereket. Az egy főre eső GDP tekintetében a 2008-as pénzügyi válság óta nem igazán volt elmozdulás, a lakosság életszínvonala nagyjából stagnál.

A konvergencia értékelésénél a társadalom fejlettségére vonatkozó mutatókat is szükséges megvizsgálni. Az internethasználók száma Ukrajna egész területén 2016-ban 19,6 millió fő, a teljes lakosság 53,1%-a, amely 2020-ra 70%-ra növekedett. Ezen a területen igen nagy és gyors változások indultak meg. 15 évvel ezelőtt csupán 2 millió ember rendelkezett állandó internetkapcsolattal az országban, az akkori lakosság 4,5%-a.<sup>30</sup> Mivel 15 év alatt több mint megtízszereződött az internetezők száma, nyugodt szívvel állíthatjuk, hogy ez a növekvő tendencia töretlenül folytatódni fog. Bár jelenleg elmarad az európai uniós 75%-os átlagtól, nincs messze Románia és Bulgária értékeitől. A várható élettartam alakulásánál azonban jelentős eltéréseket is felfedezhetünk. Jelenleg 71,8 év a születéskor várható élettartam Ukrajnában, ami picivel magasabb a világtátlagnál (71,5 év). Leginkább a férfi lakosság várható élettartama alacsony, amely csupán 66,2 év. Ez a szám 2013-ban is 66,5 év körül mozgott, annak ellenére, hogy a vizsgált időszakban EU-szerte 70 év fölött volt. Románia teljesített a leggyengébben, 71,3 évvel. 2019-ben 81,3 év volt a születéskor várható élettartam az EU28-at vizsgálva, amelytől majdnem 10 évvel elmarad az ukrán társadalom. Különösen a férfiak tekintetében figyelhetünk meg komoly különbséget, 78 és 66 év.<sup>31</sup>

Összességében megállapíthatjuk, hogy Ukrajna konvergál az Európai Unió tagállamainak fejlettségi szintjéhez, azonban jelenleg attól még elmarad. Pozitív folyamatok rajzolódtak ki az internetezők számának tekintetében, de a születéskor várható élettartam is jelentős mértékben kezdett el növekedni az utóbbi 15 évben. A gazdaság szerkezeti átalakítása sikeresen megtörtént, bár a hatékony diverzifikáció továbbra is várat magára, így is jó eredményeket képes felmutatni az ukrán gazdaság

<sup>30</sup> KUZIO 2006.

<sup>31</sup> World Bank [é. n.].





a szolgáltatóipar területén (főleg az IT-szolgáltatások tekinthetők világszínvonalúnak). Az egy főre számított bruttó hazai termék tekintetében stagnálást figyelhetünk meg a 2013-as kormányváltást követően, de addig töretlen volt a fejlődés. Annak ellenére, hogy a pozitív folyamatok megindulása megkérdőjelezhetetlen, a konvergencia terén is vannak elmaradások. Bár érdemes megemlíteni, hogy ezen a területen érték el a legnagyobb sikert a kritériumokból, ez alapján feltételezhető, hogy 4-5 éven belül talán már integrációérettnek tekinthető Ukrajna ezen a területen, ha a jelenlegi folyamatok továbbra is dinamikusan fognak tovább haladni.

## A háború következményei

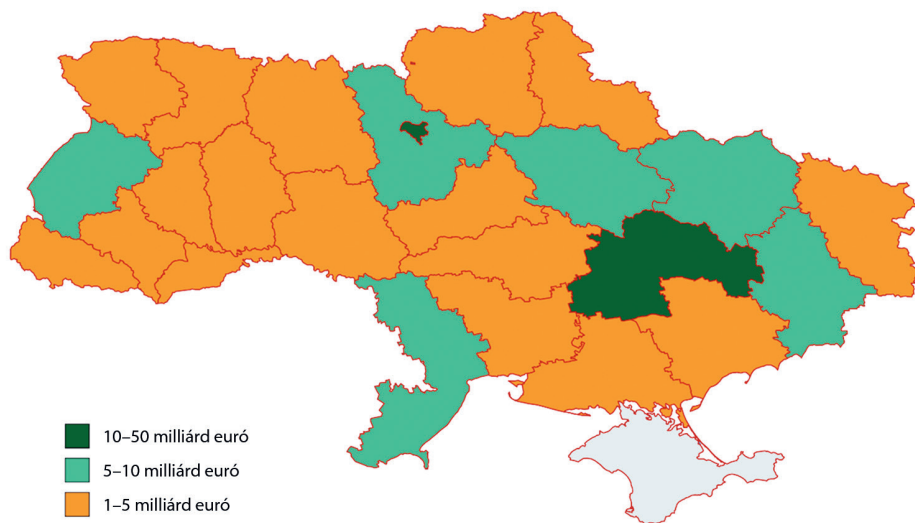
2022 őszén több mint fél éve tart az ukrajnai háború, amely több ezer ember halálát okozta, és milliók életét tette tönkre. Hatással volt a világgazdaságra, és súlyosan érintette Ukrajnát, tönkretéve iparágakat, tömeges elvándorlást okozott, illetve a háztartások jövedelmének csökkenéséhez és a kormányzati kiadások növekedéséhez vezetett. Ezzel párhuzamosan a költségvetési hiány és az államadósság erőteljes emelkedésbe kezdett. Ahogy a háború folytatódik, úgy mélyülnek el a gazdaságra gyakorolt negatív hatások. Az egyik fő oka az orosz agresszióknak Ukrajna azon vágya, hogy integrálódjon a nyugati szövetségi rendszerbe.

Az IMF becslése szerint Ukrajna GDP-je 2022-ben 40-45%-kal fog csökkenni.<sup>32</sup> Az elveszített területek nehézipara és mezőgazdasági termőterülete egyértelműen kiesett a termelésből, de az ország nyugati felén is érződik a háború hatása, még ha a harci cselekmények el is kerültkék a területet. A 3. ábrán láthatjuk az egyes ukrán régiók hozzájárulását a bruttó hazai termékhez a 2018-as év vonatkozásában. A legfejlettebb ipari termelés a zöld színnel jelzett területeken található, ez épp egybeesik az ország azon részeivel, amelyek támadás alatt voltak a háború első szakaszában. Ez arra enged következtetni, hogy a hatalmas GDP-visszaesés tartós lesz, és még egy átfogó újjáépítést követően is nehéz lesz elérni az ország korábbi jövedelmi szintjét, ha területvesztéssel fog lezárulni a háború számukra.

A háború masszívan befolyásolja az üzleti tevékenységet és az emberek jövedelmét. Az Ukrán Nemzeti Bank (NBU) friss adatai szerint a vállalkozások 32%-a függesztette fel tevékenységét 2022 márciusában; ez a szám áprilisban 17%-ra, májusban pedig 14%-ra csökkent. Az enyhe javulás ellenére is az üzleti lehetőségek csökkenőben vannak, ahogyan a felvevőpiac is 40%-kal esett vissza a tavaly megfigyelt vásárlásokhoz képest, az exporttevékenységek majdnem nullára való redukálásáról nem is beszélve. A legnagyobb károkat a nehézipari termelés szenvedte el, elsősorban a bányászat, kohászat. Ezt követi az ország energetikai infrastruktúrája, amely közel 30%-os veszteséget könyvelhet el. A könnyű- és élelmiszeripar minimális károknak volt kitéve, így ott alacsonyabb visszaesésről beszélhetünk.

<sup>32</sup> IMF [é. n.]





3. ábra: Az egyes ukrán régiók hozzájárulása a bruttó hazai termékhez (2018, GDP)

Forrás: a szerző szerkesztése a Világbank adatai alapján

A munkanélküliség hatalmasra duzzadt a háború következtében, áprilisban a 40%-os szintet is elérte, és ezzel párhuzamosan visszaestek a fizetések, még az állami szektorban is. Az export visszaesése csökkentette a lakossági árakat, de a másik oldalról a termelők jövedelmét is. Az utóbbi hónapokban az infláció is teljesen kiszámíthatatlanul mozgott, és nagy eltéréseket mutatott az egyes régiókban az ellátási láncok hatékonyságától függően. Az extrém méretű kivándorlás többek között a rossz gazdasági kilátásokkal is párhuzamban van. A UNHCR adatai szerint 2022. júliusig több mint 8 millió ember hagyta el Ukrajna területét a háború kitörését követően, és nagyjából 2,8 millió tért vissza. És ez csak a nyugati irányba távozott népesség, az ország keleti felében szintén legalább 2 millió ember hagyta el az ország területét Oroszország felé. A migrációnak számos negatív hatása van egy országra nézve: a fiatalok elvesztése, akik hozzájárulhatnak az ország jövőbeni fejlődéséhez, a szakemberek számának csökkenése, a belső fogyasztás és üzleti tevékenységek visszaesése. A tartós kivándorlás Ukrajna lakosságának közel 15%-át érinti.

Jelenleg az ukrán költségvetés külső támogatás nélkül tarthatatlan lenne. A nemzetközi pénzügyi szervezetektől származó kölcsönök, amelyeket Ukrajna kap, csak növelik az államadósságot. A második világháború utáni Marshall-terv által folyósított összegek 90%-át támogatásként könyvelték el, így nem kizárt, hogy egy hasonló megoldást láthatunk majd e háború végeztével is. Az újjáépítésről még korai beszélni, mivel a háború továbbra is dúl, és kiszámíthatatlan a végkifejlet. Ennek ellenére az Európai Bizottság és az ukrán kormány már tárgyalnak az esetleges közös újjáépítés költségvetési keretéről. Egyes becslések szerint ez nagyjából 200-500 milliárd euróba fog kerülni. Amiben egyetértés van, az a pénzügyi tranzakció formája. Kölcsön helyett támogatásként folyósítanák ezen összegeket.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> BECKER et al. 2022.



## Konklúzió

Az integrációs érettség módszertanát alkalmazva összességében a következő megállapításokra jutottunk a háborút megelőző időszakot vizsgálva. A működő piacgazdaság terén jelentős fejlődésen ment át az ukrán gazdaság. A Szovjetunió volt tagköztársaságként iparilag nagyon fejlett országnak számított korábban is, de az 1990-es évek válsága gyakorlatilag egy kiesett évtizedet eredményezett. A 2000-es évektől kezdve beindult a gazdaság, 2008-ig komoly eredményeket sikerült elérni. A működő piacgazdaság megléte nem kérdéses, eredményeket az árliberalizáció és a kismértékű privatizáció területén is sikerült felmutatni. Napjainkban a legnagyobb hiányosságokat az infrastruktúra, a gazdasági kormányzás és a nagyarányú privatizáció terén állapíthatunk meg. Alapvetően Ukrajna nem maradt el sokkal a legfejletlenebb EU-s tagállamoktól, sőt Románia és Bulgária 2007-es eredményeit már el is érte 2021-ig.

A következő szempont a versenyképesség volt. Az ukrán gazdaság esetében sikeres fejlődési pálya rajzolódik ki 2013-ig, gyakorlatilag a horvát eredményekkel azonos. Azonban a hiányosságok épp a legfontosabb területeken fedezhetők fel, például a megfelelő intézményi struktúrák megléte, a bürokrácia, illetve a korrupció. Az utóbbi 8 év negatív fejleményei tovább rontották az ország versenyképességét, ezáltal jelenleg nem tekinthető integrációérettnek Ukrajna ebből a szempontból.

A makrostabilitásra vonatkozó adatokból is ugyanezre a következtetésre jutunk. A reál GDP növekedése és az infláció tekintetében sem nevezhetjük stabilnak Ukrajna gazdaságát. A GDP volumene komoly változásokon ment keresztül, ami azt jelenti, hogy az ország nagymértékben ki van téve a külső hatásoknak. A pénzügyi világválság okozott egy nagyobb visszaesést, azonban ebből viszonylag hamar sikerült regenerálódnia. Ezzel ellentétben az utóbbi évek politikai és gazdasági válsága komolyan lecsökkentette az állam éves bevételeit. Infláció szempontjából még rosszabb a helyzet, 2015-ben 38%-os növekedést sikerült elérni. A munkanélküliségre vonatkozó adatok viszonylagos stabilitást mutatnak, az EU-s átlagnak megfelel a jelenlegi 10%-os eredmény.

A finanszírozás és finanszírozhatóság területén szintén hiányosságokat fedezhetünk fel. Elsősorban a külföldi fejlesztési források elszámolhatóságával vannak problémák, ezen a területen mindenképpen van hová fejlődni az ukránoknak. A hitelminősítők besorolása is arról árulkodik, hogy jelenleg kockázatos befektetni az ukrán gazdaságba. Az FDI mennyiségének jelentős visszaesése, az utóbbi éveket tekintve, szintén arról árulkodik, hogy a finanszírozás területén jelenleg Ukrajna elmarad a várt eredményektől. Ennek megfelelően ezen a területen nem tekinthetjük integrációérettnek az ukrán gazdaságot.

A legutolsó szempont a konvergencia, amelyben jobb eredményeket értek el az ukránok. Alapvetően megállapíthatjuk, hogy Ukrajna konvergál az Európai Unió fejlettségi szintjéhez, azonban jelenleg a legkevesébé fejlett EU-s tagállam eredményeit is alig éri el. A gazdaság szerkezeti átalakítása nagyjából megtörtént, az egy főre jutó GDP tekintetében stagnálást figyelhettünk meg, ráadásul a 2022-es eredmények jóval elmaradtak az európai szinttől, az ország csupán a 116. helyen áll a világranglistán. A várható élettartam növekedésnek indult az előző 15 évben, mégis majdnem 10 évvel elmarad az EU-s szinttől, ami komoly lemaradásnak számít. Annak ellenére, hogy a konvergencia



szempontjából pozitív folyamatokat figyelhettünk meg Ukrajnában, maguk a konkrét eredmények továbbra sem haladják meg az európai átlagot vagy elvárást. Ennek megfelelően megállapíthatjuk, hogy a konvergencia területén sem tekinthetjük integrációérettnek Ukrajnát.

Összességében komoly előrelépések történtek Ukrajnában az integrációs érettség kérdését tekintve 2006 és 2021 között, ennek ellenére minden eredményük elmarad az elvárttól. A 2014-et követően kibontakozó folyamatok nem hozták meg az áttörést, az integrációs törekvések stagnálnak. Annak ellenére, hogy a politikai akarat megvan az ország teljes reformálására, a valóságban nem sikerült komoly eredményeket elérni ezen a téren. A jövőbe tekintve, a háborút követő újjáépítés segítségével komoly gazdasági potenciál állhat rendelkezésre.

Amennyiben Románia és Bulgária esetét vesszük, valóban akár 5 éven belül is csatlakozhatott volna Ukrajna, azonban érdemes azt is figyelembe venni, hogy kétszer vagy háromszor akkora országról és népességről beszélünk, így semmiképpen sem szabad elhamarkodott döntést hozni. Eredményeim alapján, minden kétséget kizáróan megállapíthatom, hogy 2021-ben Ukrajna nem tekinthető gazdaságilag integrációérett országnak. Meglátásom szerint ahhoz, hogy az utóbbi 8 évben tapasztalt gazdasági visszaesésen túllendüljön Ukrajna, elengedhetetlen feltétel, hogy Oroszországgal rendezze viszonyát, illetve az Európai Unióval is kidolgozzon egy közös gazdaságélénkítő programot. Annak ellenére, hogy Brüsszelben megítélték Ukrajna tagjelölti státuszát, a további tárgyalások folytatása egy esetleges gyorsított csatlakozási eljárásról kifejezetten kockázatos lépésnek tekinthető pusztán a gazdasági eredmények alapján, és sokkal inkább politikai okai voltak a státusz odaítélésének.

Alapvetően megállapíthatjuk, hogy komoly előrelépések történtek Ukrajnában az európai integrációhoz való közeledésben. 2013-ig stabilan fejlődő gazdasággal rendelkezett, versenyképességét folyamatosan javítva egyre pozitívabb besorolást kapott a nemzetközi hitelminősítőktől is. A EU-s tagállamokkal való kereskedelme évről évre nagyobb volumenű, továbbra is komoly gazdasági potenciállal rendelkezik az ukrán gazdaság. Azonban a jogharmonizáció és a szabályváltozások hatékonysága terén továbbra is van hová fejlődni az országnak. Problémákat fedezhettünk fel a finanszírozhatóság területén, a pénzügyi rendszer átláthatósága továbbra is várat magára. Továbbá hatalmas gondot jelent az óriási méretű korrupció. Ukrajna a nemzetközi korrupciós listán még mindig a leggyengébben teljesítő országok közé tartozik, ebben nagy szerepe van a feketegazdaság jelentős befolyásának.

A kutatás elsődleges korlátja az adatok megbízhatósága volt, továbbá a Palánkai Tibor által megfogalmazott kritériumok eredetileg a kelet-közép-európai országokra vonatkoztak, ezektől Ukrajna némiképp eltérő eset. A szocialista tervgazdaság alapjain kellett létrehozni a piacgazdasághoz szükséges feltételeket mindkét régióban, azonban a posztszocialista és posztszovjet államok között néhány jelentős különbséget figyelhettünk meg (például az integráltság mélységében a Szovjetunió gazdaságához). Így ugyanazon elemzési mátrix alkalmazása szintén korlátozza az elért kutatási eredményeket. Ezzel párhuzamosan, a szempontok átgondolása és átszabása a keleti partnerségben részt vevő államok számára ígéretes további kutatási területnek bizonyul. Érdemes még megemlíteni a geopolitikai dimenziót is, ugyanis Oroszország közelsége e tagállamok



számára valódi fenyegetést jelent. További kutatási terület lehet a gazdasági befolyás változása mellett a geopolitikai irányvonalak változása is. A kettőt szintetizálva egy multidiszciplináris megközelítés születhet meg.

## Felhasznált irodalom

- ÅSLUND, Anders (2005): The Economic Policy of Ukraine after the Orange Revolution. *Eurasian Geography and Economics*, 46(5), 327–353. Online: <https://doi.org/10.2747/1538-7216.46.5.327>
- BALDWIN, Richard – WYPLOSZ, Charles (2004): *The Economics of European Integration*. New York: McGraw Hill.
- BECKER, Torbjörn et al. szerk. (2022): *A Blueprint for the Reconstruction of Ukraine*. Paris–London: CEPR Press.
- BOJCUN, Marko (2001): *Ukraine and Europe: A Difficult Reunion*. London: Kogan Page Ltd.
- EBRD (2008): *Transition Report 2008: Growth in Transition*. London: [k. n.].
- EBRD (2012): *Transition Report 2012. Integration Across Borders*. London: [k. n.].
- EBRD (2013): *Transition Report 2013, Stuck in Transition?* London: [k. n.].
- EBRD (2017): *Transition Report 2016–17. Transition for All: Equal Opportunities in an Unequal World*. London: [k. n.].
- ENDRŐDI-KOVÁCS Viktória (2010): Horvátország integrációérettsége. Délkelet-Európa – South-East Europe. *International Relations Quarterly*, 1(1), 1–10.
- ENDRŐDI-KOVÁCS Viktória (2013): Az integrációérettség elméletének továbbgondolása és kiterjesztése. *Köz-gazdaság*, 8(1), 157–166.
- ENDRŐDY-KOVÁCS Viktória (2019): A Nyugat-Balkán államok gazdasági érettsége. In KOLLER Boglárka – ÖRDÖGH Tibor (szerk.): *Európaizáció a Nyugat-Balkánon*. Budapest: Dialóg Campus, 89–108.
- GUÉROT, Ulrike (2004): *The European Paradox: Widening and Deepening in the European Union*. Washington, D.C.: The Brookings Institution U.S. – Europe Analysis Series.
- IMD (2014): *World Competitiveness Yearbook*. [H. n.]: IMD.
- IMD (2016): *World Competitiveness Yearbook*. [H. n.]: IMD.
- IMF [é. n.]: *Ukraine*. Online: <https://www.imf.org/en/Countries/UKR>
- KUZIO, Taras (2006): Is Ukraine Part of Europe's Future? *The Washington Quarterly*, 29(3), 89–108. Online: <https://doi.org/10.1162/wash.2006.29.3.89>
- LUDVIG Zsuzsa (2011): Ukrajna – a keleti partnerség kedveszegett úttörője? *Európai Tükör*, 16(6), 129–137.
- MANKOVSKA, Nadiya (2001): *The Relationship Between Foreign Direct Investment and Trade Flows in a Transition Economy: The Case of Ukraine*. Kyiv: Economics Education and Research Consortium. Online: [https://doi.org/10.1007/978-3-642-57464-1\\_19](https://doi.org/10.1007/978-3-642-57464-1_19)
- National Bank of Ukraine (2022): *Monthly Macroeconomic and Monetary Review*. Online: <https://bank.gov.ua/en/news/all/makroekonomichniy-ta-monetarniy-oglyad-cherven-2022-roku>
- PALÁNKAI Tibor (2004): *Az európai integráció gazdaságtana*. Budapest: Aula.



- PALÁNKAI Tibor (2006): Integrációérettségünk elméleti összefüggései. *Pénzügyi Szemle*, 51(3), 302–319.
- PALÁNKAI Tibor (2011): *A globális és regionális integráció gazdaságtana*. Budapest: Akadémiai.
- PRÁGER László (2005): Konvergencia-divergencia, felzárkózás-leszakadás. In PALÁNKAI Tibor et al. szerk.: *A magyar gazdaság és társadalom integráció-érettsége, integrációs képessége és felkészültsége*. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem Világgazdasági tanszék Európai Tanulmányi és Oktatási Központ, 161–206.
- Transparency International (2016): *Report on the Transparency International Global Corruption Barometer*. Online: <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/11/Global-Corruption-Barometer-2016-Europe-and-Central-Asia.pdf>
- UNCHR (2022): *Operational Data Portal, Ukraine Refugee Situation*. Online: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>
- WEF (2013): *The Global Competitiveness Report 2013–2014*. Geneva: [k. n.].
- WEF (2016): *The Global Competitiveness Report 2016–2017*. Geneva: [k. n.].
- WEF (2019): *The Global Competitiveness Report 2019*. Geneva: [k. n.].
- World Bank [é. n.]: *Online database*. Online: <https://databank.worldbank.org/home.aspx>





Máthé Péter<sup>1</sup>

# Kis- és középvállalkozások fejlesztése és a területi fejlettség összefüggései

## The Correlations of Regional Development and Policy for Supporting Small and Medium-sized Enterprises

*Közép- és Kelet-Európa országai számára az Európai Unióhoz való csatlakozással jelentős fejlesztési forrás vált elérhetővé a strukturális alapokból. A fejlesztési források meghatározó része közvetlenül a kis- és középvállalkozások támogatására irányult. Jelen vizsgálat azt a kérdést járja körül, hogy a kkv-támogatások területi elosztásában inkább a versenyképesség vagy a felzárkózás, a konvergencia szempontjai érvényesültek-e. Találhatók-e ezen a területen sikeresebb térségek az országban? A kutatás a 2007–2013 közötti tervezési időszakban a kis- és középvállalkozásoknak nyújtott vissza nem térítendő támogatások területi eloszlását vizsgálja járási szinten, az akkori hat magyarországi konvergenciaregió területén. A szerző a járások gazdasági fejlettségére vonatkozó indikátorok függvényében vizsgálja a térség vállalkozásainak pályázati aktivitását. A kutatás során több statisztikai módszert alkalmazva keresi az összefüggéseket egy térség fejlettsége és az ottani kkv-k pályázati abszorpciója között. A kutatás eredményeként kirajzolódnak azok a térségek, ahol a kkv-k aktivitása meghaladta a környező térségek szintjét, vagy egy járás vállalkozói éppen kevésbé sikeresen tudtak élni a fejlesztési források adta lehetőségekkel.*

**Kulcsszavak:** KKV, strukturális alapok, hátrányos helyzetű járások, területi autokorreláció

*In the countries of Central and Eastern Europe, accession to the European Union has made significant development resources available from the Structural Funds. The bulk of these development funds has gone directly to support small and medium-sized enterprises. The present research addresses the question of whether the territorial allocation of SME support has been driven rather competitiveness than convergence.*

<sup>1</sup> Doktori hallgató, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola, e-mail: [mathe.peter@tkk.pte.hu](mailto:mathe.peter@tkk.pte.hu)



*Are there more successful regions in the country in this area? The research examines the spatial distribution of non-reimbursable aid to SMEs in the six Hungarian convergence regions of the 2007–2013 planning period at the microregional level. The author examines the application activity of the microregion's enterprises according to the indicators of the economic development of the microregion. The research uses several statistical methods to find the correlations between the development of a microregion and the application absorption of SMEs in that region. The research results highlight the microregions where the activity of SMEs exceeded the level of the surrounding microregions, or where the entrepreneurs of a region were less successful in using the opportunities provided by development funds.*

**Keywords:** SMEs, Structural Funds, lagging behind microregion, territorial autocorrelation

## Bevezetés

Az Európai Unióhoz való 2004-es csatlakozás után Magyarország számára is megnyíltak a strukturális alapok támogatási forrásai. Az első teljes és megvalósult tervezési, programozási időszak 2007 és 2013 közé esett. Az Európai Unió strukturális és kohéziós alapjaiból hazai társfinanszírozással 7 regionális operatív program és 8 szektorális operatív program keretében mintegy 29 milliárd euró, akkori tervezési árfolyamon (280 Ft/EUR) 8000 milliárd forint támogatási keret állt Magyarország rendelkezésére.<sup>2</sup>

Véleményem szerint az országban a központi, kormányzati fejlesztési források döntő hányada ezen a csatornán, az Új Magyarország Fejlesztési Terven (UMFT) keresztül jutott el a kedvezményezettekig, a fejlesztések megvalósítóihoz. Ezen a rendszeren belül a finanszírozás projektalapon, egységes szabályozási környezetben, egységes célok mentén, támogatási konstrukciók (beavatkozási területek) keretében zajlott, amely lehetővé teszi mélyebb statisztikai elemzések elvégzését is.

Az UMFT programjai közül a Gazdaságfejlesztési Operatív Program (GOP) támogatta közvetlenül a vállalkozói szférát, azon belül is kiemelten a kis- és középvállalkozásokat (kkv). A GOP az UMFT-források valamivel több mint 10%-a, 3,3 milliárd euró keretösszeg felett diszponált. A GOP 4 prioritása közül a második irányult a vállalkozások (kiemelten a kkv-k) komplex fejlesztésére, amely a legnagyobb forrással rendelkezett a programon belül, a GOP-keret 39,1%-át tette ki, meghaladva az 1,3 milliárd euró nagyságrendet.<sup>3</sup> Meg kell jegyezni, hogy kis léptékben a regionális operatív programok is támogattak kis- és középvállalkozásokat, de ez a forrás elenyésző nagyságrendű volt, a GOP kkv-fejlesztésre fordított forrásainak három ezrelékét érte el. A kutatás a GOP-forrásra fókuszált.

A kiegyensúlyozott, harmonikus és fenntartható területi fejlődés kiemelt cél az Európai Unió számára, aminek történeti okai vannak. Az integráció bővülésével újabb és újabb kihívást jelentett az eltérő adottságú, újonnan csatlakozott térségek integrálása

<sup>2</sup> Új Magyarország Fejlesztési Terv (UMFT) 2007.

<sup>3</sup> Gazdaságfejlesztési Operatív Program (GOP) 2007.



a magterülethez. Ahogy növekedett az Európai Unió területe, úgy növekedtek az azt alkotó térségek közötti társadalmi, gazdasági, fejlettségbeli különbségek is – erre válaszul született meg EU regionális és kohéziós politikája.

A területi kohézió egy olyan cél, amelynek eredménye a harmonikus, kiegyenlített társadalmi, gazdasági, környezeti, területi fejlődés. Alapeleme a területi alapú („place-based”) szemlélet és a decentralizáció, amely figyelembe veszi az egyes térségek közötti és a térségen belüli különbségeket, ösztönzi a területek belső erőforrásainak feltárását, valamint a versenyképesség feltételeinek kialakítását és fenntartását. A területi kohézió ezért nem merül ki az elmaradott térségek felzárkóztatásában, és nem azonosítható kizárólag a regionális politikával sem.<sup>4</sup>

A területi kohézió mint célkitűzés végigkövethető az Európai Unió stratégiai dokumentumaiban. A területfejlesztésért felelős miniszterek által elfogadott Európai Területfejlesztési Perspektíva<sup>5</sup> már 1999-ben megemlíti a fejlesztések területi hatásvizsgálatának szükségességét. A Közösségi Stratégiai Irányelvek<sup>6</sup> több fejezete is a területi kohézió erősítését állítja a középpontba. 2007-ben Lipcsében fogadták el az Európai Unió Területi Agendáját és ennek végrehajtását szolgáló Akcióprogramot, amelyet azóta többször megújítottak, legutóbb 2020-ban Területi Agenda 2030 címen.<sup>7</sup> A Területi Agenda kifejezetten a területpolitika horizontális felfogását, valamint az egyes ágazati szakpolitikákban és a fejlesztéspolitikában megjelenő területi gondolkodásmódot képviseli. A területi kohéziót a fenntartható gazdasági növekedés, illetve a gazdasági és társadalmi kohézió előfeltételeként értelmezi. Ugyanakkor a Területi Agenda nem ad egységes európai értelmezést a területi kohézió fogalmára.

A szintén 2007-ben ratifikált lisszaboni szerződés a gazdasági és társadalmi kohéziót kiegészítette a harmadik dimenzióval, a területi kohézióval, és azt a tagállamok, illetve az Európai Bizottság közös kompetenciájává tette. Ugyanakkor a korábbiaknál hangsúlyosabban jelenítette meg a versenyképesség növelésének célját mint választ Európa lemaradására a globális gazdasági versenyben.

A két fő célkitűzés – a területi kohézió erősítése és a versenyképesség növelése – sok esetben ellentmondásba kerülhet egymással. Mikuš és szerzőtársai összegyűjtötték,<sup>8</sup> hogy a kutatók milyen területi hatásokat mutattak ki a két cél közötti konfliktus okán. Ilyen területi hatás, hogy az ágazati megközelítés okozhat fejlődési szakadékokat a vidéki és az urbanizált régiók, valamint a különböző típusú vidéki régiók között.<sup>9</sup>

Egy különálló kutatási területté nőtte ki magát, hogy értelmezhető-e a versenyképesség területi aspektusból. Porter és szerzőtársai a versenyképesség makroszintű fogalma mellett érvelnek,<sup>10</sup> hangsúlyozzák a versenyképesség fogalma területi szintű alkalmazásának hasznosságát, amely felhasználható a relatív jólét és a gazdasági tevékenység szintjének, valamint a területenként eltérő erőforrás-ellátottságnak a megítélésére. A területi versenyképességet olyan változókkal reprezentálják, mint

<sup>4</sup> *Egységes szerkezetbe foglalt területi kohéziós útmutató* 2009.

<sup>5</sup> European Commission 1999.

<sup>6</sup> European Commission 2006.

<sup>7</sup> *Territorial Agenda 2030* 2020.

<sup>8</sup> MIKUŠ–KUKOČ–JEŽ 2019.

<sup>9</sup> MICHAŁEWSKA–PAWLAK 2011.

<sup>10</sup> PORTER et al. 2004.



a foglalkoztatás, termelékenység, jövedelem, export, beruházások. Ezzel szemben Krugman<sup>11</sup> és Bristow<sup>12</sup> azt állítják, hogy nehéz meghatározni az államok és régiók mint területi egységek közötti versenyképességet.

A kevésbé fejlett térségekben alkalmazott vállalkozásfejlesztésre vonatkozó kutatások főként adatelemzésre épülnek. Ez lehet egy időpillanatban keresztmetszeti adatok vizsgálata, de gyakrabban az időbeli változás megragadását lehetővé tevő paneladatok alkalmazása.

A kutatások középpontjában a hatások kimutatása és értékelése áll, amelyet ökonometriai módszerek alkalmazásával ragadhatunk meg. A leggyakrabban használt módszer a korrelációanalízis, valamint regressziós modellek felállítása, ahol modellenként egy függő változóra gyakorolt hatást vizsgálhatjuk több, a modellbe bevont magyarázó változó segítségével.

Brzáková és Kraft a 13 cseh NUTS 3-as régióban vizsgálta 2011 és 2015 között a gazdasági szférában a cseh Vállalkozási és Innovációs Operatív Program (OP) keretében kifizetett támogatások nagysága és az átlagbérek alakulása közötti összefüggést.<sup>13</sup> Szignifikáns összefüggést csak egy régióban találtak, a kutatás nem tudott erős kölcsönös függőséget kimutatni az OP-ból lehívott támogatás mértéke és a régiók jövedelmi szintjének emelkedése között.

Cerqua és Pellegrini az 1994–1999 és 2000–2006 tervezési időszakban a strukturális alapok hasznosulásának elemzését a régi tagállamok (EU15) NUTS 2-es régiói körében végezték.<sup>14</sup> A legérdekesebb eredményük az volt, hogy hatékonyabb megoldásnak találták volna, ha a 340 euró/fős támogatási mértéket elérve a transfereket más régiókba irányították volna.

A kutatási módszerek egy másik csoportja a komplex kompozit mutatók kialakítása. Ekkor a vizsgálati céloknak megfelelő szempontokat mérő egyedi mutatókból matematikai módszerekkel létrehozott egyetlen mérőszám segítségével ragadható meg a vizsgált probléma, és ez alapján összehasonlíthatók a kutatás területi egységei is. Ilyen kompozit indikátor a REDI-index (regionális vállalkozói és fejlődési index), amely 76 különböző mutató értékeit építi 14 pillérbe, ami alindexeken keresztül jut el a terület REDI-értékéhez. Ez a struktúra komplex elemzések elvégzését is lehetővé teszi. A három alindex a vállalkozói attitűdök, a vállalkozói adottságok és a vállalkozói aspirációk. A REDI előállítása segítségével sorbarendezhetőek Európa régiói a vállalkozási ökoszisztéma fejlettsége alapján, és megvizsgálható, hogy melyik területen vannak elmaradások, fejlődési lehetőségek.<sup>15</sup>

A kutatások egy másik, összetett iránya, hogy az ökonometriai modellek alkalmazásával, szimulációk és előrejelzések segítségével vonunk le következtetéseket. Varga és szerzőtársai a kifejlesztett GMR Europe (geographic, macro & regional) modell segítségével vizsgálták a gazdaságpolitikai beavatkozások hatását a magyar NUTS 2-es régiók viszonylatában.<sup>16</sup> A modellbe beépítették a REDI-indexet is, illetve

<sup>11</sup> KRUGMAN 1994.

<sup>12</sup> BRISTOW 2005.

<sup>13</sup> BRZÁKOVÁ–KRAFT 2017.

<sup>14</sup> CERQUA–PELLEGRINI 2018.

<sup>15</sup> SZERB et al. 2013; KOMLÓSI et al. 2015.

<sup>16</sup> VARGA et al. 2018.



az ENQ-indexet, amely az innovációs hálózat hatékonyságáról ad információt.<sup>17</sup> A szimuláció során a REDI-index meghatározott mértékű sokkja (növelése) által kifejtett hatások elemzésével jutottak el a kutatók az innovációs stratégiák hatásosságának vizsgálatához. Megállapították, hogy a kevésbé fejlett régiókban egyetlen vállalkozási vagy innovációs hálózati politika sem jár sikerrel a vállalkozások növekedési pályára állításának támogatásában, hacsak nem kombinálják őket a humántőke-fejlesztés és a célzott K + F támogatási politikák mixével egy gondosan megtervezett regionális intelligens szakosodási stratégia keretében.

Zsibok kutatása során a kialakított ökonometriai modellt az egyes, kevésbé fejlett magyarországi régiók GDP-növekedésének előrejelzésére alkalmazta, 2051-et határozva meg az előretétekintés perspektívájának.<sup>18</sup> A kutatás eredményei azt bizonyították, hogy az autoregresszív folyamat a demográfiai változásokra (népességsökkenés mértékére) a legérzékenyebb. Egy kivételtől eltekintve az összes előrejelzési szimuláció növekvő regionális egyenlőtlenségeket jelzett, ami kiemeli az európai regionális politika fontosságát a társadalmi stabilitás szempontjából.

Kertész az EU kevésbé fejlett országainak felzárkózási tendenciáit vizsgálta az 1993 és 2020 közötti időszakban, valamint az egyes országok NUTS 3 területi egységei egy főre jutó GDP-jének átlagos szóródását.<sup>19</sup> Véggövetkeztetése, hogy a felzárkózási folyamat során a legtöbb vizsgált országban nőtték az országon belüli területi különbségek, s véleménye szerint a nemzetgazdasági növekedést kell előtérbe helyezni, amely magával hozza a fejletlenebb térségek fejlődését is.

Az Európai Unió területén regionális (NUTS 2) szinten egy kiegyenlítődési folyamat volt megfigyelhető 2000 és 2008 között, ha a régiók közötti különbséget nézzük az egy főre jutó GDP tekintetében. Ez a folyamat 2009-ben megállt, és azóta nem közeledtek egymáshoz a régiók, de nem is nőtt a különbség, ha a régiók átlaghoz viszonyított szórásnagyságának változását tekintjük. A foglalkoztatási ráta és a munkanélküliségi ráta közötti különbségek egyfajta ciklikusságot mutatnak az Európai Unióban. A régiók közötti különbségek e téren 2000 és 2007 között csökkentek, 2007 és 2013 között növekedést tapasztalunk, míg 2014 és 2020 között újból csökkentek a különbségek. Érdekes módon ezek a ciklusok egybeesnek az Unió tervezési-programozási ciklusával.<sup>20</sup>

A kutatói kérdés arra irányul, hogy vajon a versenyképességi szempontok vagy a felzárkóztatási, konvergenciaszempontok érvényesültek jobban a támogatások területi eloszlásában. A Gazdaságfejlesztési Operatív Program a versenyképességre helyezte a hangsúlyt a célok megfogalmazásakor. A nyújtott támogatások területi eloszlásában megmutatkozik-e az, hogy a „fejlettebb” térségekbe érkezett relatív több támogatás?

*A kutatás hipotézisei:*

*H1: A fejlettebb térségbe érkezett relatív több támogatás.*

*H2: A kkv-támogatások eloszlásában kimutatható területi autókorreláció, lehatárolható sikeresebb és kevésbé sikeres térségek.*

<sup>17</sup> SEBESTYÉN-VARGA 2016.

<sup>18</sup> ZSIBOK 2018.

<sup>19</sup> KERTÉSZ 2021.

<sup>20</sup> European Commission 2022.



## Módszertan

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv (UMFT) átfogó céljaként – a foglalkoztatás bővítése mellett – a tartós növekedés elősegítését jelölte meg.

A Gazdaságfejlesztési Operatív Program az Új Magyarország Fejlesztési Terv programjai közül a legközvetlenebbül kapcsolódott a fenti növekedési cél teljesítéséhez, mivel fő célja a *magyar gazdaság tartós növekedésének elősegítése, a produktív szektor versenyképességének erősítése révén*. A GOP sem az átfogó céljaiban, sem a specifikus céljai között nem fogalmazott meg területi célokat.

„Produktív szektor” alatt a GOP tervezői a termelő és szolgáltató szektorok összességét értették, míg a versenyképesség definíciója megfogalmazásukban „a gazdaság azon képessége, hogy biztosítsa a tartós gazdasági növekedést biztosító tényezők megfelelő kínálatát, valamint az ezen tényezők érvényesüléséhez szükséges feltételeket”.<sup>21</sup>

A kutatás alapjául szolgáló adatbázis a 2007 és 2013 között támogatott projektek adatait tartalmazza az Egységes Monitoring és Információs Rendszer (EMIR) alapján. A fókuszban a mikro-, kis- és középvállalkozások támogatásának elemzése áll, ezért az adatbázisból a közvetlenül kkv-kat támogató GOP második prioritása keretében támogatott projektek leszűrése történt meg.

A GOP második prioritása „A vállalkozások (kiemelten a kkv-k) komplex fejlesztése”, amely két intézkedésből állt – 2.1. Vállalkozások technológiai korszerűsítése és 2.2. Vállalati szervezetfejlesztés, korszerű folyamatmenedzsment ösztönzése.

Azok a projektek kerültek be a vizsgálatba, amelyek leszerződtek a projekt megvalósítására, nem léptek vissza, nem vonták vissza a támogatást tőlük és a fejlesztési projektet megvalósító kedvezményezett mikro-, kis- vagy középvállalkozás volt.

Az adattisztítás után összesen 17 897 db támogatott projekt (246,8 milliárd Ft leszerződött támogatással) került be a vizsgálatba. A projektek támogatási nagysága 1 millió forint és 999 millió forint között mozgott, az átlagos projektméret 18,4 millió forint volt.

A területi elemzés alapegysége a járási szint, amely a települési szintnél nagyobb egység, ugyanakkor a megyei szintnél részletesebb képet kaphatunk. A vizsgálat nem terjedt ki Pest megyére és Budapestre, csak az ország 6 konvergenciaregiónjában található 18 megye 156 járására. A területi szűkítés elsődleges oka a támogatási szabályok figyelembevétele volt, a vizsgált program az ország 6 kevésbé fejlett konvergenciaregiónjára terjedt ki. Másrészt Budapest és agglomerációja, valamint az ország többi területe között jelentős különbségek mutatkoznak, mind a gazdasági térszerkezet, mind a gazdasági teljesítmény tekintetében, a 6 régió ebben a tekintetben sokkal homogénebb teret alkot. A támogatási adatok aggregálása először települési szintre történt meg, amit a járási aggregálás követett.

Az elemzések lefolytatásához a „fejlettség-fejletlenség” fogalom párt kellett meghatározni. Hogyan definiálhatjuk a fejlett járást, illetve mit nevezünk fejletlen járásnak?

A kormány a kedvezményezett járások besorolásáról szóló 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendeletben rögzítette a területfejlesztés szempontjából hátrányos helyzetű, illetve kedvezményezett járásokat. Ezt olyan módon tette meg, hogy egy kutatás keretében létrehozta egy komplex mutatót, amely az egyes járások fejlettségi szintjét határozta meg. A jogszabályban rögzített módszertan alapján 4 mutatócsoport – társadalmi

<sup>21</sup> *Gazdaságfejlesztési Operatív Program (GOP) 2007: 46.*



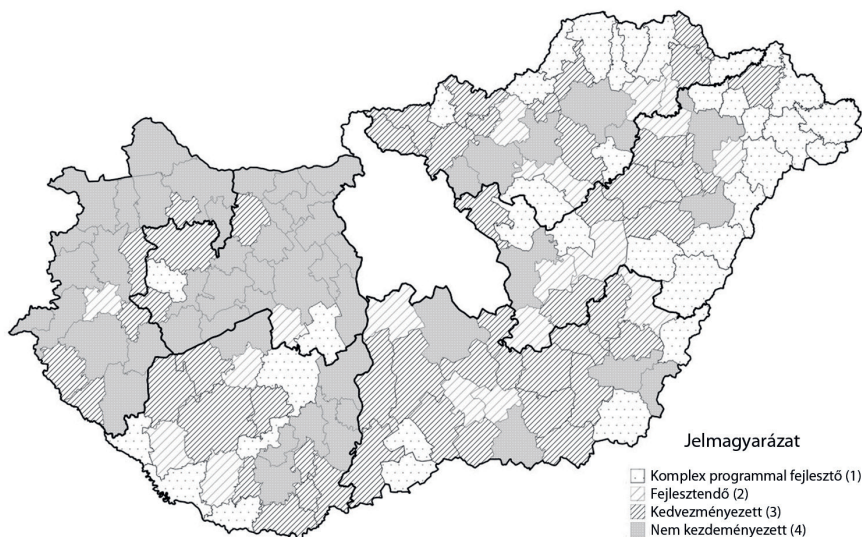


és demográfiai helyzet; lakás és életkörülmények; helyi gazdaság és munkaerőpiac; infrastruktúra és környezet – 24 mutatója alapján képezték a komplex mutatót.

A komplex mutató értéke alapján növekvő sorrendbe állíthatók a járások, és így 4 kategóriába sorolhatók be fejlettségi szintjük szerint:

1. *Komplex programmal fejlesztendő járás*: a legalacsonyabb mutatóértéket elérő 36 járás, amely az ország népességének 10%-át teszi ki;
2. *Fejlesztendő járás*: a következő 18 járás, amely az ország népességének további 5%-át teszi ki;
3. *Kedvezményezett járás*: a következő 55 járás (az első két kategória is 55 járást tesz ki). Ebből négy járás Pest megyében fekszik, így a vizsgált területen 51 kedvezményezett kategóriájú járás található;
4. *Nem kedvezményezett járás*: a másik három kategóriába nem tartozó, magasabb komplex mutatóval rendelkező járások, a vizsgálat célterületén 51 járás.

A vizsgálat során, igazodva a kormányrendelet szabályozásához, az első három kategóriába eső járásokat soroltam fejletlen kategóriába, míg a negyedik kategóriába esőket a fejlett kategóriába. A járások besorolása 2014-ben történt meg 2012–2013-as járási adatok alapján, így az időhorizont megegyezik a támogatási adatok időhorizontjával.



1. ábra: A járások fejlettségi kategóriáinként

Forrás: a szerző szerkesztése a 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet alapján

A vizsgált térségben 105 fejletlen járás és 51 fejlett járás található, ugyanakkor a népesség száma kiegyenlítettebb, fejlett járásokban valamivel több ember él (3,7 millió fő), mint a fejletlen területeken (3,3 millió fő). A fejlett térség népsűrűsége (129 fő/km<sup>2</sup>) több mint kétszerese a fejletlen járások népsűrűségének (57 fő/km<sup>2</sup>). A fejlett járások Közép- és Nyugat-Dunántúlon sűrűsödnek, míg a keleti országrészben jórészt a megyeszékhelyek járásai tartoznak ebbe a kategóriába, kivételt jelent Salgótarján térsége,



amely kevésbé fejlett, kedvezményezett térség. A legfejletlenebb járások pedig az ország keleti, északkeleti és délnyugati határ menti területein sorakoznak, kiegészülve néhány belső periférikus térséggel.

A kutatás során olyan járási szinten rendelkezésre álló statisztikai adatokat választottam ki és gyűjtöttem össze, amelyek összefüggésbe hozhatók a térségi fejlettséggel, és összevethetők az egy lakosra jutó leszerződött támogatással:

- egy lakosra jutó szja-alapot képező jövedelem 2013-ban;
- ezer lakosra jutó működő vállalkozások száma 2013-ban;
- ezer lakosra jutó gépkocsik száma 2013-ban;
- népsűrűség 2013-ban.

Az abszorpciók képességet az egy lakosra jutó támogatás nagyságával, illetve az egy működő vállalkozásra jutó támogatás mértékével mértem.

Az abszorpciók képesség és a fejlettség közötti kapcsolatot korrelációanalízis segítségével vizsgáltam.

A térségi összefüggéseket, valamint a sikereesebb és sikertelenebb járások azonosítását területi autokorreláció vizsgálatával végeztem, amelyhez a lokális *Moran-féle I* mutatót alkalmaztam:

$$I = \frac{N}{\sum_i \sum_j w_{ij}} \frac{\sum_i \sum_j w_{ij} (X_i - \bar{X})(X_j - \bar{X})}{\sum_i (X_i - \bar{X})^2}$$

- $N$  az  $i$  és  $j$  indexelt területegységek száma;
- $X_i$  és  $X_j$  a területegységekhez tartozó értékek;
- $\bar{X}$  az ezekhez az értékekhez tartozó átlagok;
- $w_{ij}$  a szomszédsági kapcsolatokat leíró súlymátrix eleme.

A szomszédság meghatározásánál „királynő” szomszédságot definiáltam, amely az összes szomszédos egységet figyelembe veszi.

## Eredmények

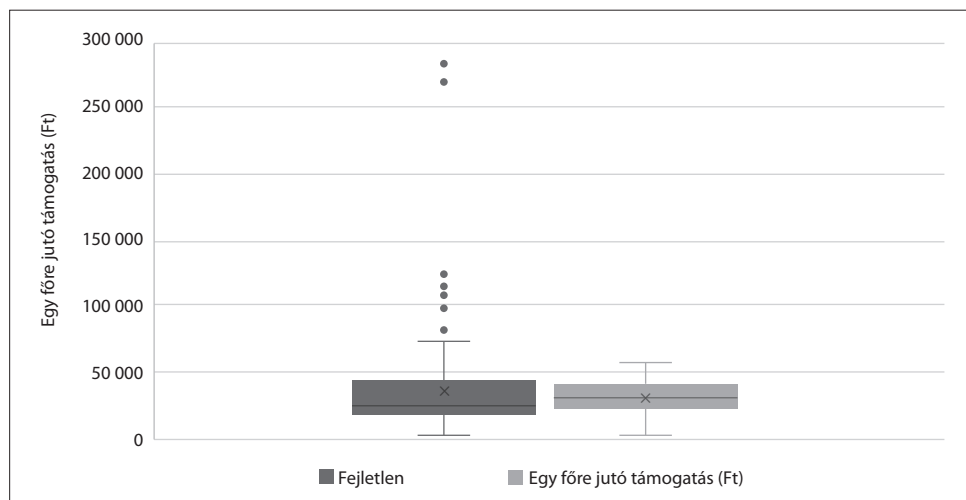
A közel 19 ezer projekt adatait összegezve, a vizsgált 156 járásban jelentős különbségek mutatkoztak az átlagos projektméret tekintetében: a Pannonhalmi járásban 2,4 millió forint jutott egy projektre, míg a Devecseriben 108 millió forint.

Nagy változatosságot mutat a projektek száma is, amelyből átlagosan 122 darab jutott egy járásra; a legfejletlenebb Cigándi járásban csak 4 kis- és középvállalkozás jutott támogatáshoz, de a Tabi járásban is csak 5, a másik szélsőértéket a Debreceni járás mutatja 1046 projekttel, de a Szegedi járásban is 1040 projekt kapott támogatást.

Ha az egy főre jutó támogatást vizsgáljuk a járások fejlettségi kategóriái alapján, akkor a következő képet kapjuk:







2. ábra: Fejlett és fejletlen járáások abszorpciójának eloszlása

Forrás: a szerző szerkesztése

A fenti dobozdiagrammról leolvasható, hogy kiugró értékek a fejletlen járáások között jellemzők. Látható, hogy átlagosan hasonló nagyságú támogatás érkezett a fejlett kategóriába eső járáások csoportjába és a fejletlen járáásokba. Egy főre vetítve 35 239 forint támogatás esett a fejlett térségbe, 35 751 forint a fejletlen térségbe, ami minimális különbség. A mediánt vizsgálva nagyobb eltérést tapasztalunk a két térségtípus között (31,8 ezer a fejlett, 26,2 ezer a fejletlen térségben, lásd 1. táblázat).

Mindkét kategóriában viszonylag nagy szórást tapasztalunk, de a fejletlen járáások között a szórás több mint háromszor nagyobb, mint a fejlett járáásokban.

Érdekes módon az átlagos projektméret a fejletlen területeken volt a magasabb (19 millió Ft), jelentősen meghaladva a fejlett járáások értékét (11 millió Ft, lásd 1. táblázat).

1. táblázat: A főbb változók értékei a járáskategóriák alapján összesítve

Változók értékei	Fejletlen	Fejlett	Összes járás
Járáások száma (db)	105	51	156
Támogatott projektek száma (db)	6 173	11 724	17 897
Támogatási összeg (millió Ft)	116 715	130 040	246 756
Átlagos projektméret (millió Ft)	18,9	11,1	13,8
Abszorpció (egy lakosra jutó támogatási összeg) (Ft)	35 751	35 239	35 479
Átlagos abszorpció (Ft)	37 029	30 965	35 047
Abszorpció mediánja (Ft)	26 265	31 882	27 748
Abszorpció szórása (Ft)	41 232	12 333	34 662
Terület (km <sup>2</sup> )	57 525	28 582	86 108
Népesség száma (fő)	3 264 652	3 690 263	6 954 915
Népsűrűség (fő/km <sup>2</sup> )	56,8	129,1	80,8



<b>Változók értékei</b>	<b>Fejletlen</b>	<b>Fejlett</b>	<b>Összes járás</b>
Egy működő vállalkozásra jutó támogatási összeg (Ft)	855 872	541 150	655 091
Működő vállalkozások száma (db)	136 370	240 304	376 674
Száz lakosra jutó működő vállalkozás (db)	4,2	6,5	5,4
Száz lakosra jutó személygépkocsik száma (db)	26,2	31,9	29,2
Egy adófizetőre jutó jövedelem (Ft)	642 398	891 336	723 781

*Forrás: a szerző szerkesztése*

A összefüggések vizsgálatára a kiválasztott mutatók közötti korreláció erősségét és irányát vizsgáltam meg, illetve többváltozós lineáris regressziós modell kialakítására is kísérletet tettem, de az eredményül kapott egyenleteknek kevés a magyarázó ereje. A kialakításánál két lehetséges függő változót vizsgáltam meg, hogy milyen összefüggéseket mutatnak a területi fejlettséggel.

Függő változó:

- egy lakosra jutó támogatás;
- egy működő vállalkozásra jutó támogatás.

Magyarázó változók:

- nem kedvezményezett (fejlett) járás (dummy változó);
- népsűrűség;
- egy főre jutó jövedelem;
- ezer főre jutó működő vállalkozások száma;
- ezer főre jutó személygépkocsik száma.

Az egyes változók közötti korrelációs kapcsolatok mértékét, irányát és szignifikanciáját az alábbi táblázat mutatja.

*2. táblázat: Az egyes változók közötti korreláció erőssége*

	<b>Egy lakosra jutó támogatás</b>	<b>Egy működő vállalkozásra jutó támogatás</b>	<b>Népsűrűség</b>	<b>Egy főre jutó jövedelem</b>	<b>Ezer lakosra jutó működő vállalkozás</b>	<b>Ezer lakosra jutó személygépkocsi</b>	<b>Fejlett járás</b>	<b>Fejletlen járás</b>
Egy lakosra jutó támogatás	1	0,955**	0,019	-0,123	0,024	0,016	-0,082	0,082
Egy működő vállalkozásra jutó támogatás		1	-0,09	-0,267**	-0,211**	-0,176*	-0,216**	0,216**
Népsűrűség			1	0,475**	0,505**	0,184*	0,549**	-0,549**
Egy főre jutó jövedelem				1	0,681**	0,653**	0,768**	-0,768**



	Egy lakosra jutó támogatás	Egy működő vállalkozásra jutó támogatás	Népsűrűség	Egy főre jutó jó védelem	Ezer lakosra jutó működő vállalkozás	Ezer lakosra jutó személygépkocsi	Fejlett járás	Fejletlen járás
Ezer lakosra jutó működő vállalkozás					1	0,775**	0,672**	-0,672**
Ezer lakosra jutó személygépkocsi						1	0,609**	-0,609**
Fejlett járás							1	-1,000**
Fejletlen járás								1

Forrás: a szerző szerkesztése

Megjegyzések: A mátrix szimmetrikus, a jobb átláthatóság miatt a duplikáció helyett üresek a cellák.

\* A korreláció 0,05 szinten tekinthető szignifikánsnak.

\*\* A korreláció 0,01 szinten tekinthető szignifikánsnak.

A magyarázó változók kiválasztásánál olyan statisztikai mutatókat választottam, amelyek könnyen elérhetők járási szinten a Központi Statisztikai Hivatal adatszolgáltatása révén, és egy térség fejlettségéhez közvetlenül társíthatók. A fenti korrelációs mátrix adataiból jól látható, hogy a fejlett járások esetében a magyarázó változók tekintetében szignifikáns erős pozitív kapcsolat mutatkozik.

A korrelációk alapján látható, hogy az egy lakosra jutó támogatás egyik fejlettségi változóval sem mutat szignifikáns (95%-os szignifikanciaszinten) kapcsolatot. Ugyanakkor, ha a támogatás nagyságát az adott járásban működő vállalkozások számára vetítjük, akkor a támogatás nagysága szignifikáns, gyenge negatív korrelációt mutat a jövedelmi szinttel, illetve a vállalkozások számával. Tehát a fejlett járásokban egy működő vállalkozásra valamivel kevesebb támogatás jutott, mint a fejletlen járások esetében.

Ha mindegyik kiválasztott magyarázó változót felhasználjuk a modellünkben és az egy működő vállalkozásra jutó támogatást tesszük a regressziós modell függő változójává, akkor nem kapunk olyan modellt, amely erős magyarázó erővel rendelkezik és szignifikáns kapcsolatokat mutatna.

Érdekes egy pillantást vetni a legjobb abszorpciójú térségekre, illetve azokra, ahová a legkevesebb vállalkozásfejlesztési forrás érkezett. A 6 legmagasabb egy főre vetített támogatásérték 6 hátrányos helyzetű járásba jutott. A 6 legalacsonyabb abszorpciójú járásból 5 szintén fejletlen járási kategóriába esik, amelyek közül az egyik a Cigándi járás, amely a legalacsonyabb komplex fejlettségi mutatójú térsége az országnak. A legalacsonyabb értéket ugyanakkor egy fejlett járásban mértük. A Pannonhalmi járásba érkezett a legkevesebb, kkv-fejlesztéseket támogató forrás, mind egy lakosra vetítve, mind egy működő vállalkozásra, és az átlagos projektméret is itt volt a legkisebb.



3. táblázat: A legsikeresebb és legkevésbé sikeres forrásabszorpciójú járások

Járás	Kategória	Projekttek száma (db)	Támogatás (millió Ft)	Átlagos projektméret (millió Ft)	Egy főre jutó támogatás (ezer Ft)	Egy vállalkozásra jutó támogatás (ezer Ft)
Kisteleki	Fejletlen	193	5 228	27	284	6 384
Bátonyterenyei	Fejletlen	108	5 840	54	270	7 891
Szigetvári	Fejletlen	130	3 128	24	124	2 946
Bólyi	Fejletlen	36	1 363	38	115	2 047
Hevesi	Fejletlen	96	3 808	40	108	3 272
Szikszói	Fejletlen	35	1 720	49	98	3 392
Baktalórántházai	Fejletlen	6	116	19	6	209
Rétsági	Fejletlen	18	125	7	5	137
Sárbogárdi	Fejletlen	18	105	6	4	114
Cigándi	Fejletlen	4	55	14	3	222
Téti	Fejletlen	9	34	4	2	57
Pannonhalmi	Fejlett	12	29	2	2	36

Forrás: a szerző szerkesztése

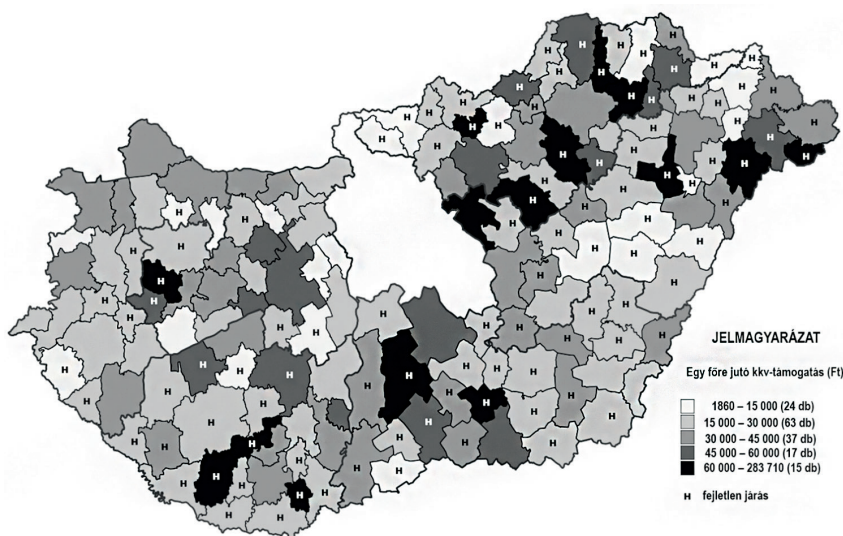
Ha egy térképen ábrázoljuk az egy főre jutó támogatás mértékét és az adott járás fejlettségét mutató kategóriabesorolását, akkor egy mozaikos, vegyes kapcsolatokat mutató ábrát kapunk (lásd 3. ábra). Első ránézésre nehéz egyértelmű területi összefüggéseket tetten érni. A horvát határ mentén elhelyezkedő járások teljesítettek gyengébben, illetve a keleti országrészben határolhatók le nagyobb térségek (Hajdu-Bihar nyugati területe Jász-Nagykun-Szolnok és Békés egy-egy járásával kiegészülve, valamint Szabolcs-Szatmár északnyugati térsége kiegészülve a Cigándi járással) ahova fajlagosan kevesebb forrás érkezett.

A legjobb abszorpciójú térségek esetén nem rajzolódnak ki egyértelmű, több szomszédos járást magukba foglaló térségek. Ezek a járások elszórtan helyezkednek el a vizsgált területen, az északkeleti országrészben és a Dél-Alföldön sűrűsödnek.

A megyeszékhely járások többsége a 35 000 – 60 000 Ft/fő támogatásban részesült, az élvonalas Szeged térsége közel 54 000 Ft/fő támogatással, míg a sereghajtó Salgótarján 23 000 Ft/fő támogatással, de Kaposvár, Békéscsaba, Tatabánya és Zalaegerszeg térsége is 30 000 Ft/fő érték alatt maradt.

A kimutatható területi autokorreláció megvizsgálásával kíséreljük meg a szignifikánsan sikeresebb és az átlagnál passzívabb térségeket meghatározni.





3. ábra: A forrásabszorpció mértéke járásonként

Forrás: a szerző szerkesztése

A területi autokorreláció vizsgálata során azt keressük, hogy a vizsgált területi egységekben az adatok térbeli eloszlása véletlenszerű mintázatot követ-e, vagy felfedezhető valamilyen hatás a szomszédos térségek között. A vizsgálatnál azt a Local Moran I mutatót, a Moran-index lokális változatát alkalmaztam, amely egy konkrét számértéket rendel minden területegységhez. A mutató esetében a negatív értékek negatív, míg a pozitív értékek pozitív területi autokorrelációt jeleznek. A mutató értéke  $-1$  és  $1$  közé esik, a  $0$  érték jelenti az autokorrelálatlanságot, vagyis a szomszédos járások adatai teljesen függetlenek egymástól. Erős pozitív autokorreláció esetén minél közelebb vannak egymáshoz a járások, annál hasonlóbbak, tehát klasztereket alkotnak, erős negatív autokorreláció esetén inkább sakktáblaszerű mintázatot vesznek fel.

Az autokorreláció vizsgálata a Geoda szoftver segítségével történt, a számítás „királynő” típusú szomszédsági mátrix alkalmazásával, korábbi járási szintű autokorrelációs vizsgálatoknál az eredményt nem befolyásolta érdemben a választott súlymátrix.<sup>22</sup>

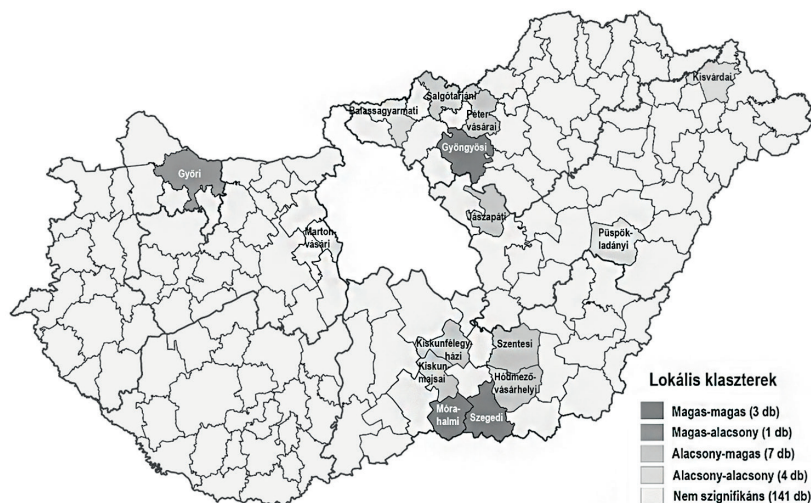
A mutató értéke alulról közelíti a nullát ( $-0,021$ ), tehát kismértékű negatív területi autokorrelációt mutat az egy főre jutó támogatás megoszlása.

A Local Moran I megmutatja azt is, hogy hol csoportosulnak a magas vagy alacsony értékek a térben (magas-magas és alacsony-alacsony), másrészt azt, hol vannak azok a területi egységek, amelyek jelentősen különböznek szomszédjaiktól (magas-alacsony és alacsony-magas), így 4 féle klasztert képezhetünk (lásd 4. ábra).

A szignifikánsan klaszterbe sorolható járások két járás kivételével a keleti országrészben helyezkednek el, a 156 járás közül a vizsgálat eredményeként összesen 15 járás sorolható valamelyik klaszterbe.

<sup>22</sup> JENEINÉ GERŐ – KINCSES – TÓTH 2021.





4. ábra: A területi autoregressziós vizsgálat eredményeként klaszterbe sorolható járáások elhelyezkedése

Forrás: a szerző szerkesztése

Megjegyzések: Magas-magas – centrumtérsegek; alacsony-alacsony – periférikus térsegek, magas-alacsony és alacsony-magas – polarizált térsegek.

A vizsgálat eredményeként az alábbi lokális Moran-féle I klasztereket tudtam elkülöníteni.

**Magas-magas klaszter:** mind az adott járás, mind pedig a szomszédjai szignifikánsan átlag feletti értékekkel rendelkeznek. Ezek a térsegek tekinthetők a kkv-támogatások szempontjából centrumtérseggnek. Két helyen jelenik meg az országban ilyen térség, a Dél-Alföld centrumtérségében a régióközpont Szegedi és a tőle nyugatra elhelyezkedő Mórahalmi járáások területe, valamint Észak-Magyarországon, Heves megyében a Gyöngyösi járás, amely közel esik az ország központi területéhez. A három járás közül kettő fejlett, a Mórahalmi fejletlen kategóriába esik.

**Magas-alacsony klaszter:** az adott járás szignifikánsan átlag feletti, míg a szomszédjai szignifikánsan átlag alatti értékekkel rendelkeznek, ami polarizált térszerkezetre utal. Egy dominánsan kiemelkedő, több támogatáshoz jutó lokális központ a Nyugat-Dunántúl régióközpontja a fejlett Győri járás került egyedül ebbe a klaszterbe.

**Alacsony-magas klaszter:** az adott járás szignifikánsan a szomszédjaihoz viszonyítva átlag alatti, míg a szomszédjai szignifikánsan átlag feletti értékekkel rendelkeznek, ami mozaikszerű térszerkezetre utal, centrum-periféria térsegek egymás melletti létezésével. Ilyen járáások a dél-alföldi centrum szomszédságában a Hódmezővásárhelyi, Szentesi, Kiskunmajsai és Kiskunfélegyházi járás, a Gyöngyösi centrum mellett a Jászapati, Salgótarjáni és Pétervársárai járás. Mind a 7 járás fejletlen kategóriába esik.

**Alacsony-alacsony klaszter:** mind az adott járás, mind pedig a szomszédjai szignifikánsan átlag alatti értékekkel rendelkeznek, ami tagolt térszerkezetre és a periférikus térsegekre utal. Ilyen Észak-Alföldön a fejletlen Kisvárdai és Püspökladányi járás, valamint a nógrádi Balassagyarmati járás és az ország nyugati felén, Fejér megyében a fejlett Martonvásári járás.



## Összegzés és konklúzió

Ebben az elemzésben 2007 és 2013 között a mikro-, kis- és középvállalkozásoknak jutó támogatások területi eloszlását vizsgáltam a járások fejlettsége, jövedelmi viszonyai kontextusában.

Az első hipotézisem az volt, hogy mivel a támogatásokat nyújtó Gazdaságfejlesztési Operatív Program a céljai megfogalmazásában a versenyképességre és növekedésre fektette a hangsúlyt, ezért várhatóan a fejlettebb térségekbe fajlagosan több forrás érkezett a kis- és középvállalkozások közvetlen támogatására. A támogatási adatok elemzésével kis különbséget tudtam kimutatni a fejlett, illetve fejletlen járások közötti abszorpcióban. Ha a támogatás mértékét a működő vállalkozások számára vetítettem, akkor gyenge negatív kapcsolatot tudtam kimutatni a fejlettség és az abszorpció között, ami megerősítette, hogy a fejletlenebb térségekbe került relatíve több támogatás egy működő vállalkozásra vetítve.

A második hipotézist el lehet fogadni, gyenge negatív területi autokorrelációt mutat a kiszámított lokális Moran-féle I mutató, és sikerült centrum- és perifériatérségeket lehatárolni, valamint környezetüktől szignifikánsan jobb, illetve rosszabb abszorpciójú térségeket meghatározni.

A vizsgálatok eredményei abból a szempontból nem meglepők, hogy a GOP céljai között nem jelentek meg területi célok, a pályázati felhívások esetében nem történt területi vagy szektorspecifikus fókuszálás, a támogatások széles vállalkozói réteg számára voltak elérhetőek.

További elemzési terület lehet, hogy a most záruló következő 2014–2020-as tervezési programozási időszakban változott-e a helyzet a 2015-ben szabályozott szabad vállalkozási zónák megjelenésével a kevésbé fejlett térségekben.

## Felhasznált irodalom

- 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet a kedvezményezett járások besorolásáról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1400290.kor>
- BRISTOW, Gillian (2005): Everyone's a 'Winner': Problematising the Discourse of Regional Competitiveness. *Journal of Economic Geography*, 5(3), 285–304. Online: <https://doi.org/10.1093/jeg/lbh063>
- BRZÁKOVÁ, Kristýna – KRAFT, Jiří (2017): Economic Context of European Subsidies and Their Impact on Regional Economic Disparities on the Example of the Czech Republic. *E + M, Ekonomie a Management*, 20(2), 65–76. Online: <https://doi.org/10.15240/tul/001/2017-2-005>
- CERQUA, Augusto – PELLEGRINI, Guido (2018): Are We Spending Too Much to Grow? The Case of Structural Funds. *Journal of Regional Science*, 58(3), 535–563. Online: <https://doi.org/10.1111/jors.12365>
- Egységes szerkezetbe foglalt területi kohéziós útmutató* (2009). Budapest: Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium.
- European Commission (1999): *ESDP – European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.





- European Commission (2006): *Community Strategic Guidelines on Cohesion 2007–2013*. Online: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/communications/2006/community-strategic-guidelines-on-cohesion-2007-2013](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2006/community-strategic-guidelines-on-cohesion-2007-2013)
- European Commission (2022): *Eighth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Online: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/cohesion-report/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/cohesion-report/)
- European Parliament (2009): *The Treaty of Lisbon. Fact Sheets on the European Union*. Online: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/5/the-treaty-of-lisbon>
- Gazdaságfejlesztési Operatív Program (GOP) (2007). Budapest: Magyar Köztársaság Kormánya. Online: <https://www.palyazat.gov.hu/doc/355>
- JENEINÉ GERŐ Henriett Emese – KINCSES Áron – TÓTH Géza (2021): A hazai mikro-, kis- és középvállalkozások térbeli jellegzetességei. *Területi Statisztika*, 61(6), 769–796. Online: <https://doi.org/10.15196/TS610604>
- KERTÉSZ Krisztián (2021): Nemzetgazdasági és regionális konvergencia az Európai Unióban. Tagállamok és megyéik felzárkózása az Európai Unióban. *Európai Tükör*, 24(3), 33–58. Online: <https://doi.org/10.32559/et.2021.3.2>
- KOMLÓSI, Éva et al. (2015): Quality-Related Regional Differences in Entrepreneurship Based on the GEDI Methodology: The Case of Hungary. *Acta Oeconomica*, 65(3), 455–477. Online: <https://doi.org/10.1556/032.65.2015.3.6>
- KRUGMAN, Paul (1994): Competitiveness: A Dangerous Obsession. *Foreign Affairs*, 73(28).
- MICHALEWSKA-PAWLAK, Małgorzata (2011): Rural Areas Development as a Field of Intervention of the European Union Cohesion Policy after 2013. *Studies in Agricultural Economics*, (113), 161–166. Online: <https://doi.org/10.22004/ag.econ.119652>
- MIKUŠ, Ornella – KUKOČ, Marin – JEŽ ROGELJ, Mateja (2019): The Coherence of Common Policies of the EU in Territorial Cohesion: A Never-Ending Discourse? A Review. *Agricultural Economics (Zemědělská Ekonomika)*, 65(3), 143–49. Online: <https://doi.org/10.17221/229/2018-AGRICECON>
- PORTER, Michael E. et al. (2004): *Competitiveness in Rural U.S. Regions: Learning and Research Agenda*. Online: [https://www.researchgate.net/publication/237335764\\_Competitiveness\\_in\\_Rural\\_US\\_Regions\\_Learning\\_and\\_Research\\_Agenda](https://www.researchgate.net/publication/237335764_Competitiveness_in_Rural_US_Regions_Learning_and_Research_Agenda)
- SEBESTYÉN Tamás – VARGA Attila (2016): A hálózati szerkezet és a hálózati csúcsok jellemzőit integráló hálózati mutató: az ENQ index. *Területi Statisztika*, 56(1), 4–29.
- SZERB László et al. (2013): *The Regional Entrepreneurship and Development Index – Measuring Regional Entrepreneurship*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Territorial Agenda 2030* (2020). Online: <https://territorialagenda.eu:443/>
- Új Magyarország Fejlesztési Terv (UMFT) (2007). Budapest: Magyar Köztársaság Kormánya. Online: <https://www.palyazat.gov.hu/doc/109#>
- VARGA, Attila et al. (2018): Estimating the Economic Impacts of Knowledge Network and Entrepreneurship Development in Smart Specialization Policy. *Regional Studies*, 54(1), 48–59. Online: <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1527026>
- ZSIBOK, Zsuzsanna (2018): Linking Macro and Regional Level Economic Forecasts: Alternative Regional Growth Paths in Hungary. *Deturope – The Central European Journal of Regional Development and Tourism*, 10(3), 120–142. Online: <https://doi.org/10.32725/det.2018.027>



Mészáros Árpád<sup>1</sup>

# A kiküldetésre vonatkozó szociális biztonsági szabályok uniós jogi jogfejlődésének kihívásai <sup>2</sup>

## Challenges for the Development of Social Security Rules of Posting in European Union Law

*A tanulmány alapvető célja, hogy a szociális biztonsági jogszabályok hatálya alatt a kiküldetések mint kivételek szabályozása területén feltárja és kiemelve az uniós jogfejlődés miatt megjelenő legfontosabb kihívásokat.*

*1959 óta a főszabálytól (lex loci laboris) való eltérésre alapvető fontosságú kihívás megfelelő megoldást talál. A jogfejlődés motorja egy nagyon jelentős alapkérdés körüljárásának igénye. A kiküldetés valóban a tisztességtelen verseny vagy – ezzel szemben – a szolgáltatásnyújtás szabadságának valódi eszköze?*

*Erre tekintettel szükséges figyelembe venni a konkrét szabályozási kihívásokat, az Európai Bíróság ítéleteinek jogfejlesztő hatásait. Ennek aktualitását adja, hogy a kiküldetések kapcsán is fontos mérföldkőnek számított az a jogalkotási javaslat, amelyet a Bizottság 2016-ban terjesztett elő, a szociális biztonsági koordinációs rendeletek módosítására. A javaslat igyekezett megválaszolni a rendeletek hatálybalépését követően jelentkező új kihívásokat, de azt a mai napig nem fogadták el a Tanácsban és az Európai Parlamentben. Számos konkrét kérdés közül kiemelendők az adminisztratív eljárások hiányosságai, korlátai, a kapacitások hiánya, és ennek okai, az intézmények érdekeltségének hiánya az ellenőrzésekben. A kihívásokra a Bizottság benyújtott javaslata maga sem adott komplex válaszokat, a rendezést igénylő érzékeny kérdések tehát továbbra is napirenden lesznek, amelyekre az elvi és gyakorlati megoldások keresése időszerű feladat lesz a jövőben is.*

<sup>1</sup> Doktori hallgató, ELTE ÁJK Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, e-mail: [meszarp9953@gmail.com](mailto:meszarp9953@gmail.com)

<sup>2</sup> A 2022. október 21-én megrendezett *Európai uniós szakpolitikák* elnevezésű nemzetközi műhelykonferencián magyar nyelvű előadást tartottam „A kiküldetésre vonatkozó szociális biztonsági szabályok uniós jogi jogfejlődésének kihívásai” címmel az „Európa tanulmányok” szekcióban. Jelen cikk ennek kibővített változata.

**Kulcsszavak:** szociális biztonság, kiküldetés, tisztességtelen verseny vagy szolgáltatásnyújtás szabadsága, bírói jogfejlesztés, szabályozási kihívások

*The main objective of the study is to explore and highlight the main challenges arising from the development of EU law in the field of the regulation of postings as exceptions under social security legislation.*

*Since 1959, finding an appropriate solution to the derogation from the main rule (lex loci laboris) has been a fundamental challenge. The main driver of legal development has been the need and the result of addressing the issue: Is posting really an instrument of unfair competition or, on the contrary, a genuine instrument of freedom to provide services?*

*With this in mind, it is necessary to take into account the specific regulatory challenges and the law-enhancing effects of the judgments of the European Court of Justice. The Commission's proposal to amend the social security coordination rules in 2016, which sought to respond to the new challenges but which has not yet been adopted, was an important milestone in the regulation of posting. Among a number of specific issues, the shortcomings and limitations of administrative procedures, lack of capacity, and the lack of interest of the institutions in controls deserve to be highlighted. The Commission's proposal itself has not provided complex answers to these challenges, and the challenges and sensitive issues will remain on the agenda, the search for solutions in principle and in practice remains a timely issue.*

**Keywords:** social security, posting of workers, unfair competition or freedom to provide services, judicial development, regulatory challenges

## Bevezetés

A személyek szabad mozgása és a szolgáltatásnyújtás szabadsága alapelveinek sajátos jellegére tekintettel az Európai Unió (EU) területén a külföldön végzett munka számos, nagyon súlyos kérdést vet fel a munkavállalók, a munkáltatók, a hatáskörrel rendelkező nemzeti/tagállami hatóságok, illetve az uniós jogalkotó intézmények számára.

A külföldön munkát végző személyre alkalmazandó jog egyik legfontosabb kivételi szabályára, a kiküldetésre a jogalkalmazók és a szakirodalom is régtől fogva úgy tekintenek, mint amely az EU egyik legtöbb értelmezési nehézséget és gyakorlati jogalkalmazási vitát kiváltó jogintézménye. A vonatkozó uniós szabályozás fejlődésének kihívásai így nemhogy nem veszítették el aktualitásukat, de időszerűbbek mint valaha. Az EU-n belüli mobilitásunkat<sup>3</sup> támogató szabályrendszer egy komplex, az úgynevezett uniós szociális biztonsági koordinációs szabályok<sup>4</sup> rendszerén keresztül a világon talán a lehető legmagasabb szintű nemzetek feletti védelmet biztosítja a szociális biztonság területén. Ezek a szabályok a tagállamok között akár foglalkozási, akár magánéleti

<sup>3</sup> A mobilitás összefoglalásához lásd különösen GELLÉRNÉ LUKÁCS 2008; HUNGLER et al. 2020: 51.

<sup>4</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról (a továbbiakban: Rendelet), az Európai Parlament és a Tanács 987/2009/EK rendelete (2009. szeptember 16.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról.



okokból mozgó európai polgárok számára olyan széles körű jogosultságokat biztosítanak, amelyeket a két- vagy többoldalú egyezményekben nem értek el. Míg a legtöbb szociális biztonsági koordinációs eszköz meglehetősen állandó szabályozást biztosít a szerződő felek állampolgárainak, addig az uniós jog folyamatos fejlődése állandóan bővülő jogokat és lehetőségeket biztosít a védelem területén. Cornelissen e tekintetben hangsúlyozza, hogy a rendelkezések „az európai jogalkotás fontos részét képezik, mivel Európát egyedülálló »szociális térré« teszik”.<sup>5</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) a mozgásszabadság rögzítése és annak védelme mellett külön rendelkezik az uniós munkavállalók szociális biztonsági jogainak védelméről az EUMSZ 45. cikke alapján.<sup>6</sup> A koordinációs szabályrendszer fejlődése, megújítási, egyszerűsítési igénye szinte állandó jelleggel jelentkezik mind a politikai döntéshozók, mind az európai polgárok egyre nagyobb tömege számára.

Az uniós szociális biztonsági koordinációs jog kiindulópontja a migráns munkavállalók helyzetének rendezése volt: a közösségi jogszabály<sup>7</sup> a munkavállalóra a munkavégzés országának jogát (*lex loci laboris*) rendelte kötelezően alkalmazni.<sup>8</sup> Ez a szabály a tervezhető és rövid ideig tartó, másik tagállamban végzett tevékenységek esetén azonban súlyos terheket róna a munkavállalóra, a munkáltatóra és a koordinációban érintett nemzeti szociális biztonsági rendszerekre. Alkalmazása éppen az ellenkező eredményre, azaz hatásában a szabad mozgás akadályozásához vezetne. Ennek megelőzésére vezették be az uniós jogban az úgynevezett kiküldetési szabályokat.

Kiküldetés esetén a kiküldő cég általában valamely szolgáltatás nyújtását biztosítja egy másik tagállam területén, amelyhez a kiküldött személy munkavégzésére ideiglenesen ott kerül sor, és nem a cég székhelye szerinti országban. Így a kiküldetés a szolgáltatások szabad nyújtását általában biztosító jogintézmények egyikeként is funkcionál a gyakorlatban. Ugyanakkor a 2000-es évek nagy bővítési hullámát követően az új tagállamok cégei részéről az EU bővítés előtti tagállamai területén nyújtott szolgáltatások kapcsán elterjedt az a vélekedés a fogadó országokban, hogy a nemzeti szociális biztonsági rendszerek integritását folyamatosan visszaélészerű gyakorlatok veszélyeztetik, noha az, hogy ez rendszerszerűvé vált volna, nem igazolódott. Erre is figyelemmel az Európai Unió Bírósága (EUB) mindig is készen állt arra, hogy aktívan beavatkozzon és a jogszabályi elemek szigorú értelmezésével kidolgozza a kiküldetési feltételeket. Ez nem csak egyszeri beavatkozás volt, az EUB aktív abban, hogy a jogi kereteket tovább is fejlessze a folyamatosan változó gazdasági realitások fényében.

A kiküldetések az EU-n belül aszimmetrikusak, számuk jelentősen növekszik (2010–2018: 1–1,8 millió) és jelentős eltérések vannak ágazatonként, országonként.<sup>9</sup> „Bár a bizonyítékok azt mutatják, hogy a kiküldött munkavállalók száma és a teljes uniós

<sup>5</sup> CORNELISSEN–WISPELAERE 2020: 146.

<sup>6</sup> HUNGLER et al. 2020: 76–77.

<sup>7</sup> A Tanács 1958. szeptember 25-i 3. rendelete a migráns munkavállalók szociális biztonságáról (JO 1958, 561.) és a végrehajtására elfogadott a Tanács 1958. december 3-i 4. sz. rendelete a migráns munkavállalók szociális biztonságáról szóló 3. sz. rendelet végrehajtási eljárásairól és kiegészítő rendelkezéseiről (OJ 1958, 30, 597.).

<sup>8</sup> Az egyenlő bánásmóddhoz lásd a Rendelet (17) preambulumbekendését; elemzését részletesebben lásd CORNELISSEN 2018: 266.

<sup>9</sup> RENNUI 2020: 213. hivatkozva CORNELISSEN–WISPELAERE 2020: 23–35. tanulmányát.



foglalkoztatásban való részesedésük továbbra is marginális, szembetűnő, hogy milyen gyakran fordul elő ez a jelenség az építőipari ágazatban.”<sup>10</sup> A Nyugat-Európában elterjedt vélekedéssel ellentétben azonban döntően nem csak kétkezi, alacsony képzettségű munkaerőt küldenek ki.<sup>11</sup> „[A] legtöbb kiküldött munkavállaló valamelyik EU-15 országból érkezik, és minden tízből négy kiküldetés magas bérű tagállamok között történik.”<sup>12</sup>

Nem meglepő tehát, hogy a jogos és jogtalan versenylőnyök határvonalainak kirajzolása, az olcsó munkaerőből származó lehetőségek széles körű kihasználása mint visszaélés vádja, annak visszautasítása, a szociális dömping és a verseny tisztaságának sérülése a 2010-es évek egyik legnagyobb kihívása volt a tagállamok munkajogi jogalkotási vitáiban, ami kihatott mind a munkajogi, mind a szociális biztonsági jogalkotásra.<sup>13</sup>

Az ehhez a jogalkotásokhoz is vezető, a szociális biztonsági rendszerekben alkalmazott kiküldetési, úgynevezett A1-es formanyomtatványokkal kapcsolatos EUB ítélezési gyakorlatban is nyilvánvalóvá vált, hogy a munkavállaló érdekeire való hivatkozások mögött egy sokkal erősebben felsejlő, tiszta nemzetgazdasági érdek is azonosítható volt a tagállamok hatóságainak és nemzeti jogalkotási intézményeinek célkitűzéseiben.<sup>14</sup> A kiküldetés igénybevételével szolgáltatást nyújtó cégek letelepedése szerinti tagállamok érdeke egyértelműen a cégek támogatása, a fogadó ország érdeke a saját nemzeti cégei és munkavállalói érdekeinek védelme. Ez az érdek a tisztességtelennek tűnő versenylőny legkisebb gyanújára is beindítja azt a védekező mechanizmust, amellyel a fogadó ország hatóságai fellépnek a kiküldetés „jogszerűségének” vitatása érdekében.

A visszaélések megelőzése továbbra is az EUB állandó feladatának tűnik, de a kiküldött munkavállalók szociális biztonsági és munkajogi helyzetét koherensebb jogi megoldásokkal kezelő jogszabályokra a mai napig egyre növekvő igény van.<sup>15</sup>

Mindezekre a kihívásokra tekintettel célszerű áttekinteni az EU-s szabályozás célját, kihívásait, a bírói jogfejlesztő gyakorlatot, a legújabb jogalkotási folyamatokat. A kihívások kezelésének kritikáját követően érdemes megvizsgálni a szakirodalomban javasolt lehetséges megoldásokat és ezek figyelembevételével saját következtetéseket levonni.

<sup>10</sup> WISPELAERE 2015, hivatkozva CORNELISSEN–WISPELAERE 2020: 158; CREMERS: 2021. 9. MUSSCHE–LENS 2019: 1256.

<sup>11</sup> A számadatok ellenére, amelyek árnyaltabb képet adnak a kiküldetésről, a jelenség valószínűleg továbbra is megosztó kérdés marad az EU-ban. CORNELISSEN 2020: 160.

<sup>12</sup> WISPELAERE–PACOLET 2015, hivatkozva CORNELISSEN–WISPELAERE 2020: 158.

<sup>13</sup> Lásd a munkajogi jogalkotásban a 2018/957 európai parlamenti és tanácsi irányelv elfogadását a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv módosításáról.

<sup>14</sup> ECJ 35/70 Manpower eset [ECLI:EU:C:1970:120] ítélete különösen annak 10. pontja; C-202/97. sz. Fitzwilliam-eset [ECLI:EU:C:2000:75]. különösen annak 40., 43., 45. pontjai; C-115/11. sz. Format-eset, [ECLI:EU:C:2012:606] ítélete 32. pont; C-2/05. sz. Rijkdienst-eset, [ECLI:EU:C:2006:69] ítélete különösen annak 19. pontja; C-404/98. sz. Plum-eset, para. 21–23. [ECLI:EU:C:2000:607]; C-178/97. sz. Banks-eset [ECLI:EU:C:2000:169] ítélete 25. pontja; C-359/16. sz. Altun-eset, para. 55–56. [ECLI:EU:C:2018:63]; C-527/16. sz. Alpenrind-eset, [ECLI:EU:C:2018:669] ítélet különösen annak 89–100. pontjai; részletesebben kifejtve lásd a 31.3. pont alatt.

<sup>15</sup> Részletesen lásd KÁRTYÁS 2022: 60–62., 65.



## Az EU-s szabályozások célja, kihívásai

Ha nem lenne eltérés a *lex loci laboris* szabálytól, ez azt jelentené, hogy minden egyes alkalommal, amikor egy személyt a munkáltatója egy másik tagállamba küld ki munkavégzés céljából, új szociális biztonsági jogszabályok vonatkoznának rá, és ennek megfelelően munkáltatójának és neki úgy kellene járulékokat fizetnie,<sup>16</sup> hogy ekkor a személy általában nem részesülne az ellátásokban, mivel a járulékfizetési időszakok túl rövidek lennének ahhoz, hogy hozzáférjen az ellátásokhoz.<sup>17</sup>

### A kiküldetési szabály alkalmazásának alapesete, feltételei

A szociális biztonsági kordinációs rendeletekben szabályozott kiküldetés ma alkalmazott feltételrendszere egy összetett fejlődési folyamat eredménye. A szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet 12. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a kiküldött munkavállalók legfeljebb 24 hónapig annak a tagállamnak a jogszabályai alá tartoznak, ahonnan kiküldték őket. Ez a szabály csak akkor alkalmazandó, ha négy feltétel megvalósul: a munkavállaló kiküldetését megelőzően munkaviszony áll fenn valamely tagállamban található munkáltatóval,<sup>18</sup> a kiküldetés feltételei teljesülnek; a kiküldetés alatt a kiküldött munkavállaló továbbra is munkaviszonyban áll ugyanazzal a munkáltatóval; a kiküldetés időtartamát előzetesen meghatározták, és az nem haladja meg a 24 hónapot.<sup>19</sup> Ezeket a feltételeket a 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról szóló 987/2009/EK rendelet 14. cikke részletezi. További, a jogfejlődés eredményeképpen bevezetett szabály, hogy a kiküldött munkavállalót nem lehet egy másik kiküldött munkavállaló helyettesítésére küldeni.<sup>20</sup>

### A kiküldetés gyakorlatának alapkérdése: tisztességtelen verseny vagy szolgáltatásnyújtás szabadsága?

Már az alkalmazandó jogra vonatkozó főszabály azon célja, hogy a migráns munkavállalóknak a hazai munkavállalókkal azonos jogokat biztosítson, a tisztességtelen verseny megakadályozásának fontos eszköze.<sup>21</sup> Ugyanakkor a tisztességtelen piaci előny megelőzése kiemelt kérdése<sup>22</sup> az EU 2000-es évekbeli bővítése előtti tagállamai részére, különösen, ha a szerintük visszaélészerű magatartást a szolgáltatásnyújtás szabadságának álcája mögé rejtve „követik el”. Ebben a perspektívában a 21. század eleji

<sup>16</sup> KÁRTYÁS 2022: 52.

<sup>17</sup> MEI 2013: 5. (Hivatkozva MELINE 2019: 49.)

<sup>18</sup> Részletesen lásd KÁRTYÁS 2022: 54–61.

<sup>19</sup> KÁRTYÁS 2022: 59.

<sup>20</sup> MELIN 2019: 48. 149. lábjegyzet: 883/2004. A Rendelet 12. cikke (1) bekezdésének utolsó mondata.

<sup>21</sup> A főszabály a *lex loci laboris*, részletesebben lásd CORNELISSEN–WISPELAERE 2020: 159.

<sup>22</sup> „A kiküldetést leggyakrabban a szociális dömping, a romló munkaerő-piaci feltételek és a család összefüggésében fogalmazzák meg.” MUSSCHE–LENS 2019: 1247.





bővítéseket követő, a különböző államokban jellemző munkabérekben megfigyelhető jelentős különbségeket összemosták a tisztességtelen előnnyel, noha a kettő egyáltalán nem ugyanaz. Azonban ez jól látható oka annak, hogy a kiküldetést pontosan miért is szabályozzák egyre szigorúbb keretek között az EU-ban.

## Szociális jogok és a szolgáltatásnyújtás szabadsága

Az EUB kezdetektől fogva nemcsak a munkavállalók, de a munkáltatók és a szociális biztonsági rendszerek érdekeit is egyformán fontosként vette figyelembe a kiküldetés kérdéseinek megítélésében. Az EUB a Fitzwilliam-ügyben 2000-ben hozott döntésében<sup>23</sup> azonban végül egyértelműen a szolgáltatásnyújtás szabadságára helyezte a hangsúlyt és nem a szociális jogokra.<sup>24</sup> Az EUB azt a munkáltatói szándékot, hogy a kiküldetés intézményét arra a célra használják fel, hogy a székhelyük szerinti országon kívüli tagállamban is nyújtsanak szolgáltatást, nemhogy jogellenesnek, de kifejezetten az EU 4 alapszabadságának alapelveivel összhangban levőnek ítélte.<sup>25</sup> Ezzel jelentős mértékben irányt változtatott a szociális biztonság területén a kiküldetés uniós jogi megítélésében.

E megközelítés talaján alakulhatott ki az a máig tartó vita, amelynek lényege, hogy a kiküldetés szabályainak szigorítása (egyszerűsítése) protekcionista megközelítés-e, azaz a régi tagállamok piacait védi az olcsóbb munkaerőt kiküldöttként foglalkoztató új tagállamok cégeinek szolgáltatásnyújtásától,<sup>26</sup> vagy pedig valóban szükséges a verseny tisztaságához. Ugyanakkor nem lehet kérdés, hogy a gyakorlatban számos esetben a kiküldetéssel való visszaélés a tisztességtelen verseny eszköze, amely veszélyezteti a fogadó ország szociális biztonsági rendszerét,<sup>27</sup> ami szintén nem elfogadható.<sup>28</sup>

## A visszaélések kiszűrésének stratégiai megközelítése

Ahhoz, hogy a visszaélések minél inkább kiszűrhetők legyenek, számos feltételnek kell teljesülnie, ezek többségét több ítéleten keresztül a bírói gyakorlat alakította ki. Jó példa erre, hogy a vállalkozásnak folyamatosan jelentős tevékenységet kell végeznie a küldő tagállamban. Az utóbbi feltétel előírásával az EUB meg akarta akadályozni, hogy a „postaládacégek” a kiküldetési rendelkezésekkel éljenek, ezt az uniós jogalkotás aztán át is vette, ezt az ítélkezési gyakorlatot most a 987/2009/EK rendelet 14. cikkének rendelkezései tükrözik.

<sup>23</sup> A C-202/97 Fitzwilliam eset 40., 43., 45. pontjai; részletesebben lásd később az Uniós állampolgárok kiküldetésének feltételeit szigorító EUB ítélkezési gyakorlat sarokpontjai című alfejezetben.

<sup>24</sup> KÁRTYÁS 2022: 65.

<sup>25</sup> CORNELISSEN 2020: 159.

<sup>26</sup> Lásd CORNELISSEN: 2018: 268.

<sup>27</sup> CORNELISSEN–WISPELAERE 2020: 158. Lásd továbbá STRBAN 2018: 140.

<sup>28</sup> Részletesebben lásd CORNELISSEN 2018: 268.





Arra a kérdésre, hogy mi lehet az oka, hogy ilyen kétséges ügyek egyáltalán felmerülhetnek, a válasz a tagállami szociális biztonsági jogszabályok közötti eltérésekben kereshető. A munkáltatók kihasználhatják a nemzeti szociális biztonsági jogszabályok eltéréseit, és a munkavállalók foglalkoztatásához a legalacsonyabb költségű megoldásokat keres(het)ik. A „származási ország elvének” a kiküldetés esetében való alkalmazása ugyanis közvetlenül és érdemben befolyásolja a munkaerőköltségeket (bérek és szociális biztonsági [járulék-] költségek). Ez pedig a „szociális dömping stratégiák” választását és az uniós piacokon nyújtott olcsó szolgáltatásokon alapuló üzleti modellek kialakítását eredményezheti.<sup>29</sup>

A kérdéskör óvatos megközelítését és alapos mérlegelését teszi szükségessé, hogy van olyan, az előnyök maximalizálására irányuló gyakorlat egyes szolgáltatást más tagállam területén nyújtó vállalkozások részéről, amelyre a folyamatosan a határmezsgyén egyensúlyozó kiskapukeresés jellemző. A leglátványosabb vitákat és bírósági ügyeket éppen ezek a gyakorlatok generálják.

Jól látható példája volt ennek a postaládacégek működtetése,<sup>30</sup> a felváltó kiküldetés gyakorlata,<sup>31</sup> vagy az önfoglalkoztatók bevonása a szolgáltatásnyújtásba – ezek aztán egy-egy bírósági döntés kapcsán mind a kiküldetés feltételeinek szükségszerű pontosításához, szigorításához vezettek.

## A kiküldetési szabályrendszer fejlődése, a bírói jogfejlesztés

A tagállamok munkaerőpiacuk és a szolgáltatóik (országukban letelepedett gazdasági szereplőik) megvédésére irányuló céljai mindig is meghatározók voltak a kiküldetésre vonatkozó szabályok folyamatos fejlesztésében.<sup>32</sup>

Az uniós rendeletek és végrehajtási szabályaik kodifikációs igényeit és mozgásterét e területen is jelentősen befolyásolta az EUB ítélkezési gyakorlata. A bírósági ítéletek jelentős mértékben meghatározták a kiküldetéssel kapcsolatos kérdéseket rendező szabályozási, pontosítási (szigorítási) irányokat.

### A legfontosabb kihívások – a bírói joggyakorlat fényében

A számos kihívás között talán az egyik legfontosabb az, hogy egy adott személy kiküldetésének kapcsán nemcsak a két tagállam szociális biztonsági jogának kollízióját kell megoldani, hanem a kiküldetésre alkalmazandó jog meghatározásakor a szociális biztonsági jog és a munkajog (nemzeti és uniós szabályainak) különböző értelmezési kérdéseire is figyelemmel kell lenni.

<sup>29</sup> BRZOZOWSKA–MATUSZCZYK–SALAMOŃSKA 2021: 4.

<sup>30</sup> KÁRTYÁS 2022: 56. Ezzel kapcsolatosan érdemes szem előtt tartani a Fitzwilliam- és a Plum-ügyekben hozott ítéleteket (lásd alább).

<sup>31</sup> C-527/16. Alpenrind-eset, [ECLI:EU:C:2018:669] ítélete, 89–100. pontok.

<sup>32</sup> Például a bérdömping tekintetében lásd CEMERS 2021:10.



### *A kiküldetés szabályozása a munkajog és a szociális biztonsági jog területén*

A munkajog és a szociális biztonsági jog területén az uniós normák, rendeletek tárgyi hatálya nem következetes. Ez hatással van az alkalmazandó jogszabályokra, és magában hordozza a kiküldetési szabályokkal való visszaélések kockázatát, a csalárd magatartások gyakorlatának terjedését. A munkajog<sup>33</sup> (a kiküldetési irányelvek) és a kollíziós jog (Róma I. rendelet) szerint a fogadó tagállam a kiküldött munkavállalókra a kiküldetés kezdetétől alkalmazhatja a saját foglalkoztatási feltételeit, még akkor is, ha a szociális biztonsági jogi szabályok szerint a személy megmarad a küldő ország jogrendszere hatálya alatt, amíg a kiküldetés időtartama nem haladja meg a 24 hónapot.<sup>34</sup> Ennek eredményeképpen a kiküldött munkavállalókra egyszerre két tagállam jogszabályai vonatkoznak. Azt pedig, hogy ezeket a nemzeti szabályokat minként alkalmazzák, tovább bonyolítja, hogy milyen kollíziós szabályok figyelembevétele lesz szükséges. Maximilian Fuchs rámutat arra,<sup>35</sup> hogy ugyan első pillantásra minden világosnak és teljes összhangban levőnek tűnik a három jogterület szabályaiban, a kiküldetés a gyakorlatban számos kihívással terhelt. Emiatt igencsak homályosan válaszolható meg az, hogy pontosan mi is a kiküldetés a gyakorlatban, hiszen három, nem azonos elemeket rögzítő kollíziós szabályozó is releváns egy adott személy konkrét kiküldetésére.

Nyilvánvalóan a központi és közös elem a munkavégzés helye megváltoztatásának ideiglenes jellege. Ez a közös kiindulópont azonban nem garantálja az azonos feltételeket biztosító konkrét szabályokat. A kollíziós szabályokból fakadó eltérő értelmezések pedig óhatatlanul zavart okoznak a gyakorlati jogalkalmazásban, amikor egy hatóságnak el kell döntenie, hogy egy adott személy/munkáltatója jogszerűen hivatkozik-e arra, hogy fennállnak-e a kiküldetés feltételei vagy sem, vagy amikor munkajogi szabályok alapján kiküldöttnek minősül, de a szociális biztonsági szabályok szerint nem.

### *A munkavállaló érdekeinek védelme*

A szabályos kiküldetés létjogosultságát elfogadó álláspont is szigorúan elítéli a kiküldetési szabályokkal való visszaélést, mert az nemcsak a tisztességes versenyt, de

<sup>33</sup> Ehhez lásd BRZOZOWSKA–MATUSZCZYK–SALAMOŃSKA 2021: 2. A munkajog alatt e tekintetben különösen értve az alábbi szabályokat:

- A munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló, 1996. december 16-i 96/71/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL, 1997. L 18., 1.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 2. kötet, 431.).
- A munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv módosításáról szóló, 2018. június 28-i (EU) 2018/957 európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL, 2018. L 173., 16.).
- A szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról („Róma I”) szóló, 2008. június 17-i 593/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL, 2008. L 177., 6.), amely a „kiküldetés” legtagabb fogalmát tartalmazza.

<sup>34</sup> A Rendelet 12. cikk 1. bekezdése. Lásd továbbá BRZOZOWSKA–MATUSZCZYK–SALAMOŃSKA 2021: 2.

<sup>35</sup> FUCHS 2017: 1.



a munkavállalók jogainak védelmét is aláássa.<sup>36</sup> Az eltérő kollíziós szabályokból fakadó eltérő értelmezések nemcsak a munkavállalók jogait és a nemzeti szociális rendszerek hatékonyságát érintik, hanem a munkaadók érdekeit és a szolgáltatásnyújtás szabadságát is.<sup>37</sup> Ezek az eltérések a munkáltatókat olyan kiskapuk keresésére ösztönzik, amelyekkel profitjukat messzemenőig maximalizálni tudják. Ebben az sem akadályozza egyiket-másikat, hogy olykor ez kifejezetten a munkavállaló kárára történik, az alacsonyabb bérezést vagy a szociális biztonsági járulékok megfizetésének a lehető legalacsonyabb szinten való tartását tűzve ki célul (amit a munkavállaló kevésbé vagy legalábbis nem azonnal érzékel hátrányként).

Az úgynevezett Manpower-ügyben az EUB rámutatott, hogy a kiküldetési rendelkezések célja „a munkavállalók szabad mozgását korlátozó akadályok leküzdése, valamint a gazdasági interpenetráció ösztönzése az adminisztrációs bonyodalmak elkerülése mellett a munkavállalók, a vállalkozások és a szociális biztonsági szervek számára”.<sup>38</sup> Az EUB eredetileg tehát a munkavállaló szabad mozgásnak biztosítását tekintette meghatározónak. Ugyanígy a szociális biztonsági intézmények és a munkáltatók érdekeit is szükségesnek tartotta vizsgálni. Emellett fontosnak tartotta a kiküldetés alapvető céljának meghatározását, ahol a bírói jogértelmezésben kezdetben az egyszerűsítés szempontjainak előtérbe helyezését látjuk.

Később azonban fordulatot jelentett a szolgáltatásnyújtás szabadságának előtérbe helyezése,<sup>39</sup> amivel az egyszerűsítés igénye második helyre szorulni látszik,<sup>40</sup> és amely fordulat jellegénél fogva a szociális jogokat, azaz különösen a munkavállalói jogokat is háttérbe szorította. Ez a szabadság nem korlátlan azonban a szolgáltatást nyújtók számára, mert ítéleteiben a kiküldetés jogszerűségét meghatározó feltételeket az EUB tovább szigorította.

### *Uniós állampolgárok kiküldetésének feltételeit szigorító EUB ítélkezési gyakorlat sarokpontjai*

Mint azt korábban említettük, az EUB számos döntésén keresztül fejlesztette ki azt a feltételrendszert, amely a mai kiküldetési feltételrendszer komplex szabályrendszerét alkotja. Az általános, azaz az EU-s állampolgárokat érintő fejlődést jól jellemzi, hogy a székhely szerinti országban is rendszeres és jelentős tevékenységvégzéssel kapcsolatos feltételt hogyan fejlesztette tovább az EUB újabb és újabb döntésében. Az EUB a feltételt

<sup>36</sup> FUCHS 2017: 2.

<sup>37</sup> BRZOZOWSKA–MATUSZCZYK–SALAMOŃSKA 2021: 3.

<sup>38</sup> ECJ 35/70 Manpower-eset [ECLI:EU:C:1970:120] ítélete 10 pontja. Részletesebben lásd CORNELISSEN 2018: 267. Továbbá Kártyás is megjegyzi, hogy érdekes módon az EUB egyik első legfontosabb döntését éppen egy ilyen speciális foglalkoztatási (még kiküldetéséknél is atipikus) ügyben hozta meg. KÁRTYÁS 2020: 96.

<sup>39</sup> C-202/97. sz. Fitzwilliam-eset [ECLI:EU:C:2000:75] ítélete.

<sup>40</sup> CORNELISSEN: 2018: 267.



elsőként a munkaerő-kölcsönzés esetében rögzítette a Fitzwilliam-ítéletben.<sup>41</sup> A jelentős, székhely szerinti tevékenység kritériumát általánosítva, feltételként már általában valamennyi kiküldetés tekintetében elvártak rögzíti azt a Plum-ítéletben.<sup>42</sup> Majd a Banks-esetben ezt a követelményt az önfoglalkoztatókra is kiterjesztette.<sup>43</sup> A feltételt tehát a bírósági jogfejlesztés eredményének tekinthetjük, amit aztán az utólagos jogalkotás is követett.<sup>44</sup>

A kiküldetéssel kapcsolatos ügyekként került az EUB elé a Hudzinski- és az azzal egyesített Wawrzyniak-ügy,<sup>45</sup> ahol korábbi álláspontjától eltérően az EUB két tagállam szociális biztonsági jogának ellátásokat érintő rendelkezései egyidejű alkalmazására is látott lehetőséget ugyanazon (gyermeknevelés tekintetben nyújtott) ellátás esetében, ezzel egyébként áttörve az alkalmazandó jog kizárólagosságának elvét.

A kiküldetés ötödik feltételeként megjelenő felváltó kiküldetés tilalma a magyar érintettségű Alpenrind-esethez köthető, amely alapvetően tovább szigorította a kiküldetés lehetőségeit.<sup>46</sup>

### *A kiküldött személy harmadik ország állampolgára – „tisztességes” versenylőnyök?*

Már a tagállamok saját állampolgárait érintő kiküldetések is igen érzékeny kérdéseket vetettek fel a versenylőny jogossága-jogtalansága tekintetében, azonban ennél is nagyobb ellenállást váltott ki, ha az egyik tagállamban működő vállalkozás harmadik ország állampolgárát alkalmazta és küldte ki egy másik tagállamba. Számos ítélet alapján alakult ki az a gyakorlat, hogy a harmadik országokból származó, nem EU-s

<sup>41</sup> C-202/97. sz. Fitzwilliam-eset [ECLI:EU:C:2000:75] ítélete, amit az EUB máig következetesen követ (lásd például C-115/11. sz. Format-eset, [ECLI:EU:C:2012:606] ítélete 32. pont; C-2/05. sz. Rijkdienst-eset, [ECLI:EU:C:2006:69] ítélete 19 pont). Érdemes figyelmet fordítani arra is, hogy: „E feltétel mindig csak az eset összes körülményei alapján vizsgálható, az ítélet csak példálózó felsorolást adott az elbírálásnál figyelembe vehető szempontokról (C-202/97. sz. Fitzwilliam eset para. 40., 43., 45).” Lásd részletesebben KÁRTYÁS: 2020: 96; FUCHS 2017: 4.

<sup>42</sup> C-404/98. sz. Plum-eset [ECLI:EU:C:2000:607] ítélete 21–23 pontjai. Az ebben az ügyben hozott ítélet feltárta a munkáltatók tipikus stratégiáit, amelyeket a kiküldetési rendelkezések kihasználása érdekében választanak, amelyek alkalmazása igen kétséges. Az EB döntése egyértelmű volt abban, hogy ha a tisztán belső irányítási tevékenység kivételével valamennyi tevékenységét a kiküldetés helye szerinti államban végzi a vállalkozás végzi, nem hivatkozhat a 883/2004 rendelet 12 cikkére. FUCHS 2017: 4.

<sup>43</sup> C-178/97. sz. Banks-eset [ECLI:EU:C:2000:169] ítélete 25 pont. Részletesebben lásd KÁRTYÁS: 2020: 96.

<sup>44</sup> KÁRTYÁS: 2020: 97. „A Migráns Munkavállalók Szociális Biztonságával Foglalkozó Igazgatási Bizottság 2001/891/ EK határozata, amely lényegében a Bíróság esetjogát összegezve ad példákat is a kiküldetési kivétel alkalmazásához.”

<sup>45</sup> C-611/10. és C-612/10. sz. Waldemar Hudzinski kontra Agentur für Arbeit Wesel- Familienkasse (C-611/10) és Jaroslaw Wawrzyniak kontra Agentur für Arbeit Mönchengladbach Familienkasse (C-612/10), [ECLI:EU:C:2012:339]. Részletesebb értékeléséhez lásd MELIN 2019: 44.

<sup>46</sup> A Bíróság ezt a feltételt szigorúan értelmezi, és akkor sem tekinti alkalmazandónak a kiküldetésre vonatkozó speciális szabályt, ha a kiküldött munkavállaló leváltására érkező személyt egy másik munkáltató foglalkoztatja. C-527/16. sz. Alpenrind-eset, para. 89–100. [ECLI:EU:C:2018:669]. Részletesen lásd GELLÉRNÉ LUKÁCS – KOVÁCS 2019: 86–87.



állampolgárok másik tagállamból való kiküldése esetén e személyek mentesülnek a beutazási vízum vagy a munkavállalási engedély alól.<sup>47</sup>

E megközelítés kialakításával valójában az EUB vezetett be egy olyan mobilitási rendszert, amely talán az alapító atyák szándékán is jelentősen túlmutat, egyfajta, a tagállamok által nem támogatott és nem kívánt mértékű integrációhoz vezetve ezzel.<sup>48</sup> Ahogyan azt Mussche és Lens hangsúlyozza, „[a] Bíróság saját maga hoz létre új gazdasági valóságokat. Miközben ez a rendszer tovább csökkenti a tagállamok migrációs szuverenitását [...]”.<sup>49</sup> A szerzőpáros hangsúlyozza, hogy az elmúlt évtizedek során az EUB ellentmondásos ítélkezési gyakorlatot alakított ki, amely nagymértékben megkönnyíti a szolgáltatások szabad mozgását a szociális és munkaügyi jogok rovására,<sup>50</sup> ez pedig észszerű forrása a tisztességtelen versenylőnyökre való hivatkozásnak a fogadó országok részéről.

A Vander Elst ügy kapcsán ugyanis az EUB már igen korán lehetővé tette a harmadik országok állampolgárainak szabad kiküldetését az EU-ban.<sup>51</sup> Az EUB aktivizmusa nem teljesen szakad el a tagállami akarattól, vagyis a bírák inkább azok preferenciáira is figyelemmel vannak bizonyos mértékig. Ezeket azonban csak abban a mértékben veszik figyelembe, hogy minimalizálják a bírói döntések jogalkotói felülbírálatát,<sup>52</sup> vagy extrém esetben a nemzeti politikai döntéshozatal (mint például a brexit) negatív hatásait.<sup>53</sup> Összességében ez sem változtat azon, hogy az EUB a Bizottsággal karöltve mindent megtett annak érdekében,<sup>54</sup> hogy az alapvető vezérlőelv a kiküldetés esetében a szolgáltatásnyújtás szabadsága legyen, és a munkajogi és szociális biztonsági jogi nemzeti érdekeket ennek messzemenően alárendelje.<sup>55</sup>

Az EUB ítélkezési gyakorlat fő kedvezményezettjei tehát a 4 szabadságjog gyakorlói voltak, amelyek között a szolgáltatások szabadsága egyfajta motornak tekinthető ebben a folyamatban. Ahogy Grimm fogalmazott: „Ezek a szabadságok a jogalkotás objektív elveiből a piaci szereplők szubjektív jogává alakultak át, akik ezeket a tagállamokkal szemben a nemzeti bíróságok előtt érvényesíthették.”<sup>56</sup>

Mussche és Lens erre alapozva rámutat, hogy a Vander Elst ügyben és az azt követő ítéletekben éppen ez történt: „[a]z EUB alább tárgyalt ítélkezési gyakorlata illeszkedik az EUB szélesebb körű és jól ismert ítélkezési gyakorlatába, mint például a Viking (2007), Laval (2007), Luxembourg (2008) és Ruffert (2008) ügyek, amelyek úgy alakították ki

<sup>47</sup> CREMERS 2021: 8.; MUSSCHE–LENS 2019: 1255. Ehhez lásd a következő ítéleteket: C-49/98, C-50/98, C-52/98 to C-54/98 and C-68/98 to C-71/98. Van der Elst eset [ECLI:EU:C:2001:564] ítélete, és az azt követő C-438/05 Viking-eset [ECLI:EU:C:2007:772] ítélete, C-341/05. Laval-eset [ECLI:EU:C:2007:809] ítélete, C-731/21 Luxembourg-eset [ECLI:EU:C:2022:969] ítélete és Case C-346/06. Ruffert-eset [ECLI:EU:C:2008:189] ítélete.

<sup>48</sup> MUSSCHE–LENS 2019: 1249.

<sup>49</sup> MUSSCHE–LENS 2019: 1247.

<sup>50</sup> MUSSCHE–LENS 2019: 1247.

<sup>51</sup> Lásd például C-43/93 Vander Elst v Office des Migrations Internationales [1994] ECR I-3803 ügyet.

<sup>52</sup> MUSSCHE–LENS 2019: 1250.

<sup>53</sup> Lásd C-308/14–Bizottság kontra Egyesült Királyság [2016] [ECLI:EU:C:2016:436] ügyet.

<sup>54</sup> MUSSCHE–LENS 2019: 1253.

<sup>55</sup> MUSSCHE–LENS 2019: 2051. Lásd továbbá részletesebben GRIMM 2015: 460–73.

<sup>56</sup> GRIMM 2015: 467. Idézi MUSSCHE–LENS 2019: 2051.



a szolgáltatásnyújtás szabadságát, hogy *de facto* hierarchiát állítottak fel a belső piaccal kapcsolatos gazdasági szabadságok [...] és a szociális alapjogok között.”<sup>57</sup>

## Jogalkotás a munkajogi jogszabályokban az egységesítés érdekében

Hosszas – hazánkat erőteljesen kisebbségbe kényszerítő – jogalkotás eredményeképpen fogadták el a kiküldetés feltételeinek szigorítását célzó rendelkezéseket a legutóbbi munkajogi szabályozásban. A 2018/957 európai parlamenti és tanácsi irányelvvel bevezetett szabályok a jogalkotó szándéka szerint arra irányulnak, hogy a kiküldött munkavállalók munka- és foglalkoztatási feltételei a lehető legközelebb álljanak a fogadó tagállamban letelepedett vállalkozások által foglalkoztatott munkavállalókéhoz. Ennek az irányelvnek a megsemmisítése iránti keresetet Magyarország (C-620/2018 jogeset) mellett Lengyelország is előterjesztett. Ennek oka az volt, hogy az irányelv elfogadására a jogalkotó tévesen választott jogi alapot, a szolgáltatásnyújtás szabadságát biztosító EUMSz 56. cikket, valamint a „Róma I” rendelet normáit megsértette. Ítéletében az EUB a két keresetet teljes egészében elutasította.<sup>58</sup> Azonban a jogalkotási folyamat és a bírósági döntés is egyértelműen rámutatott arra, hogy az uniós jogalkotó szükségesnek tartotta – és ezt az EUB elfogadta –, hogy az uniós szabályozást a fogadó tagállamba kiküldött munkavállalók jogainak megerősítésével oly módon módosítsa, hogy a munkavállalókat e tagállamba kiküldő vállalkozások és az ott letelepedett vállalkozások közötti verseny kereteit kiegyenlítettebb – a jogalkotó álláspontja szerint –, méltányosabb feltételek mellett szabályozzák újra.

## Az EUB jogfejlesztő tevékenységének értékelése

A fentiekben felsorolt, nem teljes körű példák rövid áttekintése lehetőséget ad arra, hogy belássuk, az EUB tevékenysége az árnyoldalaktól sem mentes.<sup>59</sup> A speciális, a harmadik országbeli állampolgároknak az EUB által megkönnyített mobilitása – nem kevés esetben hiperkörkörös, azaz a munkavállalók különböző tagállamok közötti folyamatos mozgatása – egyértelműen illeszkedik az EUB és a Bizottság által vizionált, egyre jobban integrált, egységes piac igényeihez, és még messzebb kerül az eredeti tagállami preferenciáktól.

Miközben az általános, valamennyi kiküldöttet érintő kiküldetési szabályok szigorításával a csalások és visszaélések visszaszorításának munkáját is elvégzi, a másik oldalon az EUB ítélezési gyakorlatával egy olyan gyakran használt mobilitási rendszert

<sup>57</sup> MUSSCHE–LENS 2019: 1252. hivatkozza PICARD–POCHET 2018 tanulmányát.

<sup>58</sup> C-620/2018 jogeset Magyarország v. Európai Parlament és Tanács [ECLI:EU:C:2020:1001] ítélete.

<sup>59</sup> A kiküldetési feltételrendszer finomhangolásának folyamatában ma több érzékeny és még mindig nyitva álló kérdéskör is azonosítható, például a több tagállamban egyidejűleg végzett tevékenység, az önálló vállalkozó kiküldetése, vállalaton (cégcsoporton) belüli kiküldetés, munkaerő-kölcsönzés. Terjedelemi okok miatt itt nincs lehetőség áttekinteni e határterületi kérdések esetjogát, de érdemes a kérdéskör vizsgálatánál szem előtt tartani, hogy ezek is jelentősen befolyásolják a kiküldetési szabályok fejlődését.





hozott létre, amely végképp meghaladja a nemzeti munkaerő-migrációs rendszer építésének hagyományos – nemzetipolitika-vezérelt – elveit. Ezért találjuk a szakirodalomban azt az elsőre akár extrémnek tűnő állítást, hogy – legalábbis a „fogadó országok” szempontjából – az EUB a kiküldetés szabályozását a szolgáltatások szabad mozgásának területére átvezetve lényegében „elbitorolta” a nemzeti hatásköröket anélkül, hogy előzetesen a tagállami akaratok is figyelembe vevő EU-s szintű politikai döntéshozatalra sor kerülhetett volna.<sup>60</sup>

Ennek a kétarcú gyakorlatnak az oka pedig az a kettősség lehet, hogy a kiküldetés fő célja a tagállamok döntéshozói akarata (kiküldöttek jogainak és érdekeinek figyelembevétele a szociális biztonsági jogi koordináció eszközeivel) és az EUB megközelítése (szolgáltatásnyújtás szabadsága) tekintetében egyértelműen nem azonos és nehezen is egyeztethető össze.

A kiküldetés feltételrendszerének szigorítása először nem jogszabályok útján, hanem szinte kizárólag bírósági jogalkotás útján történt, összhangban a bírói célkitűzésekkel.<sup>61</sup> Ahogy az gyakran előfordul, az uniós döntéshozók végül az EUB ítélkezési gyakorlatát kodifikálták. Az EUB által részben kidolgozott elveket 2010-re a 883/2004 EK rendelet 12. cikke, a 987/2009 EK rendelet 14. cikke, részben pedig a Migráns Munkavállalók Szociális Biztonságával Foglalkozó Igazgatási Bizottság (Igazgatási Bizottság) A.2. számú határozata ültette át az alkalmazandó jogi normák és eszközök közé.<sup>62</sup> A folyamatot azonban ezek korántsem zárták le.

Továbbra is vannak kihívások, amelyekkel szembe kell nézniük a jogalkalmazóknak, a nemzeti hatóságoknak, a nemzeti és az uniós jogalkotónak. Annak érdekében, hogy ezeket a kihívásokat megértsük, figyelmünket az uniós jogszabályok végrehajtási eljárásai felé kell fordítanunk.

A kiküldetés tényét a munkáltató (önfoglalkoztató) székhelye szerinti ország illetékes intézménye igazolja az igazolás rendjére vonatkozó szabályok szerint. Jelenleg ez az A1-es formanyomtatvány kérelemre való kiállításával történik. A gyakorlatban a legtöbb vita ezen igazolás körül merül fel. Egyértelműen kitűnik, hogy a szociális biztonsági szabályok nem tartalmaznak hatékony ellenőrzési mechanizmusokat előíró részletszabályokat, vagy azok nemzeti kialakítását kikényszerítő kellően konkrét elvárásokat.<sup>63</sup> Noha a 883/2004 EK rendelet 12. cikke említi az információcserét, a tapasztalatcserét és a bevált gyakorlatok cseréjét a vállalkozások és a munkavállalók helyzetének értékelésére vonatkozó kritériumok meghatározásakor és osztályozásakor, valamint a bevezetett ellenőrzési intézkedésekkel kapcsolatban, ezek gyakorlata igen szegényes. Fuchs igen kritikusan hangsúlyozza, hogy mindezek nem járulnak hozzá a kiküldetési rendelkezések hatékony ellenőrzési és végrehajtási rendszeréhez.<sup>64</sup>

<sup>60</sup> MUSSCHE–LENS 2019: 1258. „Az EB szisztematikusan – a tagállamok munkaerő-migrációval kapcsolatos, megmaradt nemzeti szuverenitásából – teret vajt a TCN kiküldött munkavállalói számára, mégpedig a tagállamok kifejezett akarata ellenére [...]” és 1259: „a bírósági jogalkotás »az EU jogának közvetlen alakításként« is zajlik, amelynek során a Bíróság megkerül minden jogalkotási folyamatot, és a belső piac egyes aspektusait saját maga alakítja ki.”

<sup>61</sup> Az igazolások sérthetetlenségével kapcsolatos folyamathoz lásd részletesebben KÁRTYÁS 2020: 95.

<sup>62</sup> FUCHS 2017: 4.

<sup>63</sup> Csak az Igazgatási Bizottság A2 határozatában találunk kísérletet ellenőrzési mechanizmusok létrehozására, de nagyon szerény szinten.

<sup>64</sup> FUCHS 2017: 5.





## A 883/2004 EK rendelet 16. cikke: az úgynevezett rugalmassági szabályok

Az uniós jogszabályok alapján kijelölt alkalmazandó jogra, illetve a kiküldetésekre vonatkozó rendelkezéseket a gyakorlatban relativizálja magának a Rendeletnek az úgynevezett rugalmassági szabálya.

A Rendelet 16. cikke kimondja, hogy két vagy több tagállam közös megegyezéssel kivételt tehet a 11–15. cikkben meghatározott, alkalmazandó jogszabályokra vonatkozó szabályok alól. Lehetővé teszi ezzel a tagállamok számára, hogy a kötelezően alkalmazandó kollíziós szabályt „félretéve” az adott élethelyzeteket legjobban kezelő „egyedi” megoldásokat fogadjanak el a személyek bizonyos kategóriái számára, amikor a kiküldetés feltételei egyébként jól láthatóan/igazolhatóan nem állnának fenn. Ilyen esetek lehetnek nagy tagállamok közötti ipari, beruházási, technológiai fejlesztési stb. projektek, amelyek 24 hónapot meghaladnak, de időben mégis korlátosak (például repülőgépipari fejlesztések). A 16. cikk alkalmazásának egyetlen feltétele van: a megállapodásnak a munkavállaló érdekében kell állnia. Nyilvánvalóan nagy jelentőséget tulajdonítanak annak a kérdésnek, hogy milyen szempontok alapján kell eldönteni, hogy a megállapodás valóban a munkavállaló érdekében áll-e. Az EUB eddig még nem hozott ítéletet ebben a kérdésben.<sup>65</sup> Nyilvánvalóan léteznek azok a helyzetek, amikor a munkavállaló valódi érdekei ütközhetnek a munkáltatói érdekekkel ilyen esetekben is. Formálisan ugyan rögzített feltétel, hogy az eltérést megalapozó kérelmet a munkavállalónak is alá kell írnia, de az, hogy ezt mivel éri el a munkáltató, és hogy az erőfölénye e tekintetben hogyan korlátozható, jelenleg még inkább elméleti kérdés, mert a gyakorlatban nem került konkrét jogeset formájában az EUB elé. Erre vonatkozóan a végrehajtási rendelet sem tartalmaz kellő szabályozást (talán éppen a bírósági esetjog híján).<sup>66</sup>

Ugyanakkor Cornelissen hangsúlyozza, hogy a 16. cikk szerinti megállapodások visszaható hatályúak lehetnek. A 16. cikk szelleméből és rendszeréből ugyanis az következik, hogy az e rendelkezés értelmében vett megállapodásnak az érintett munkavállaló(k) érdekében alkalmasnak kell lennie arra is, hogy a múltbeli időszakokra is kiterjedjen. Érdemes megjegyezni, hogy ez kihatással lehet a munkajogi alkalmazandó rendelkezésekre is.<sup>67</sup> A Schlecker-ítélet alapján, amely szerint az alkalmazandó szociális biztonsági jogszabályokat meghatározó szabályok eredménye hatással lehet a kollíziós szabályok alkalmazására a munkajogban.<sup>68</sup> Mindez tovább erősíti bennünk a kollíziós szabályok bizonytalanságának képét.

<sup>65</sup> CORNELISSEN 2018: 270.

<sup>66</sup> Az ilyen megállapodásoknak „az érintett munkavállalók érdekében” kell állniuk. Ez a fogalom azonban nem tisztázott a gyakorlatban, alkalmazása számos kérdést vet fel. Lásd részletesebben CORNELISSEN 2018: 283.

<sup>67</sup> CORNELISSEN 2018: 271.

<sup>68</sup> C-64/12 Scheckler-ügy [ECLI:EU:C:2013:551] ítélete 41., 44 pontjai. Lásd ehhez CORNELISSEN 2018: 283.



## *Gyakorlati példák a szándékos visszaélésekre – a nemzeti szociális biztonsági rendszerben fizetett járulékok alapjának nem megfelelő meghatározása*

Számos olyan gyakorlat azonosítható a kiküldetések kapcsán, amely rendszerszerűen felveti a csalás/visszaélés gyanúját.

A visszaélések között a tisztességtelen előnyszerzés egyik klasszikus esetének tartott eljárás, ha a munkáltató a kiküldetéshez kapcsolódó költségtérítésre vonatkozó nemzeti rendelkezéseket kihasználva gyakorlatilag ezekkel emeli meg a kiküldött bérét a kiküldetés országa szerinti bérszínvonal eléréséhez. Valójában tehát nem bért fizet, hanem a jogszabály által előírt költségtérítést vonja be a bérezésbe, és egyben ezekkel csökkenti a bérköltségeit. Ha pedig a nemzeti szabály e költségtérítések adó- és járulékvonzata tekintetében eltérő (kedvezőbb) szabályokat alkalmaz, az kifejezett nyereséget jelenthet számára, lényegében lehetőséget adva arra, hogy a juttatások teljes összege után ne a bérekre vonatkozó járulékokat fizesse meg.

Hasonlóan ehhez a lengyel jog egy kiskapuját kihasználva a munkáltatók a munkatörvénykönyv üzleti utazásokra vonatkozó rendelkezéseit alkalmazzák a kiküldetési szabályok helyett. Ezek esetében ugyanis adómentes a költségtérítés, azaz „[a]z utazási költségtérítésnek a javadalmazás fő összetevőjeként való alkalmazása azt jelenti, hogy a társadalombiztosítási járulék megállapítási alapja mesterségesen alacsony”.<sup>69</sup> Ez a mai napig vitatható gyakorlat a lengyel kiküldöttek esetében, és nyilvánvalóan a fogadó országok részéről érthetően veti fel a tisztességtelen magatartás vádját.<sup>70</sup>

Egy harmadik gyakorlat pedig magának a toborzáskor – lényegében a kiküldetés céljával felvett személy részére – meghatározott bér tekintetében vet fel csalással összefüggő gyanút, amikor a kiküldött bérét mesterségesen alacsony összegben tartják, inkább a nemzeti minimálbéren határozzák meg, semmint a nemzeti átlagbéren. Ez sávós adózás esetében vagy a minimálbért érintő adózási, járulékfizetési kedvezmények esetében relatíve magasabb nettó bért jelent a munkavállalónak (mindenféle a kiküldetésre figyelemmel adott/ígért egyéb jövedelemmel kiegészítve). Ugyanakkor ez egyértelműen mesterségesen alacsonyan tartott járulékszintet eredményez, ami összességében akár jelentős költségelőnyt jelent a munkaerő biztosításában, összevetve a fogadó ország ugyanolyan munkaerőköltség-szintjével.<sup>71</sup>

Érthető, hogy az eleve kiszolgáltatott munkavállalók meggyőzése e költségcsökkentési stratégiák tekintetében nem okoz nehézséget az amúgy is jobb tárgyalási pozícióban levő munkáltatónak.<sup>72</sup> Az egyes kiküldetési gyakorlatok esetében azonban nem minden csalás, ami esetleg annak látszik.

<sup>69</sup> BRZOWSKA–MATUSZCZYK–SALAMOŃSKA 2021: 6.

<sup>70</sup> BRZOWSKA–MATUSZCZYK–SALAMOŃSKA 2021: 6.

<sup>71</sup> BRZOWSKA–MATUSZCZYK–SALAMOŃSKA 2021: 6.

<sup>72</sup> Az ukránok könnyen kiküldethetők az EUB által kidolgozott „Vander Elst mobilitási rendszer” következményeként. MUSSCHE–LENS 2019: 1256.



## *Értelmezési nehézségek, információhiány, a jogalkalmazói tudatosság alacsony szintje*

A munkavállalók kiküldetésére vonatkozó jogi szabályozás összetettsége olyan helyzeteket teremthet, amelyekben nehéz helyesen meghatározni az alkalmazandó jogszabályokat, ami növeli a tévedés kockázatát. Ennek kapcsán érdemes rámutatni arra is, hogy nem minden esetben a csalás szándéka vezeti a rossz döntésben a munkáltatót. A munkáltatók és a munkaező-kölcsönző cégek nincsenek mindig tisztában azzal, hogy milyen konkrét szabályokat kell alkalmazniuk. Előfordul, hogy a szociális biztonsági járulékot fizetők küzdenek az alkalmazandó jogszabályokra vonatkozó szabályok értelmezésével, és téves következtetést vonnak le.<sup>73</sup>

Ugyanakkor egy másik fontos feladat, hogy a kiküldött munkavállalók is tisztában legyenek azzal, hogy mit jelent esetükben a kiküldetés, milyen különbségek vannak, ha kiküldött munkavállalóként vesznek részt a szolgáltatás nyújtásában, vagy ha más formában, például önálló vállalkozóként. Látniuk kell, hogy milyen következményekkel jár, ha a nemzeti munkajogon kívüli szerződések (meghatározott tevékenységek végzésére vonatkozó szerződések, megbízási szerződés vagy ügynöki szerződés, vállalkozási szerződés, önfoglalkoztatókkal való szerződéskötés stb.) használatával lényegében sokkal nagyobb személyes kockázatot vállalnak a várható/megszerezhető ellátásaik tekintetében.<sup>74</sup> Végül alapvető fontosságú, hogy tudják, mi a jogi státuszukat igazoló A1-es formanyomtatvány. Ezért a kiküldő munkaadók és a kiküldött munkavállalók számára szükség van a tudatosság növelésére, különösen a szociális biztonság területén és így az A1-es formanyomtatványokkal és eljárásokkal kapcsolatos információkhoz való hozzáférés tekintetében.<sup>75</sup> Ebben a nemzeti hatóságok kulcsfontosságú szerepet játszhatnak, noha e tekintetben igen nagy kihívásokkal néznek szembe a gyakorlatban. Hogy megértsük mi ennek az oka, célszerű az igazolás dokumentálásának, az adminisztráció működésének kérdéseit alaposabban megvizsgálni.

### *A kiküldetési szabályok végrehajtásának adminisztratív kérdései*

A kiküldetés tényét a munkáltató (önfoglalkoztató) székhelye szerinti ország illetékes intézménye igazolja. Az igazolás rendjére vonatkozó szabályokat a nemzeti jog határozza meg. Jelenleg az igazolásra az A1-es formanyomtatvány kérelemre történő kiállításával kerül sor. Egy fontos jogesetcsoporthoz az igazolás elfogadásának kötelezettségével kapcsolatosan hozható fel jó példaként az EUB nagyon is széles körű jogfejlesztő tevékenységére.

<sup>73</sup> BRZOZOWSKA–MATUSZCZYK–SALAMOŃSKA 2021: 7.

<sup>74</sup> BRZOZOWSKA–MATUSZCZYK–SALAMOŃSKA 2021: 8.

<sup>75</sup> BRZOZOWSKA–MATUSZCZYK–SALAMOŃSKA 2021: 8.



## Jogeseteken alapuló jogfejlődés

A 2000-es évekbeli gyakorlat alapján a küldő tagállamban kiállított kiküldetési igazolást a fogadó tagállamban el kell fogadni, azt nem hagyhatja figyelmen kívül addig, amíg azt a kiállító intézmény vissza nem vonja. Erre sem a fogadó tagállam intézményei, hatóságai, sem a nemzeti bíróságai nem jogosultak a Herbosch Kiere ítéletben foglaltak alapján.<sup>76</sup>

Az EUB jogfejlesztő tevékenységének során azonban vargabetűket is leírt, felülvizsgálva akár önmagát is. Az EUB a szociális biztonsági hatóságok együttműködésének megerősítésével kapcsolatosan az Altun-ítélettel törte át az igazolási szabályoknak ezt a fenti alapelvét. Az EUB kimondta, ha a nyomtatványt kiállító hatóságot konkrét visszaélésre utaló információkat megjelölve keresi meg a fogadó tagállam hatósága, és ennek ellenére észszerű határidőn belül nem intézkedik a visszavonás iránt, akkor a fogadó tagállam nemzeti bírósága saját hatáskörében dönthet arról, hogy az igazolást figyelmen kívül hagyja, és elrendelheti, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság járjon el a munkavállalót fogadó tagállam jogának szociális biztonsági joga alá vonása ügyében.<sup>77</sup> Ez természetesen nem érinti a munkavállalónak azt a jogát, hogy ezt a döntést a jogorvoslati lehetőségeivel élve megtámadja.<sup>78</sup>

A bírósági döntések irányának változását jobban megérthetjük, ha megvizsgáljuk, hogyan is történik a jogosultságok igazolása a tényleges gyakorlatban.

## Jogosultságok igazolása

A kiküldetés tényének igazolása jelenleg az A1-es formanyomtatvány kérelemre való kiállításával történik. Eredetileg az EUB kimondta, hogy az minden hatóságra a fogadó országban kötelező. Érvénytelenítését a kibocsátó ország hatóságától kell kérni a jóhiszemű együttműködés elvét<sup>79</sup> figyelembe véve.<sup>80</sup> A hatóságok kötelesek együttműködni a téves A1-es formanyomtatvány visszavonása érdekében,<sup>81</sup> de egyoldalúan a fogadó ország hatósága, azt figyelmen kívül hagyva, nem vonhatja saját joga hatálya alá a kiküldöttet (visszamenőleges hatállyal pedig ez végképp kizárt). Az A1-es formanyomtatványt csak nemzeti bíróság és csak bizonyított csalás vagy joggal való visszaélés és meghatározott feltételek esetén hagyhatja figyelmen kívül.<sup>82</sup> A visszaéléseknek sok

<sup>76</sup> C-2/05. sz. Herbosch Kiere eset, [ECLI:EU:C:2006:69] ítélete 20–21., 25. pontjai.

<sup>77</sup> C-359/16. sz. Altun-eset, [ECLI:EU:C:2018:63] ítélete 55–56. pontjai; újabb esetjoga a Vueling-ítéletekben található (lásd alább).

<sup>78</sup> C-620/15. sz. A-Rosa Flussschiff eset [ECLI:EU:C:2017:309] ítélete 44. pontja.

<sup>79</sup> EUSz 4. cikk (3) bekezdése, részletesebben lásd KÁRTYÁS 2020: 95.

<sup>80</sup> CORNELISSEN–WISPELAERE 2020: 160.

<sup>81</sup> KÁRTYÁS 2022: 60.

<sup>82</sup> Altun-ítélet, és a C-370/17. és C-37/18. sz. egyesített ügyek; Vueling-ítélet [ECLI:EU:C:2020:260]; RENNUY 2020: 216; hatását tekintve részletesebben lásd CORNELISSEN–WISPELAERE 2020: 161; KÁRTYÁS 2020: 95.



esetben a valódi indokát az jelentette, hogy a formanyomtatványokat kibocsátó hatóságok nem rendelkeztek olyan kapacitásokkal, amelyek a benyújtott kérelmek mögött álló tények érdemi ellenőrzését lehetővé tették volna, ezeket lényegében a nyilatkozatokra tekintettel szinte automatikusan fogadták be.

Nagy előrelépést jelenthet ezen a téren a jövőben az információcsere elektronizálása.<sup>83</sup> Igaz ez különös tekintettel arra is, hogy a rendszer bevezetése előtt pusztán a kibocsátott – és a munkáltató és munkavállaló részére kiadott – A1-es formanyomtatványok alapján képzett adatbázisok nem jelentettek megfelelő adatforrást a kiküldött munkavállalók számának, tömegének pontos vizsgálatához sem.<sup>84</sup> Sok esetben csak a pusztán számokat lehetett azonosítani, az adatok arra teljesen alkalmatlanok voltak a gyakorlatban, hogy az érdemi aggályok (csalás, tévedés) esetében, a komolyabb vizsgálatot igénylő ügyekben az információk gyors cseréjét lehetővé tegyék. Csak példaként erre érdemes belátni, hogy az EU elsősorban az A1-es formanyomtatványokra támaszkodik a szolgáltatói tevékenység elterjedtségének feltérképezésében, azonban az A1-es formanyomtatvánnyal kapcsolatos empirikus kutatások azt mutatják, hogy azok már nem jelentenek megbízható adatforrást a kiküldött munkavállalók mennyiségi vizsgálatához sem.<sup>85</sup> Az elektronikus adatcsere értelemszerűen a gyorsabb és hatékonyabb adatfeldolgozás mellett az adattovábbítás rendszerszerű hatékonyságát is növeli, és a nemzeti ellenőrzés keretében összekapcsolható adatbázisok útján gyorsabbá és kevésbé munkaerő-igényessé teszi a nemzeti hatóságok mindig túlterhelt eljárásait. A 883/2004 EK rendelet módosítási javaslata e téren is tartalmaz további adminisztratív szigorításokat (lásd alább).

Kártyás felhívja a figyelmet arra, hogy az A1-es formanyomtatvány birtoklása nem előfeltétele a 883/2004 EK rendelet 12. cikke alkalmazásának, és a gyakorlatban – különösen a rövid távú kiküldetések esetében – a felek nem kérik a formanyomtatványt a kiküldetés előtt.<sup>86</sup> Ugyanakkor valóban komoly problémák gyökere lehet, ha a kibocsátó hatóság nem megfelelően vizsgálja meg a kibocsátás előtt a kiküldetés feltételeinek tényleges fennállását. Ilyen helyzetekben a tagállami illetékes hatóságok közötti egyeztetések jelentik az egyedüli utat a hatékony rendezésre. A hatósági kiadott igazolás megtámadásának és érvénytelenítésének – még bírói úton is – igen korlátozottak a lehetőségei. Ebben a folyamatban az Igazgatási Bizottság által kidolgozott intézményközi párbeszéd és egyeztetési eljárások szerepe meghatározó lehet egy békés és minél gyorsabb rendezés érdekében.<sup>87</sup>

Jól látható, hogy az igazolási rendszer folyamatosan olyan gyakorlati kihívásokat generál, amelyekre tekintettel nemcsak az EUB-nek, de az európai jogalkotóknak is reagálniuk kellett.

<sup>83</sup> BRZOWSKA–MATUSZCZYK–SALAMOŃSKA 2021: 8.

<sup>84</sup> MUSSCHE–LENS 2019: 1247.

<sup>85</sup> Részletesebben lásd PACOLET–WISPELAERE 2014.

<sup>86</sup> KÁRTYÁS 2022: 61.

<sup>87</sup> KÁRTYÁS 2022: 61.



## Az EU-s jogszabályok módosításának bizottsági javaslata (2016) a kiküldetések vonatkozásában

A számos és a fentiekben értelemszerűen csak részben érintett kihívásra is figyelemmel volt a Bizottság akkor, amikor 2016-ban benyújtotta a 883/2004 EK rendelet és a végrehajtására szolgáló rendelkezések módosítására vonatkozó javaslatát, amelyben a kiküldetéshez kapcsolódóan az elektronikus adatszert érintő egyszerűsítő szabályok mellett a csalások/visszaélések megelőzését célzó szabályokat készített elő és javasolt elfogadásra.<sup>88</sup>

### *Az elektronikus adatszert érintő javaslatok jelentősége*

A bizottsági javaslat megkönnyíti az adatszert, akár egyedi esetekben, akár adat-egyeztetési gyakorlatként. Az adatáramlást tovább könnyíti az Európai Unió Szociális Biztonsági Információcsere Elektronikus Rendszere (EESSI) alkalmazásával, aminek előnye, hogy az információcsere erősíti az államoknak rendeletben előírt együttműködési kötelezettséget érintő megfelelési képességét,<sup>89</sup> miközben csökkenti az ezzel járó költségeket, és egy jól meghatározható eljárásrendet rögzít megfelelő határidőkkel.<sup>90</sup>

### *A javaslat csalások megelőzését célzó elemei*

A bizottsági javaslat egy sor olyan rendelkezést tartalmaz, amelyek konkrét célja a csalás és a visszaélések elleni küzdelem, valamint a kiküldött munkavállalók szociális biztonsági státusza ellenőrzésének megerősítése.<sup>91</sup>

A Bizottság célja volt, hogy javaslatával rendezze az alkalmazandó jogszabályokra vonatkozó ellentmondásos, különböző jogterületeken rögzített uniós szabályok egymáshoz való viszonyait. Így a 883/2004 EK rendelet és a kiküldetési irányelvek közötti kapcsolatot is érintette a tervezet, szigorításokat javasolva a munkáltatók kiküldetésének feltételei tekintetében. A Bizottság által javasolt jelentős változtatásokkal kapcsolatban azonban nincs konszenzus, és a tárgyalások megrekedtek.<sup>92</sup>

<sup>88</sup> COM (2016)815 final. Az Európai Bizottság 2016 decemberében javaslatot terjesztett elő a Rendelet és végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról szóló 987/2009/EK rendelet felülvizsgálatára. A továbbiakban bizottsági javaslat.

<sup>89</sup> RENNUY 2020: 223.

<sup>90</sup> A bizottsági javaslat 2. szakasz (11a) bekezdésével beilleszteni javasolta a 987/2009/EK rendelet 19a cikként a költségsökkentésre vonatkozó új szabályt; és a bizottsági javaslat a 2. szakasz (11b) bekezdése szerint beilleszteni javasolta a 987/2009/EK rendelet 20. cikkének (3) bekezdésébe is a határidőkről szóló módosított szabályt.

<sup>91</sup> CORNELISSEN–WISPELAERE 2020: 161.

<sup>92</sup> BRZOWSKA–MATUSZCZYK–SALAMOŃSKA 2021: 4.





## *A Bizottsági javaslatok intézményi fogadtatása és szakirodalmi kritikája*

A hatóságok közötti információcsere és a rendeletekben említett személyek védelmének biztosítása érdekében az Európai Parlament támogatta az illetékes intézményeket összekötő elektronikus hálózat bevezetését, és kívánatosnak tartotta a rendeletekben említett dokumentumok digitális korszerűsítését, továbbá fontosnak tartotta azt is, hogy a módosítás tisztázza a kiküldött munkavállalókra (a küldő tagállam szociális biztonsági rendszeréhez való tartozás kötelező minimális időtartama, a hordozható dokumentum előzetes, kiküldetés előtti kibocsátása), az önálló vállalkozókra és a több tevékenységet folytató személyekre vonatkozó keretszabályokat. E tekintetben még további szigorító javaslatokat fogalmazott meg.<sup>93</sup> A kiküldetési szabályok esetében az EP szakbizottsága által javasolt módosítások célja, hogy a Bizottság javaslatához képest a módosítással egyértelműen beépüljenek a szövegbe a 2014/67/EU irányelvben az érdemi tevékenység meghatározásához alkalmazott kritériumok. Ezzel szemben a Tanácsban megközelítőleg sem volt ilyen támogató a javaslatok értékelése. Bár 2018-ban létrejött egy általános megközelítés az illetékes Tanácsülésen, az Európai Parlament számos módosító javaslatára figyelemmel 2019. március 29-én a Tanács illetékes intézményi ülése elutasította az előzetes politikai megállapodást,<sup>94</sup> mivel az számos megosztó elemet tartalmazott, főként a munkanélküli-ellátások és az alkalmazandó jogszabályok fejezetekben. 2019 második felében, a finn elnökség alatt a Tanács és az Európai Parlament megállapodott abban, hogy a munkanélküli-ellátások és az alkalmazandó jogszabályok fejezetekkel kapcsolatos kérdések korlátozott köréről folytatják a politikai tárgyalásokat. Kilenc további háromoldalú egyeztetésre került sor a finn, a német, a portugál és a szlovén elnökség alatt. Bár a 2021. december 16-án tartott 17. háromoldalú egyeztetésen a Tanács, a Parlament és a Bizottság tárgyalócsoportjai ideiglenes megállapodásra jutottak, ezt sem sikerült a Tanácsban kompromisszummal elfogadni. Még annak ellenére sem, hogy a két legérzékenyebb kérdésben további engedmények születtek volna. Így a kötelező előzetes bejelentés bevezetésével kapcsolatosan a kompromisszumos tervezet bővíteni javasolta a kivételek lehetőségét, a két vagy több tagállamban folytatott tevékenység esetében pedig törölte a munkavállaló munkaidejét mint a kötelezően alkalmazandó jogot kijelölő

<sup>93</sup> Jelentés a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet, valamint a 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról szóló 987/2009/EK rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról.

<sup>94</sup> Document of Council of the European Union: ST 7698/19 (Brussels, 22 March 2019). Interinstitutional File: 2016/0397(COD) on Proposal for a Regulation Of The European Parliament and of The Council Amending Regulation (EC) No 883/2004 on the Coordination of Social Security Systems and Regulation (EC) No 987/2009 Laying Down the Procedure for Implementing Regulation (EC) No 883/2004 (Text with Relevance for the EEA and Switzerland). Analysis of the Final Compromise Text With a View to Agreement.





elsődleges meghatározó tényezőt.<sup>95</sup> E kérdések azonban továbbra sem engedik a megoldás megszületését, és a tárgyalások tovább folynak.

A szakirodalom több tekintetben is kritikai elemzésnek veti alá a bizottsági javaslatokat, a kiküldetéssel kapcsolatosan a javaslat 1. cikkének 13. pontja, 25. pontja, illetve 2. cikkének 8–12. pontjai tekintetében, ahol a módosítást követően a koordinációs rendeletekben a kiküldetés feltételeinek szigorítása, az ellenőrzés további megerősítése, a Bizottság részére a formanyomtatványok tekintetében jogalkotási hatáskörök biztosítása jelennek meg, figyelemmel az alábbi csomópontokra.

## Adatokon alapuló problémaazonosítás és megoldáskeresés

A kiküldetés szabályozásánál és tervezett egyszerűsítésénél (szigorításánál) mindig figyelemmel kell lenni arra, hogy a csalások elleni küzdelem a reális keretek között maradjon, és az alapjául szolgáló szociális dömping, illetve a teljes koordinációs rendszer negatív hatásai között felelgetett jóléti turizmus elleni küzdelem számadatokon, és ne mítoszokon alapuljon.<sup>96</sup> Ennek alapja az intézmények munkájába épített megfelelő adatgyűjtés lehet,<sup>97</sup> és nem a politikai – sokszor belső politikai, akár választási érdekeket kiszolgáló – szempontok és állítások (lásd például a brexit esetét).

## A munkahely fogalma a jövőben

Egy ilyen felülvizsgálat során általában figyelembe kell venni, hogy a munkaerőpiaci változások és különösen a távmunka, az otthoni munkavégzés és a mind kevésbé a hagyományos munkahelyfogalmon alapuló munkavégzési modellek térhódítása szükségessé teszi magának a munkahely fogalmának az újragondolását, és ez hatással lesz a szociális biztonsági nemzeti és uniós szabályrendszerekre is, a kollíziós szabályok újragondolását is ideértve.<sup>98</sup>

## A kollíziós szabályok összhangjára törekvés

Érdemben előremutató lépés volt a 883/2004 EK rendelet és a munkajogi kiküldetés szabályait rendező irányelv közötti kapcsolat direkt megteremtése, amikor a 884/2004 EK rendelet 12. cikke (1) bekezdése szövegének módosításában a kiküldöttet a 96/71/EK

<sup>95</sup> Document of the Council of the European Union ST15068/21 Interinstitutional File: 2016/0397(COD) on Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Regulation (EC) No 883/2004 on the Coordination of Social Security Systems and Regulation (EC) No 987/2009 Laying Down the Procedure for Implementing Regulation (EC) No 883/2004 (Text with Relevance for the EEA and Switzerland). Analysis of the Compromise Text with a View to Agreement. 5.

<sup>96</sup> CORNELISSEN–WISPELAERE 2020: 162.

<sup>97</sup> A 987/2009 EK rendelet 91. cikke.

<sup>98</sup> A munkaerőpiac jellegében bekövetkezett változásoknak az alkalmazandó szociális biztonsági jogszabályokat meghatározó szabályokra való hatásához lásd részletesebben CORNELISSEN–WISPELAERE 2020: 163.



irányelv értelmében kiküldött személyként javasolja definiálni, és a két jogi szövegben használt fogalmak összehangolására tesz kísérletet. Ennek oka, hogy egyértelmű legyen: „[a] kiküldött munkavállaló kifejezésnek a 96/71/EK irányelvben meghatározott jelentést kell adni anélkül, hogy a Rendelet e cikkének személyi hatályát megváltoztatná”.<sup>99</sup> Nem könnyű azonban „összhangot teremteni” a különböző kiküldetési szabályok között.

A két szabályozás (munkajogi és szociális biztonsági) jelentős eltérése a kiküldő vállalkozással/munkáltatóval szemben támasztott követelményekből ered. Amíg a szociális biztonsági szabályozás tartalmazza a kiküldővel szemben támasztott követelményeket, addig a munkajogi szabályozás nem.<sup>100</sup> A kiindulópont különbsége pedig alapvetően megnehezíti az eltérő kollíziós szabályok összehangolását, és talán fontosabb probléma ez még akkor is, ha a leglátványosabb különbség jelenleg a kiküldetés időtartamának pontos meghatározásában van.<sup>101</sup>

## A kiküldetésekkel kapcsolatos ellenőrzés kérdései

A bizottsági javaslat szerint az ellenőrzés nemcsak annak utólagos, de előzetes feladatai tekintetében is hangsúlyosabbá válik (székhely, tényleges tevékenység végzése előzetes ellenőrzése). Ez a kötelezettség ugyanakkor megnöveli az igazolást kibocsátó intézmény adminisztratív feladatait (időigényesebb lesz az egész folyamat, több dokumentum előzetes benyújtását igénylik majd). Ezt jogalkalmazói oldalról – a végrehajthatóság, adminisztrációsteher-növekedés és a szolgáltatásnyújtást lassító nehezítő többletfeltételek miatt – már most is többen megkérdőjelezzik.<sup>102</sup>

A bizottsági javaslat hangsúlyos feladatnak tekinti a végrehajtási hiányosságok orvoslását. A javaslat ezért tartalmaz rendelkezéseket az előzetes bejelentés megkövetelése tekintetében,<sup>103</sup> míg ma az utólagos bejelentés is elégséges. Ezzel a javaslattal szemben több kritika is felmerült, főleg mert az egyébként jogszerű kiküldetések esetén akadályozza a szolgáltatások szabad nyújtását.<sup>104</sup> Ezért egy, a jelenleginél szigorúbb kötelezettség az igazolás előzetes kérésére egyszerre segítheti és hátráltathatja az uniós jogi normák végrehajtását.

A valódi ellenőrzés és az arra való ösztönzés egyik fő hiányossága, hogy a tagállamok szabad kezet kapnak arra, hogy eljárásaikat maguk alakítsák ki. Fontos javaslat, hogy a Bizottság részéről javaslatként megjelent a rendelettervezet módosításában a komitológiai eljárás keretében elfogadható egységes eljárási szabályok kidolgozására felhatalmazást adó rendelkezés, ezt azonban nem fogadta általános támogatás a tagállamok részéről.<sup>105</sup>

<sup>99</sup> FUCHS 2017: 3.

<sup>100</sup> A Rendelet 12. cikk (1) bekezdése olyan munkáltatót említ, amely rendszerint abban az államban végzi tevékenységét, ahonnan a kiküldetés történik. Ezzel szemben a 96/71/EK irányelv 3. cikke nem tartalmazza a kiküldő vállalkozásra vonatkozó előírásokat. FUCHS 2017: 3.

<sup>101</sup> FUCHS 2017: 3.

<sup>102</sup> BRZOWSKA–MATUSZCZYK–SALAMOŃSKA 2021: 8.

<sup>103</sup> RENNUI 2020, 73. lábjegyzet: A módosító rendelet 2 cikkének (9) bekezdése [módosítja a 987/2009/EK rendelet 15. cikkének (1) bekezdését].

<sup>104</sup> RENNUI 2020, 75. lábjegyzet.

<sup>105</sup> Bizottsági javaslat, 1. cikk (25) bekezdése.



A jogalkotási folyamat megítélése tehát közelről sem csak pozitív. Miközben tisztázza és megerősíti azokat a feltételeket, amelyeknek teljesülniük kell a Rendelet 12. cikkére való hivatkozáshoz (kiküldött munkavállalók), a szabályozás nem teszi egyértelművé és kiszámíthatóvá a *lex loci laboris* és a 13. cikk közötti határvonalat.<sup>106</sup> Másrészről, a szociális biztonsági jogszabályok alkalmazása és értelmezése tekintetében nagyobb jogi egyértelműsége van szükség a kiküldetés esetében. Így egyszerűsíteni kellene az A1-es formanyomtatványok kiállítására vonatkozó adminisztratív eljárásokat, azok tényleges és korszerű digitalizációját teljeskörűen meg kell valósítani,<sup>107</sup> valamint a nemzeti hatóságok munkáját nem további adminisztratív nehézségekkel terhelni. EU-s szinten szükség van objektív iránymutatások kidolgozására a döntéshozatalban és az A1-es formanyomtatványok kiadásában részt vevő közigazgatási szervek ügyintézői részére. Ezek ugyanis nagyban kiküszöbölhetik az értelmezési eltéréseket, valamint hatékonyabbá és rövidebbé tehetik az egész folyamatot.<sup>108</sup>

## Az Európai Munkaügyi Hatóság jelentősége

A szabályozások normatív területén túl maga az EU intézményi szinten is nagyon fontos lépéseket tett, különösen azért, hogy segítse a tagállamokat a kiküldetések kapcsán gyakran jelentkező, határokon átnyúló vitáikban és a munkaerőpiacokkal kapcsolatos együttműködési nehézségeikben. Erre vonatkozóan joggal utalhatunk az Európai Munkaügyi Hatóság (EMH) létrehozásának példájára.<sup>109</sup> E szerv megbízatása jelenleg a klasszikus nemzeti hatósági jellegű feladatok támogatása. Célja többek között a szociális biztonsági rendeletek végrehajtásának támogatása céljából a tagállamok közötti akadálymentes és hatékony együttműködés és információcsere kialakításának, fejlesztésének elősegítése. A kapacitásépítéssel való támogatás, továbbá a tagállamok közötti közvetítés és a bevált gyakorlatok megosztása is kiemelt feladatai közé tartoznak.

Mindettől az várható, hogy az érintett államok beleegyezésével az EMH képes lesz koordinálni és támogatni a közös ellenőrzéseket, amikor több állam hatóságai egy államban ellenőrzést végeznek.<sup>110</sup> Egy hatékony működés esetén ez az európai intézmény megnehezítheti a küldő tagállamok ellenőrzéseket elhanyagoló magatartását, és tevékenysége közvetve bár, de eredményezheti a jogsértő tagállami magatartások csökkenését.<sup>111</sup>

Az EU a 883/2004 EK rendelet végrehajtása elősegítése érdekében egyfajta közigazgatási hálózatot épített ki a tagállamok közötti kapcsolatokat működtető, abban konkrét ügyintézéssel részt vevő nemzeti hatóságok és az Európai Bizottság között. Utóbbi itt konkrétan leginkább az Igazgatási Bizottság képviseli, de ebbe a körbe

<sup>106</sup> CORNELISSEN–WISPELAERE 2020: 163.

<sup>107</sup> EESSI: Az Európai Unió szociális biztonsági információcsere elektronikus rendszere.

<sup>108</sup> BRZOWSKA–MATUSZCZYK–SALAMOŃSKA 2021: 8.

<sup>109</sup> Az EMH a szociális biztonsági kiküldetési kérdéseket további kezelésre jelzi az illetékes uniós intézménynek, nevezetesen a 883/2004/EK rendelet hatálya alatt működő igazgatási bizottságnak. Az ELA mélyrehatóbb elemzését lásd részletesebben GELLÉRNÉ LUKÁCS 2018.

<sup>110</sup> RENNUIY 2020: 221.

<sup>111</sup> RENNUIY 2020: 221.



újabbán az Európai Munkaügyi Hatóság is bekerült, és amelyet az EMH és a Bizottsági javaslat elfogadása esetén a 883/2004 EK rendelet tovább fog erősíteni.<sup>112</sup> Mindazonáltal éppen az ellenőrzések megerősítése jelenti a legnagyobb kihívást a gyakorlatban, amely a szabályzás sikerességének vagy kudarcának kérdését eldöntheti.

Ahhoz, hogy megértsük a bizottsági javaslat elfogadása időbeli elhúzódságának okait, érdemes megnézni, hogy miért is vált ki ekkora vitákat az ellenőrzés kérdése.

## Aszimmetria a hatóságok és intézmények ellenőrzési érdekeltsége és jogosultságai tekintetében

A bizottsági javaslat talán legátfogóbb kritikáját Rennuy-nál olvashatjuk, aki feltárja az uniós elképzelések alapvető hiányosságait és az ebből fakadó várható kudarcokat. Kritikájának lényege a következő. A kezelésre szoruló probléma egyértelműen az, hogy az adminisztratív hiányosságok rendszerszerűen teszik lehetővé a munkáltatók számára, hogy egyoldalúan megválasszák az alkalmazandó szociális biztonsági jogszabályokat,<sup>113</sup> valódi retorziótól kevésbé kell tartaniuk. Ennek oka, hogy a hatóságok és intézmények ellenőrzési érdekeltsége és jogosultságai teljesen aszimmetrikusan vannak elosztva, ezen pedig a bizottsági javaslat nem változtat.

Az uniós jogalkotás ebben a legutóbbi fordulójában a csalások és hibák megelőzését helyezte előtérbe, összhangban a „személyek szabad mozgása terén végrehajtott fordulattal, ahol is a jogok megteremtése helyett a hangsúly a jogérvényesítésre helyeződik”.<sup>114</sup> A bizottsági javaslat azonban nem vagy csak részben alapul azon, hogy feltárta volna a problémák valódi gyökerét. Ezek az alapproblémák kettősek abban a tekintetben, hogy egyrészt a szükséges ellenőrzések adminisztratív feltételei nincsenek meg, másrészt az igazolást kiállító intézmények nem is érdekeltek megfelelő ösztönzők híján abban, hogy valódi ellenőrzést végezzenek a küldetések engedélyezése előtt.<sup>115</sup>

Bár az uniós intézmények közötti együttműködés egyértelmű, jogszabály által előírt kötelezettség, ennek gyakorlata különösen a kiküldetések esetén azt mutatja, hogy a valódi együttműködési készség az esetek többségében kicsi.<sup>116</sup> Erre is figyelemmel érdekes fordulat, és rámutat a probléma valódi fontosságára, hogy mára az EUB ugyan nagyon szűk körben, de áttörte a teljes kötőerő elvét.<sup>117</sup> Ez, noha elméletileg alapvető jelentőségű, hatásában gyakorlatilag azonban csak nagyon kicsi előrelépés a hatáskörök aszimmetriájának feloldásában.

A – kiskaput kereső – kiküldő vállalkozás letelepedésre azt az országot választja, amelyben a rendszer a legkisebb terheket rója rá az alkalmazás és kiküldetés költségei tekintetében (úgynevezett *forum shopping*). Ezt akkor is megteszi, ha valójában a tényleges gazdasági és működése, tevékenysége gyakorlásának központja nem ebben

<sup>112</sup> RENNUI 2020: 231.

<sup>113</sup> RENNUI 2020: 212.

<sup>114</sup> RENNUI 2020: 214. A Bizottsági javaslat rendelettervezete új jogot nem ad, csak a jogérvényesítés feltételeit javító intézkedések bevezetésére tesz javaslatot.

<sup>115</sup> RENNUI 2020: 214.

<sup>116</sup> RENNUI 2020: 215.

<sup>117</sup> RENNUI 2020: 216; Altun- és Vueling-ügyek.



az országban van. Ennek következménye, hogy ezzel a munkavállalóikat megfosztják a kiküldetés célállama szociális biztonsági védelmétől. Ennek a forum shopping gyakorlatnak sok esetben beazonosítható célja, de a legtöbb esetben egyértelmű eredménye, hogy az ilyen kiküldő vállalkozások tisztességtelen versenyelőnyre tesznek szert a célállamban székhellyel rendelkező helyi vállalkozásokkal szemben.

„Az Eurofound nemrégiben készült jelentése arra utal, hogy a kiküldetési feltételek végrehajtása hiányos.”<sup>118</sup> Rennuy úgy látja, hogy bármennyire is hasznosak a bizottsági javaslatok, valójában az alapul szolgáló probléma hiányos meghatározása hátráltatja a jó megoldások megtalálását. Mindez arra vezethető vissza, hogy a kiküldetés valódi feltételei fennállásának ellenőrzése nélkül lényegében csak a küldő tagállam illetékes hatóságai által mechanikusan lepecsételt, de érdemben nem valódi ellenőrzésen alapuló igazolásokat állítanak ki, miközben ezek egyértelműen kötik a célállam szociális biztonsági hatóságát és bíróságait. Ez akadályozza azoknak a végrehajtási mechanizmusoknak a gyakorlati kialakítását, amelyek a tisztességtelen gyakorlatokat képesek lennének hatékonyan előre kiszűrni. A módosítás nem célozza meg a küldő tagállam hatóságainak érdekeltté tételét a jogszabályok végrehajtásában. Mert miközben a legszélesebb körben rendelkeznek hatáskörrel erre, valójában nem is érdekeltek abban, hogy érdemben ellenőrizzenek, ehhez kapacitásokat építsenek. Az ellenőrzésben ugyanakkor nagyon is érdekelt fogadó állam hatóságai szinte semmilyen érdemi hatáskörrel sem rendelkeznek az igazolások felülvizsgálatának kikényszerítésére, a bírósághoz fordulást kivéve, és család esetén csak a bíróság érvénytelenítheti a csalást megvalósító formanyomtatványt, ezért ezek a hatóságok szintén nem igazán érdekeltek a kapacitások építésében, gyakorlati együttműködési kapcsolatok fejlesztésében.<sup>119</sup>

## Megoldási lehetőségek az adminisztratív kapacitások hiányának csökkentésére és az együttműködési hajlandóság javítására

Az uniós intézmények által nemrégiben végrehajtott és módosítási javaslatokban előirányzott szinte valamennyi releváns reformot elemezve Rennuy levonja a következtetést, hogy mivel ezek nem foglalkoznak kellőképpen a probléma gyökerével, szükség van az igazgatási hatáskörök újraelosztására. Szerinte ugyanis a megoldás valahol a hatáskörök, ösztönzők és kapacitások kiegyensúlyozásával, megfelelő összehangolásával születne meg. Fontos lenne a nemzeti bírósági hatáskör, mozgástér erősítése is.<sup>120</sup> A reformnak Rennuy szerint inkább a hatáskörök újraelosztására kell összpontosítania, mint az ösztönzők vagy a kapacitások átcsoportosítására, még akkor is, ha az EMH egyébként a kapacitások hatékonyabb felhasználása érdekében elősegítheti az egyik tagállam ellenőreinek másik tagállamban való ténykedését. Továbbmenve, arra is utal, hogy ha nem egy adott feltétel ellenőrzésére, hanem inkább az egyes mutatók vagy bizonyítékok ellenőrzésére vonatkozó hatásköröket osztanak újra, az még hatékonyabb

<sup>118</sup> RENNUY 2020: 219, 50. lábjegyzet.

<sup>119</sup> RENNUY 2020: 212.

<sup>120</sup> RENNUY 2020: 226.



lenne.<sup>121</sup> Igaz, azt maga is elismeri, hogy a legtöbb végrehajtási tevékenységnek továbbra is a származási tagállamban kellene történnie, mivel a bizonyítékok többsége ott található.<sup>122</sup>

A megosztott adminisztratív végrehajtás nem lenne példa nélküli: mind a származási, mind a fogadó tagállam feladata a kiküldött munkavállalók munkajogi jogainak érvényesítése.<sup>123</sup> A fogadó tagállamnak éppen így új döntéshozatali hatásköröket kell szereznie a szociális biztonság területén is. Ezt a tagállamot fel kell hatalmazni arra, hogy megsemmisítse az igazolásokat, ha olyan feltétel vagy mutató megsértését mutatja ki, amelynek ellenőrzéséhez a legjobb helyzetben van. A fogadó tagállam bevonása segítené leküzdeni azokat a kihívásokat, amelyekkel a küldő állam hatóságai szükségszerűen néznek szembe. Így különösen, hogy területileg korlátozott a küldő céggel kapcsolatos tényfeltáró joga a másik tagállamban végzett tevékenységek kapcsán. A gyakorlatban a folyamatos nyomon követés szükségességét különös módon figyelmen kívül hagyják, ez pedig ismét egy olyan feladat, amelyet mindkét tagállamnak meg kellene osztania.<sup>124</sup>

## Aggályok a Rennuy kritikai elemzésén alapuló javasolt megoldásokkal kapcsolatban

Noha Rennuy hibákat feltáró elemzése részben nehezen vitatható, a levont következtései mégis némileg egyoldalúan, egyértelműen a fogadó ország érdekei szempontjából keresik a válaszokat. Döntően nem a bírósági eljárások tekintetében történő hatáskörmegosztásra helyezi a hangsúlyt, hanem egyből az illetékes hatóságoknak javasol jogot adni a kiküldetés helye szerinti országban. Ez a megközelítés két tényre mutat rá. Alapvetően a csaló, kiskapukereső vállalkozások elleni fellépésre helyezi a hangsúlyt, azzal, hogy abból indul ki, mintha ez lenne a rendszerszerű, nem pedig a jogkövető vállalkozások kiküldetései. A másik tény, hogy ez a megoldás fontosabbnak tartja a „csaló” vállalkozás gyors „büntethetőségét”, és kevésbé koncentrálna a kiküldött munkavállalók védelmére. Egy „igazolt csalás” okán – visszamenőleges hatállyal – megsemmisített A1-es formanyomtatvány esetében természetesen a fizetési kötelezettségeknek a fogadó ország rendszerében nem teljesítése (elmaradása) hamar lehetetlen helyzetbe hozhatja a munkavállalót. Ha valóban csalásban érdekelt cégről van szó, lehetséges, hogy már az illetékes hatóság döntése előtt eltűnik a cég. Az ilyen esetben, a be nem fizetett/elmaradt járulékok miatt a munkavállalók biztosítási történetében így üres időszakok állnának elő (rajtuk kívülálló okok alapján), esetleg már felvett ellátások tekintetében akár visszafizetési kötelezettségük sem lenne kizárható. Amikor az EUB maga is, bár óvatosan és fokozatosan, de egyértelműen megnyitott némi teret a fogadó államok bíróságai előtt, hogy figyelmen kívül hagyják a kétes igazolásokat, egyértelműen lehetővé tette akár a munkavállaló korábban biztosított védelmét garantáló jog alkalmazásának visszamenőleges megszüntetését, a már megszerzett jogainak utólagos felülvizsgálatát

<sup>121</sup> RENNUY 2020: 229.

<sup>122</sup> RENNUY 2020: 230.

<sup>123</sup> A 96/71/EK irányelv 2018/957/EU irányelvvel módosított 5. cikke.

<sup>124</sup> RENNUY 2020: 231.





és csökkentését is. Ez akár konkrétan nyújtott ellátások tekintetében is jelentkezhet megoldandó problémaként. Még a fogadó ország bíróságától is nehezen fogadható el egy ilyen döntés. De egy bírósági eljárásban a kiküldött munkavállalók beavatkozásának megvan a lehetősége, ami a bíróság számára mozgásteret enged olyan döntés meghozatalára, amely a munkavállalók védelmét kellően biztosítja, akár még egy megsemmisítés esetére is (előírva például a két illetékes intézmény közötti olyan megegyezést, amely biztosítja, hogy a munkavállaló jogai önhibáján kívüli okok miatt ne sérüljenek). Ez egy intézmények közötti mechanikus hatáskörmegosztás esetén nem látható könnyen rendezhető kérdésnek. Mindenképpen finomítani kellene tehát a javaslatokat a visszamenőleges megsemmisítés kérdésében.

A hatóságok közötti hatáskörmegosztás esetében egy fokkal jobb megoldás lehet, ha csak a jövőre nézve vonhatná nemzeti szociális biztonsági szabályai alá a kiküldöttet a fogadó ország hatóságának döntése. Ez például valóban csak a szándékosan „csaló” vállalkozásokat riaszthatná el a tevékenységük folytatásától, hiszen eleve a kiskapukeresés vezette őket a nem valódi kiküldetésre, a csalással szerzett előnyük így azonnal eltűnne.

Nem feltétlenül elfogulatlansággal vádolva a fogadó tagállam bíróságait, de óhatatlanul utalnunk kell arra, hogy egy ilyen bíróság igazából csak a fogadó ország területén elkövetett és bizonyítható „csalások” esetében rendelkezhet bizonyítékokkal megfelelően alátámasztott tényekkel. Így még a bíróságok esetében is, a jelenlegi gyakorlaton túlmutató döntési jogkörein felül nehezen lenne elképzelhető jelentős hatáskörbővítés. Minderre tekintettel kérdésként merül fel, hogy csalás esetében egy, a két hatóság közötti jogvita esetében egy választottbírói eljárás nem hozhatna-e eredményt gyorsabban, mint egy teljes körű hatásköri átalakítás. Jelenleg az Igazgatási Bizottság eljárása bizonytalan és nem köti a feleket, de egy választottbírói eljárás a döntés kötőerejére tekintettel lehetne eredményesebb. Azonban még az Igazgatási Bizottság hatáskörének békéltető jogkörei vagy az EMH hatáskörének fokozatos bővítése is biztonságosabb előrelépésnek tűnik, mint Rennuy javaslatai.

## Összefoglalás és következtetések

A tanulmány célja az volt, hogy rámutasson az alkalmazandó jog egyik legfontosabb kivételi szabályának, a kiküldetés szabályozásának időszerű kihívásaira. Ennek során a vonatkozó uniós szabályozás fejlődésének kihívásait, a kihívásokra adott válaszokban érdemi jelentőségű uniós szabályozás fejlődési irányait vizsgálta meg. E körben a bírói jogfejlesztésre (a releváns jogesetek fejlődési irányaira), a vonatkozó uniós rendeleti szabályok fejlődésének szabályozási eszközeire különösen fontos kellő figyelmet fordítani. Utóbbi tekintetében a tanulmány vizsgálat alá vonta a folyamatban levő jogszabály-módosítási javaslatok célkitűzéseit, a módosítások irányát és a javasolt rendelkezések várható hatásait elfogadásuk esetén.

A végrehajtható és hatékony eljárásokat biztosító jogfejlesztéshez arra kell érdemi választ keresnie a jogalkotónak, hogy a kiküldetés és annak szabályozása a tisztességtelen verseny eszköze vagy a szolgáltatásnyújtás szabadságának valódi eszköze-e valójában. A kiküldetés megítélése igen komplex. Egyrésztől a protekcionizmus, másrésztől a nyereségmaximalizáló kiskapukeresésének kultúrája óhatatlanul is arra vezetett,





hogy a vádak politikai szintű vitáig emelkedjenek a tagállamok között. A kérdés nem elméleti, mert a jogszabályalkotást megelőzte az a bírói jogfejlesztő gyakorlat, amely az egyes anomáliákat a legtöbb esetben beazonosította, és azok tekintetében az uniós jogi normák EUB szerinti alkalmazhatóságára rámutatott, ezzel pedig sokszor a tagállami elképzelésekkel ellentétes kereteket alakított ki a kiküldetési szabályok továbbfejlesztésének folyamatában.

Az uniós intézmények jogalkotási tevékenységének legújabb fordulópontja, hogy a Bizottság 2016-ban benyújtotta a 883/2004 EK rendelet és annak a végrehajtására szolgáló 987/2009 EK rendelet módosítására vonatkozó javaslatát. A folyamat előrehaladása azonban eddig inkább tekinthető kudarcnak, semmint sikernek. A javaslatok az információcsera megkönnyítése mellett a kiküldetési szabályok egyszerűsítésének és pontosításának kérdéseit is érintik. A javaslat azonban láthatóan már benyújtásakor sem volt képes számos kihívásra megfelelő választ adni. Az egyik legfontosabb kérdés tekintetében sem megközelítésében, sem javasolt szabályaiban nem tud jelentős áttörést hozni. Az adminisztratív feltételek tekintetében ugyanis továbbra is alapvető és megoldhatatlannak tűnő kihívásokkal küzd az uniós szabályozás és a végrehajtás nemzeti gyakorlata, ezen lényegében nem változtatna a fenti rendeletek javasolt módosításainak elfogadása sem. A javaslat a tagállami illetékes hatóságoknak az engedélyezés, ellenőrzés esetében fennálló kapacitásbeli hiányosságait, azoknak a fejlesztésben való érdekeltté tételét nem alapozza meg. A jogalkotás elhúzódása lehetőséget adott arra, hogy a szakirodalomban a javaslatok érdemi kritikája – még a módosítások elfogadása előtt – megjelenhessen, amelyek közül a legélesebb talán az, hogy a Bizottság javaslata az elvi jelentőségű hatáskörmegosztás tekintetében sem volt képes a gyakorlatban működőképes megoldásokat adni.

Az nem vitatható, hogy a szándékos csalások ellen fel kell lépni. Azonban nem biztos, hogy a hatóságok közötti hatáskörmegosztás lehet a megoldása a jelenlegi kapacitáshiányok kezelésének, illetve az intézmények jelenleg valóban hiányos érdekeltégi ösztönzőrendszere megteremtésének. A megoldások keresésében nagyobb szerepet kellene hogy kapjon a munkavállalók érdekeinek szem előtt tartása. Noha az EUB sem mindig erre helyezi a döntéseiben a hangsúlyt, a jogalkotónak mindenképpen olyan megoldásokat kell találnia, amelyek újra fókuszpontba helyezik a munkavállalót. Az az irány, hogy a munkajogi és a szociális biztonsági kiküldetési szabályok között nagyobb összhangot kíván biztosítani a jogalkotó, úgy tűnik, hogy ezt szolgálja, azaz a munkavállalók hatékonyabb védelmét. A munkajog esetében ismert hatáskörmegosztások éppen ezt a legfontosabb célt hivatottak megvalósítani. Fontos, hogy a szociális biztonsági koordinációs szabályok is e tekintetben szigorodjanak, és nem más céllal. Éppen ezért a két jogterület összhangba hozását is ezen az úton, a munkavállalók érdekeit középpontba helyező megoldások útján kell megvalósítani. Ez pedig elősegítheti, hogy a hatóságokat a szabályozás rákényszerítse érdemi ellenőrzésekre a munkáltatók jogsértő gyakorlatainak kiszűrése érdekében.



## Felhasznált irodalom

- BRZOZOWSKA, Anita – MATUSZCZYK, Kamil – SALAMOŃSKA, Justyna (2021): Social Security Coordination in the Posting of Workers from Poland: Identifying Challenges and Proposing Solutions. *European Centre For Social Welfare Policy And Research Policy Brief*, 17.
- CORNELISSEN, Rob – WISPELAERE, Frederic De (2020): Sixty Years of European Social Security Coordination: Achievements, Controversies and Challenges. In VANHERCKE Bart et al. (szerk.): *Social Policy in the European Union 1999–2019: The Long and Winding Road*. Brussels: European Trade Union Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE). Brussels
- CORNELISSEN, Rob (2018): Conflicting Rules of Conflict: Social Security And Labour Law. In VERSCHUBREN, Herwig (szerk.): *Residence, Employment and Social Rights of Mobile Persons On How EU Law Defines Where They Belong*. Cambridge: Cambridge University Press, 255–284. Online: <https://doi.org/10.1017/9781780687292.013>
- CREMERS, Jan (2021): *Mapping the Rules on Posting and Short Term Migration of Third Country Nationals: The Legal Framework and Practice in the Netherlands*. Brussels: ETUI.
- EICHENHOFER, Eberhard (2009): Application of the Coordination Regulation in the Context of Decentralization and Regionalization in Matters of Social Security. In JORENS, Yves (szerk.): *50 Years of Social Security Coordination. Past – Present – Future*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 72–90.
- FUCHS, Maximilian (2017): *Distacco dei lavoratori, Unione Europea e ordinamenti nazionali. Recent Developments and Proposed Changes in the Area of Posting*. Faculty of Law at the University of Zagreb. (Updated version of two papers given in October 2017 at the above international workshop Università degli Studi di Napoli and at a FreSsco seminar.)
- GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva (2008): *Személyek szabad mozgása az Európai Unióban*. Budapest: Tullius.
- GELLÉRNÉ LUKÁCS, Éva (2018): European Labour Authority: The Guardian of Posting within the EU? *Magyar Munkajog/Hungarian Labour Law*, 5(1), 1–21.
- GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva – KOVÁCS Réka (2019): Szociális biztonsági koordináció és munkaerőmozgás – az Alpenrind-eset és az Osztrák Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság ítélete. *Európai Tükör*, 22(3), 79–91. Online: <https://doi.org/10.32559/et.2019.3.6>
- GRIMM, Dieter (2015): The Democratic Costs of Constitutionalization: The European Case. *European Law Journal*, 21(4), 460–473. Online: <https://doi.org/10.1111/eulj.12139>
- HUNGLER Sára et al. (2020): *Az Európai unió szociális és munkajoga*. Budapest: ELTE Eötvös.
- KÁRTYÁS Gábor (2020): *Kiküldött munkavállalók a magyar és az uniós jogban*. Budapest: Pázmány Press.
- KÁRTYÁS, Gábor (2022): Posted Workers and the Coordination of Social Security Systems. *Hungarian Labour Law E-Journal*, (1), 51–67.
- MEI, Anne Pieter van der (2013): India-EU Migration: The Social Security Rights of Indian Nationals Moving to and within the European Union. *CARIM-India Research Report*, 24. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2361463>



- MELINE, Pauline (2019): *The External Dimension of EU Social Security Coordination – Towards a Common EU Approach*. Leiden–Boston: Brill–Nijhoff. Online: <https://doi.org/10.1163/9789004415331>
- MUSSCHE, Ninke – LENS, Dries (2019): The ECJ’s Construction of an EU Mobility Regime–Judicialization and the Posting of Third-country Nationals. *JCMS*, 57(6), 1247–1261. Online: <https://doi.org/10.1111/jcms.12891>
- PACOLET, Jozef – WISPELAERE, Frederic De (2014): *Posting of Workers Report on A1 Portable Documents Issued in 2012 and 2013*. Brussels: European Commission.
- PICARD, Séverine – POCHEP Philippe (2018): The Posting of Workers Saga: A Potted Version of the Challenges Engulfing Social Europe. *ETUI Policy Brief*, 6. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3211853>
- RENNUY, Nicolas (2020): Posting of Workers: Enforcement, Compliance, and Reform. *European Journal Of Social Security*, 22(2), 212–234. Online: <https://doi.org/10.1177/1388262720931658>
- STRBAN, Grega (2018): Member States’ Approaches To Bilateral Social Security Agreements. *European Journal Of Social Security*, 20(2), 129–147. Online: <https://doi.org/10.1177/1388262718771789>
- VERSCHUEREN, Herwig (2016): Employment and Social Security Rights of Third-Country Labour Migrants under EU Law: An Incomplete Patchwork of Legal Protection. *European Journal of Migration and Law*, (18), 373–408. Online: <https://doi.org/10.1163/15718166-12342107>
- VERSCHUEREN, Herwig (2018): Employment and Social Security Rights of Third Country Nationals Under the EU Labour Migration Directives. *European Journal of Social Security*, 20(2), 100–115. Online: <https://doi.org/10.1177/1388262718771792>
- WISPELAERE, Frederic De – PACOLET, Jozef (2015): *Posting of Workers. Report on A1 portable documents issued in 2014*. Network Statistics FMW&SSC, European Commission.
- WISPELAERE, Frederic De – SMEDT, Lynn De – PACOLET, Jozef (2020) *Posting of Workers: Report on A1 Portable Documents Issued in 2018*. Brussels: Publications Office of the European Union.

## Jogi források és egyéb dokumentumok

- Az Európai Parlament És a Tanács 96/71/EK irányelve (1996. december 16.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről 2018/957/EU irányelvvel módosított 5. cikke (HL L 18., 1997. 01. 18., 1–10.)
- A Tanács 1958. szeptember 25-i 3. rendelete a migráns munkavállalók szociális biztonságáról (JO 1958, 561.) és a végrehajtására elfogadott a Tanács 1958. december 3-i 4. sz. rendelete a migráns munkavállalók szociális biztonságáról szóló 3. sz. rendelet végrehajtási eljárásairól és kiegészítő rendelkezéseiről (OJ 1958, 30, 597.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról (a továbbiakban: Rendelet) (EGT és Svájc vonatkozású szöveg) (HL L 200., 2004. 06. 07., 1–86.)



Az Európai Parlament és a Tanács 987/2009/EK rendelete (2009. szeptember 16.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról (EGT és Svájc vonatkozású szöveg) (HL L 284., 2009. 10. 30., 1–42.)

ECJ 35/70 Manpower-eset [ECLI:EU:C:1970:120] ítélete

C-527/16. Altun-eset [ECLI:EU:C:2018:669], és a Vueling C-370/17. és C-37/18. sz. egyesített ügyek. [ECLI:EU:C:2020:260] ítéletei

C-115/11. sz. Format-eset [ECLI:EU:C:2012:606] ítélete

C-178/97. sz. Banks-eset [ECLI:EU:C:2000:169] ítélete

C-2/05. sz. Herbosch Kiere eset [ECLI:EU:C:2006:69] ítélete

C-2/05. sz. Rijksdienst-eset [ECLI:EU:C:2006:69] ítélete

C-202/97. sz. Fitzwilliam-eset [ECLI:EU:C:2000:75] ítélete

C-404/98. sz. Plum-eset [ECLI:EU:C:2000:607] ítélete

C-527/16. sz. Alpenrind-eset [ECLI:EU:C:2018:669] ítélete

C-611/10. és C-612/10. sz. Waldemar Hudzinski kontra Agentur für Arbeit Wesel- Familienkasse. és Jaroslaw Wawrzyniak kontra v Agentur für Arbeit Mönchengladbach [ECLI:EU:C:2012:339] egyesített ügyek ítélete

C-620/15. sz. A-Rosa Flussschiff eset [ECLI:EU:C:2017:309] ítélete

C-620/2018 Magyarország v. Európai Parlament és Tanács eset [ECLI:EU:C:2020:1001] ítélete

C-64/12 Scheckler-ügy [ECLI:EU:C:2013:551] ítélete

Document of Council of the European Union: ST 7698/19 (Brussels, 22 March 2019). Interinstitutional File: 2016/0397(COD) on Proposal for a Regulation Of The European Parliament and of The Council Amending Regulation (EC) No 883/2004 on the Coordination of Social Security Systems and Regulation (EC) No 987/2009 Laying Down the Procedure for Implementing Regulation (EC) No 883/2004 (Text with Relevance for the EEA and Switzerland). Analysis of the Final Compromise Text With a View to Agreement

Document of the Council of the European Union ST15068/21 Interinstitutional File: 2016/0397(COD) on Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Regulation (EC) No 883/2004 on the Coordination of Social Security Systems and Regulation (EC) No 987/2009 Laying Down the Procedure for Implementing Regulation (EC) No 883/2004 (Text with Relevance for the EEA and Switzerland). Analysis of the Compromise Text with a View to Agreement

Jelentés a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet, valamint a 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról szóló 987/2009/EK rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról. Online: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0386\\_HU.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0386_HU.html)





László Szegedi<sup>1</sup> 

# EU Expert Bodies in Light of the Glyphosate Saga and the Dieselgate Scandal

## Cross-Sectoral Lessons to Be Learned in the Era of Emerging Risk Factors and Constant Crisis Management?<sup>2</sup>

*Several scandals shed light on the eroding capacity and legitimacy of the Single Market's scientific decision-making in the current era of constant economic, environmental and societal challenges when the need for solid science has never been greater. A sector-specific nature still characterises the EU law and the Single Market competencies. Yet, the emerging relevance of the EU law's horizontal evolution inevitably leads us to the cross-sectoral elements of EU expert bodies and scientific decision-making. The purposes of this paper are 1. to describe the evolution of EU expert bodies with the comparison of two relatively diverse policy areas of the EU's food sector and transportation, which are similarly characterised by the scandals of the glyphosate saga and the Dieselgate scandal; 2. to explore the sector-specific elements of the scientific decision-making of these policy areas, while potentially identifying some cross-sectoral lessons to be learned.*

**Keywords:** expert bodies, glyphosate saga, Dieselgate, expertisation, risk assessment and management, EU Agencies

---

<sup>1</sup> Associate Professor, University of Public Service, e-mail: [szegedi.laszlo@uni-nke.hu](mailto:szegedi.laszlo@uni-nke.hu)

<sup>2</sup> This paper was supported by the Bolyai János Research Scholarship of the Hungarian Academy of Sciences.

## The Evolution of EU expert bodies and scientific decision-making

Parallel to the expansion of the European Union's (EU) competencies, the involvement of high-level experts intensified in the EU's decision-making, especially in executive decision-making, which led to the creation of diverse models of expert bodies within the European Union. This process intensified in formulating and reformulating technical norms, policy documents, and further soft law sources related to EU legislative acts, as being highly relevant in creating the single market's harmonised regulation. In a broader context, the technocratic decision-making of the EU, epistemic as well as democratic worries about these processes, increased debates on the subjective and politicised science in academia.<sup>3</sup> Several scandals shed light on the eroding capacity and legitimacy of the Single Market's scientific decision-making in the current era of constant economic, environmental and societal challenges when the need for solid science has never been greater.<sup>4</sup> A sector-specific nature still characterises the EU law and the Single Market competencies. Yet, the emerging relevance of the EU law's horizontal evolution with the Commission's green and digital transition plan, or the Charter of Fundamental Rights-based cross-sectoral interpretation of the CJEU,<sup>5</sup> inevitably leads us to the issue of cross-sectoral elements of EU expert bodies and scientific decision-making. The purpose of this paper is twofold: 1. to describe the evolution of EU expert bodies with the comparison of two relatively diverse policy areas of the EU's food sector and transportation, which are similarly characterised by the scandals of the glyphosate saga and the Dieseltgate scandal; 2. to explore the sector-specific elements of the scientific decision-making of these policy areas, while potentially identifying some cross-sectoral lessons to be learned.

In terms of terminology (and practical methodology), the paper is based on the dichotomy of *risk assessment vs. risk management* with the main emphasis on risk assessor expert bodies of the EU, which theoretically are to provide scientific advice of the highest possible quality and objectivity by independent experts.<sup>6</sup> Yet, the interrelatedness of the assessors' and managers' positions inevitably leads to some risk management-related considerations.

### *Risk assessment vs. risk management*

In general, two consecutive stages of science-based decision-making are to be separated and defined: the *risk assessment* as a scientific process that requires the identification and characterisation of a hazard, the assessment of exposure to the danger and the

<sup>3</sup> EVERSON 2021: 144–161; HOLST–MOLANDER 2021: 647–665; GUÉGUEN–MARISSSEN 2022; VOLPATO–OFFERMANS 2023: 253–270.

<sup>4</sup> FALYUNA–KREKÓ 2022: 15–36; GUÉGUEN–MARISSSEN 2022: 1.

<sup>5</sup> BONELLI et. al 2022; FRANTZIOU 2019; WIDDERSHOVEN 2019: 5–34.

<sup>6</sup> In broader context of risk regulation issues of law enforcement see CSABA–GECSEI 2021: 129–142.





characterisation of the risk<sup>7</sup> (assessment of the magnitude of the risk by experts and expert bodies),<sup>8</sup> while *risk management* as a technically later stage of scientific decision-making by policy-makers to determine the acceptable risk level for the society based on the outcome of the assessment.<sup>9</sup> Yet, other regulatory regimes, such as the ISO,<sup>10</sup> might follow a diverse approach.<sup>11</sup> The paper applies the three-element approach of Morvillo to both the Dieselgate and glyphosate cases, which elaborates on the sources, the levels and the purposes of knowledge-making as the primary basis for tensions in the EU authorisation processes.<sup>12</sup> Firstly, the *sources* element refers to the precise requirements to be laid down, the scientific sources of which must be applied in risk assessment to have scientific advice of the highest possible quality and objectivity. Secondly, the *levels* refers to a clear set of competencies (Member States vs. EU-level actors) in risk assessment and management tasks. Thirdly, the *purposes* side reaffirms the need to have clear policy goals concretised in the related regulation to divide the roles of risk assessor and manager and avoid the blurred lines in their positions and accountability.<sup>13</sup>

### *The evolution of EU expert bodies*

From an institutional point of view, the EU-level capacity of scientific expertise has been initially built up concerning the Commission, which could guarantee the administrative support and background for the functioning of such bodies (*in-house expert bodies*).<sup>14</sup> Yet, the list of Commission expert groups and similar entities is much broader<sup>15</sup> today, from which we present the sectorally most relevant ones:

The *Joint Research Centre* (JRC) has already been established under the Euratom Treaty as the leading actor of the Commission's in-house scientific capacity. However, much of its work relates to several other policy areas. The JRC operates as a separate Directorate-General (DG) with priorities set by the Commission President while having its own resources and strategic work plan.<sup>16</sup>

Furthermore, *Chief Scientific Advisors*, as particular risk assessors, are appointed in their personal capacity, acting independently and in the public interest (selected by an independent identification committee assisting the Commission in selection) to support the Commission by providing scientific advice on various topics. These advisors, having a 3-year extended mandate (renewable only one with a maximum timespan of 5 years), work closely with the Scientific Advice for Policy by European Academies (SAPEA)

<sup>7</sup> STERN-FINEBERG 1996.

<sup>8</sup> T-13/99, Pfizer Animal Health v Council, para 156.

<sup>9</sup> GUÉGUEN-MARISSEN 2022: 9.

<sup>10</sup> International Organization for Standardization – ISO 2018.

<sup>11</sup> The ISO's system applies risk management as the broader category including risk identification, risk analysis, risk evaluation followed by the management decision also involving at the end of this cycle risk treatment, eventually risk mitigation (AVEN 2016: 1–13).

<sup>12</sup> MORVILLO 2020: 427–431.

<sup>13</sup> MORVILLO 2020: 427–430.

<sup>14</sup> GUÉGUEN-MARISSEN 2022: 1.

<sup>15</sup> European Commission – EC 2023b.

<sup>16</sup> GUÉGUEN-MARISSEN 2022: 14.



consortium, which gathers expertise in engineering, humanities, medicine, natural and social sciences from over 100 academies and societies across Europe. Together with a secretariat in the Commission's research and innovation department, the advisors and SAPEA are collectively known as the *Scientific Advice Mechanism* (SAM).<sup>17</sup>

*Comitology committees* consist of one representative per Member State, technically acting as specialist bodies when the Commission has been granted implementing powers in the text of a law. Their daily functioning depends on the Commission, which prepares the draft version of implementing acts to be submitted to these committees for their opinion, having the comitology committee meetings in Commission premises several times a year, and providing secretarial support for these actors. Regarding the assessment vs. management dichotomy, the comitology committees are risk managers, which determine the policy choices on acceptable risks like the glyphosate-related PAFF (standing committee on Plants, Animals, Food and Feed with national representatives) committee.<sup>18</sup>

As a further form of risk assessor expert bodies, *EU (decentralised) agencies* have been created as a response to (scientific) crises originating from the inadequate risk assessment (and crisis management) at the national level combined with the lack of such capacities at the EU level. This has marked a new era with a shift of implementation competencies of EU policies towards relatively independent EU agencies<sup>19</sup> separated from the many times too bureaucratic, too politicised, and too generalist functioning of the Commission.<sup>20</sup> The agencification process reached its most intensive period in the 2000s as new EU agencies were established (or 'upgraded') with substantial capacities in scientific decision-making (European Food Safety Authority – EFSA in 2002; European Chemicals Agency – ECHA in 2007; European Medicines Agency – renamed as EMA in 2004). In this regard, the creation of EFSA as a significant actor in the glyphosate saga has been part of the crisis-driven agencification after the scientific mishandling of the BSE crisis of the 1990s.

Even if their number and powers conferred upon them increased substantially in the last decades, EU agencies have no detailed (sector-neutral) Treaty basis (incomplete constitutionalism).<sup>21</sup> The CJEU solved this problem in its judgments (ESMA – C-270/12) by referring to agencies as (functional) EU entities created by the EU legislature without having a considerable measure of discretion (limited by other actors and judicial review guaranteed before the CJEU).<sup>22</sup> Regarding the scientific side, the agencies' position has been reinterpreted in light of the ESMA judgment. This judgment concluded that any task conferred upon the Commission that cannot be carried out due to the lack of technical expertise could be left to EU agencies, stressing the agencies' primary role to function as bodies of technical expertise.<sup>23</sup>

<sup>17</sup> European Commission – EC 2021.

<sup>18</sup> European Commission – EC 2023a.

<sup>19</sup> KAEDING–VERSLUIS 2014: 73–87.

<sup>20</sup> EVERSON–VOS 2021a: 26; KELEMAN 2002: 112.

<sup>21</sup> EVERSON–VOS 2021b: 319–328.

<sup>22</sup> EVERSON–VOS 2021a: 31–37.

<sup>23</sup> EVERSON–VOS 2021a: 35.



The agencies, also called ‘inbetweeners’, have their potential inside a triangle consisting of EU institutions, national authorities and market participants.<sup>24</sup> Regarding the relationship with the Commission, the single commissioners do not function as a centralised ministerial administration. However, the Commission could have a substantial impact on the agency’s work by influencing its staffing policy or initiating its budget proposals. The EU agencies recently started to refer to certain DGs as ‘partners’ in their reports.<sup>25</sup>

The actors of the abovementioned triangle resemble the agency’s internal structure as well. Their management boards, primarily consisting of the representatives of Member States, are the central decision-making bodies with further involvement of representatives of the Commission, the European Parliament and other stakeholders.<sup>26</sup> Even if the national representatives have various integrity requirements related to their tasks based on the Treaties, the EU Staff Regulation, and the sector-specific laws that prioritise EU interest, in practice, the national or stakeholders’ interests might overrule that of the Union.<sup>27</sup> Therefore, some EU agencies already follow modified internal structures and decision-making procedures.<sup>28</sup>

In the evolution of EU expert bodies, several forms occurred during the integration with less independent (Commission-related) ‘in-house’ bodies like JRC, SAM, or the comitology committees, and later with the more independent institutional forms of EU (decentralised) agencies. Yet, such bodies’ independence and ‘scientific performance’ also rely on the policy framework many times shaped and reshaped by the EU’s crisis-driven institutional evolution.

## The scientific decision-making concerns in the Dieselgate

### *Dieselgate and the aftermath of the greatest scandal in automotive history*

A multi-layered set of EU norms has been enacted over the last decades to establish a harmonised framework for the approval of motor vehicles to facilitate their common registration, sale and entry into service within the Single Market. According to Directive 2007/46, the car manufacturer is primarily responsible for the (national) approval

<sup>24</sup> EVERSON et al. 2014: 4.

<sup>25</sup> EGEBERG et al. 2014: 620–624.

<sup>26</sup> Common Approach Point 10.

<sup>27</sup> VOS 2014: 26.

<sup>28</sup> The European Food Safety Authority already had a smaller management board of 14 members appointed by the Council in consultation with the European Parliament from a list drawn up by the Commission, from whom four members shall have their background in organisations representing consumers and other interests in the food chain (Regulation 178/2002 Article 25.), which has been changed due to the GFL Reform.



process at the national regulatory authority, including all aspects of the approval process and ensuring production conformity. Several further provisions have been added to this directive with technical details, such as the Commission's emission requirements.

The shortcomings of the EU's regulatory system, combined with the deficiencies of the enforcement side, were revealed during the so-called Dieselgate of 2015 as the greatest scandal in the history of the European automotive industry.<sup>29</sup> A small group of graduate students from the U.S. West Virginia University (WVU), supported by an NGO (the International Council for Clean Transportation – ICCT), began investigating “clean diesel” introduced to the U.S. market by conducting real-world driving tests on various European car models. They revealed that the software of several diesel engine models could detect defeat devices when the models were being tested under laboratory circumstances and accordingly adjust the car's emissions to minimum requirements, which has been noticed by the United States Environmental Protection Agency (US EPA) and the California Air Resources Board (CARB) for the European partners.<sup>30</sup>

As a result, the European Parliament established a special committee, which issued an Inquiry Report (EP Dieselgate Report) in 2017.<sup>31</sup> The primary deficiencies identified by this report included the failures in testing procedures, systemic severe concerns about the EU's type approval and in-service conformity provisions, the lack of transparency and further checks after type approval granted, the lack of specific EU-level oversight of the vehicle type approval and the weak enforcement powers of the Commission. The related EU reform steps remained relatively weak without creating a new EU road transport agency. Instead, the EU legislator increased the management of the Commission and national authorities and introduced a new testing procedure and requirements.<sup>32</sup>

### *The data sources in automotive industry-related scientific decision-making – Towards a more realistic test cycle?*

Regarding *sources* of scientific knowledge (and risk assessment), the fraudulent practice of the car manufacturer has its root causes in the significant deficiencies and loopholes of the former testing procedure.

It was identified long ago that there were substantial discrepancies between laboratory tests and real-world emission measures of the New European Driving Cycle (NEDC) introduced in the 1990s, and concerns were not limited to the VW vehicles equipped with prohibited defeat devices. NEDC has been designed to be performed under laboratory circumstances with defined parameters (time and distance of the test cycle with fixed driving phases combined with the criteria of average and maximum speed) not reflecting

<sup>29</sup> FRIGESSI DI RATTALMA – PEROTTI 2017: 179–217; MUJKIC–KLINGNER 2020: 611–620.

<sup>30</sup> BOVENS 2016: 262.

<sup>31</sup> European Parliament – EP 2017.

<sup>32</sup> European Court of Auditors – ECA 2019.



on the (real) road driving conditions.<sup>33</sup> The car manufacturers exploited several flexibilities under the NEDC test cycle, like vehicle test mass, adjustment of brakes, tire specification and tire pressure, and running temperature.<sup>34</sup> Introducing new requirements with real driving emission rules (RDE) and the ‘Worldwide Harmonised Light Vehicles Test Procedure’ (WLTP) has only been decided as of 2017 to replace the obsolete NEDC.<sup>35</sup>

Additionally, clear concerns have been revealed about how these cycles were performed, as the Member States relied heavily on the tests performed in the car manufacturers’ certified laboratories only under the supervision of national technical services. This also included consultancy services to car manufacturers on obtaining type approval. There was an apparent conflict of interest due to an additional financial link, as the national authorities were only kept responsible for validating the procedure at the end.<sup>36</sup>

Under such circumstances, the detection of defeat devices could have remained unnoticed – yet the EU-level expert bodies made clear signals for policy-makers in due time. The JRC started on-road testing of light-duty vehicles with portable emission measurement devices in 2007<sup>37</sup> and signalled in 2011 that there was a significant discrepancy between car emissions under laboratory conditions and those observed on the road.<sup>38</sup> Its 2013 report formulated the general policy goal to decrease the use of defeat devices as far as possible.<sup>39</sup> The 2016 SAM report showed that the CO<sub>2</sub> emissions gap between type approval figures and those registered on the road could be greater than 50% in some instances, which, according to the JRC, could be reduced by introducing new WLTP cycles.<sup>40</sup> In this regard, the Commission’s ‘in-house’ expert bodies have detected the risk of inconsistent testing procedures, the objectively fraudulent use of defeat devices, and the clear need for sound data sources, even publicly mentioned by some commissioners.<sup>41</sup> Moreover, the EU must move towards an even broader standard methodology to assess the entire life cycle of CO<sub>2</sub> emissions of cars as a Green Deal goal.<sup>42</sup>

### *The competence levels in automotive industry-related scientific decision-making – Nobody’s baby?*

Regarding *competence levels*, the automotive industry is primarily based on a national-level type approval process, in which authorities provide accreditation to technical services in

<sup>33</sup> European Court of Auditors – ECA 2019: 23.

<sup>34</sup> European Court of Auditors – ECA 2019: 22.

<sup>35</sup> European Parliament – EP 2017: 5.

<sup>36</sup> European Parliament – EP 2017: 12.

<sup>37</sup> FRIGESSI DI RATTALMA – PEROTTI 2017: 207.

<sup>38</sup> WEISS et al. 2011.

<sup>39</sup> WEISS et al. 2011: 31.

<sup>40</sup> Scientific Advice Mechanism – SAM 2016: 27.

<sup>41</sup> FRIGESSI DI RATTALMA – PEROTTI 2017: 195.

<sup>42</sup> EUObserver 2023.



charge of testing new vehicles.<sup>43</sup> The EP Dieselgate Report pointed out several faults in the EU's composite administration, such as the different capacities of the national type approval authorities, which led to *forum shopping* by car manufacturers.<sup>44</sup> Additionally, severe concerns regarding in-service conformity and the lack of real EU-level powers related to enforcement and penalties have been identified.<sup>45</sup> The Report also noted that no national authority could find the defeat devices, particularly those Member States whose authorities type approved those vehicles.<sup>46</sup> The Commission neither undertook any further technical or legal research or investigation on its own or by mandating the JRC nor requested any additional information.<sup>47</sup>

The obvious implementation concerns related to the Member State-level market fragmentation have been addressed with increased powers given to national authorities, new rules for in-service conformity checks, and broadened market surveillance activities.<sup>48</sup> The Commission may suspend and withdraw type approval and impose penalties on manufacturers. At the same time, it shall conduct compliance verifications with on-road and laboratory tests and perform inspections and assessments of approval authorities.<sup>49</sup>

The post-scandal reform still focused on national-level authorities and technical services, even if the manufacturers' mandatory reporting and national authorities' checks regarding in-service conformity have also been enacted. Market surveillance will be performed at the national level (separated from type approval sources) and by the JRC's VELA (Vehicle Emissions Laboratories). As a result, the JRC new report already pointed out in 2022 above 90% pass rate in the framework of in-service-conformity checks and market surveillance testing; yet, defeat devices were found primarily for gasoline vehicles.<sup>50</sup>

Many NGOs<sup>51</sup> would have preferred emissions testing to be carried out by (more) independent environmental authorities, as in the United States, where the U.S. EPA conducts market surveillance and enforcement activities at the federal level. JRC's special VELA laboratories are accredited as WLTP and RDE test laboratories following integrated management and scientific integrity statements.<sup>52</sup> However, only some environmental authorities have such status in the EU.<sup>53</sup>

To ensure better coordination and avoid further market fragmentation and *forum shopping*, an Implementation Forum has been established within the Commission to

<sup>43</sup> Regulation (EU) 2018/858 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 on the approval and market surveillance of motor vehicles and their trailers, and of systems, components and separate technical units intended for such vehicles, amending Regulations (EC) No. 715/2007 and (EC) No. 595/2009 and repealing Directive 2007/46/EC, OJ L 151, 14.6.2018.

<sup>44</sup> European Parliament – EP 2017: 11.

<sup>45</sup> European Parliament – EP 2017: 13–14.

<sup>46</sup> European Parliament – EP 2017: 9.

<sup>47</sup> European Parliament – EP 2017: 10.

<sup>48</sup> European Court of Auditors – ECA 2019: 17.

<sup>49</sup> European Court of Auditors – ECA 2019: 9–10.

<sup>50</sup> BONNEL et al. 2022.

<sup>51</sup> VCD 2015.

<sup>52</sup> JRC VELA 2022.

<sup>53</sup> European Court of Auditors – ECA 2019: 30.





promote best practices and harmonise implementation in Member States. This new body has members as representatives of national authorities and also involves the broader circle of interested parties (economic operators, safety and environmental stakeholders). The Forum may issue soft law opinions and recommendations within its advisory capacity.<sup>54</sup> Interestingly, no new EU road transport agency has been created, even if the railway, maritime and air traffic subsectors already had this kind of (more independent) EU-level actor. At the same time, the U.S. EPA's (and its CARB's) influence was demonstrated just at the beginning of the Dieselgate.

### *The purposes of scientific decision-making related to the automotive industry*

The purpose of clearly identifying underlying risks related to the automotive industry has been realised by risk assessors as the Commission's 'in-house' expert bodies identified the leading technical causes of the Dieselgate in due time. In a narrower context, the scandal revealed the car manufacturers' fraudulent practices and the deficiencies of national-level risk assessors with the relatively weak set of powers provided to the Commission and its expert bodies. The JRC VELA's capacity to conduct market surveillance activities and national-level bodies demonstrated the right direction of post-scandal reforms to address these concerns.

The risk management has proven even more problematic, as several much-needed policy steps have been hindered. Certain Member States prevented the formation of a QMV in the Real Driving Emissions – Light Duty Vehicles” (RDE-LDV) working group, delaying introducing a more ambitious Commission proposal for conformity factors in case of emission limits.<sup>55</sup> There was an apparent conflict of interest in the representation of the RDE-LDV working group consisting mainly of experts from car manufacturers (and other automotive industries) without ensuring a balanced picture of the policy area.<sup>56</sup> Better coordination between the different Commission services involved (including the JRC) could have been instrumental in accelerating the process of adapting the new test cycles.<sup>57</sup> Even when the latest emission standards have been enacted, the Commission's related regulation granted a technical waiver for car manufacturers due to 'statistical and technical uncertainties' during RDE tests.<sup>58</sup> The European Court of Auditors also pointed out in 2019 that car manufacturers might find new flexibilities in the WLTP laboratory tests to lower their CO<sub>2</sub> emissions.<sup>59</sup> Even if it has a more balanced membership, the new Implementation Forum still functions with a risk of politicisation

<sup>54</sup> European Parliament legislative resolution of 19 April 2018 [P8\_TA-PROV(2018)0179] Article 11.

<sup>55</sup> European Parliament – EP 2017: 6–7; The JRC Report has proposed the finalisation of new test procedure until December 2013 (JRC Report, 2).

<sup>56</sup> European Parliament – EP 2017: 8.

<sup>57</sup> European Parliament – EP 2017: 7.

<sup>58</sup> Commission Regulation (EU) 2016/646 of 20 April 2016 amending Regulation (EC) No 692/2008 as regards emissions from light passenger and commercial vehicles (Euro 6) [2016] OJ L 109.

<sup>59</sup> European Court of Auditors – ECA 2019: 23.





and national double-hattedness. It cannot be labelled as a 'true' risk assessor. Compared to the U.S., the EU still lacks a central database on fuel consumption and emission of type approved vehicles. However, the JRC's market surveillance results of the 2021–2022 testing program have been made publicly available.<sup>60</sup> Such steps could enhance the overall accountability level in the still highly segmented sector involving actors of various groups with diverse mandates.

## The glyphosate saga and the EU's changing regulatory environment

### *The story of the glyphosate saga*

Glyphosate has been the crucial active ingredient of the market-leading herbicides and plant protection materials since the 1970s.<sup>61</sup> Its carcinogenic effects have been centred on scientific (and public) debates based on theoretical contradictions and regulatory deficiencies. The re-authorisation of glyphosate has been marked by several cases before the CJEU and the EU Ombudsman, a specific European Citizens Initiative addressed to 'Ban Glyphosate' and public outcry over the EU's risk assessment and management controversy in food (and chemicals) sectors.<sup>62</sup>

According to the recent EU rules, namely Regulation 178/2002 (General Food Law – GFL) and Regulation 1107/2009 (Plant Protection Products Regulation – PPP Regulation),<sup>63</sup> risk assessment (and management) competencies are being divided based on the subject of the authorisation. The EFSA, as an EU agency, acts as risk assessor of active substances (like glyphosate) supported by a competent scientific authority of Rapporteur Member State (RMS), while the risk management decisions on active substances are to be taken by the Commission assisted by the PAFF (standing committee on Plants, Animals, Food and Feed with national representatives) comitology committee.<sup>64</sup> Additionally, the products containing that active substance shall be authorised at the national level and examined by RMS based on a zonal system (the Zonal Steering Committee appoints RMS, while other states may submit their comments).<sup>65</sup> This zonal system is combined with mutual recognition when, technically, Member States recognise

<sup>60</sup> BONNEL et al. 2022.

<sup>61</sup> TARAZONA et al. 2017: 2723.

<sup>62</sup> LEONELLI 2018: 582–606; MORVILLO 2020: 422–435.

<sup>63</sup> Regulation (EC) No. 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety, OJ L31, 1.2.2002; Regulation (EC) No. 1107/2009 of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 concerning the placing of plant protection products on the market and repealing Council Directives 79/117/EEC and 91/414/EEC, OJ L309, 24.11.2009.

<sup>64</sup> Articles 7–13 PPP Regulation (MORVILLO 2020: 426).

<sup>65</sup> Article 43 PPP Regulation.



a pre-existing authorisation granted by another national authority if an applicant has requested this.<sup>66</sup>

As mentioned, the re-authorisation process of glyphosate of 2017 has already been highly disputed with an ongoing Citizens Initiative campaign and the EP's resolution to consider the total phase out of glyphosate from the Single Market.<sup>67</sup> The scientific debate on the key characteristics of glyphosate is still ongoing,<sup>68</sup> while the re-authorisation process in 2023 led to EFSA's conclusions identifying "no critical areas of concern" about glyphosate.<sup>69</sup> At the same time, some Member States already follow diverse approaches in dissenting to the authorisation of glyphosate, challenging the EU's general approach.<sup>70</sup>

### *The data sources and methodology controversies in the risk assessment of glyphosate*

In 2012, the renewal of the authorisation was allocated to the German authority (Federal Institute for Risk Assessment – BfR) as RMS to submit its draft report to the EFSA, which adopted its final opinion in 2015 and reiterated the RMS's position on the *non-carcinogenic* nature of the glyphosate – also concluded by the U.S. EPA.<sup>71</sup> However, the UN's International Agency for Research on Cancer (IARC) categorised glyphosate and glyphosate-based herbicides (products instead of just the active substance) as "probably carcinogenic to humans" earlier in that year, which IARC monograph has been slightly revised and published in 2017 practically with the same conclusion.<sup>72</sup> The European Chemicals Agency (ECHA) later verified the non-carcinogenic nature of glyphosate in 2018,<sup>73</sup> while California labelled glyphosate as 'cancer-causing'<sup>74</sup> in 2017.

There are at least three data-based and methodological reasons for the different assessment results between EFSA/RMS (U.S. EPA) and IARC, summarised by Benbrook. Firstly, the data sources (research studies) have been diverse as the EU and U.S. EPA relied primarily on registrant-commissioned, unpublished regulatory studies, 99% of which were negative. In comparison, IARC relied primarily on peer-reviewed studies, of which 70% were positive (83 of 118). Secondly, the EU's and U.S. EPA's evaluation was primarily based on data from studies on technical glyphosate (as an active substance). In contrast, IARC's review heavily weighed the results of formulated glyphosate-based herbicides (products). Thirdly, the EU's and U.S. EPA's evaluation focused on the general population's dietary exposures assuming legal, food-crop uses, and did not consider nor address generally higher occupational exposures (e.g. farmers) applied in IARC's

<sup>66</sup> Articles 40–41 PPP Regulation.

<sup>67</sup> LEONELLI 2018: 598–599.

<sup>68</sup> RANA et al. 2023: 1–20.

<sup>69</sup> European Food Safety Authority – EFSA 2023.

<sup>70</sup> LEONELLI 2023: 200–224.

<sup>71</sup> BENBROOK 2019: 1–16; LEONELLI 2018: 590.

<sup>72</sup> IARC 2017.

<sup>73</sup> European Chemicals Agency 2022.

<sup>74</sup> LEONELLI 2018: 593.



assessment.<sup>75</sup> The different results have also been embedded in the PPP Regulation's vague set of assessment criteria combining the hazard and risk-based approaches due to being concretised by risk assessors – detailed later in this paper. The PPP Regulation also favours the data ownership paradigm, relying on the applicant's choice of which data is to be presented in its dossier, potentially excluding unfavourable research results by the applicant.<sup>76</sup>

A new reform package was enacted in 2019 to the GFL Regulation and related sectoral requirements (GFL Reform) mainly due to the already decade-long glyphosate saga labelled by Morvillo as the 'glyphosate effect' on the sectoral requirements.<sup>77</sup> To foster quality and openness, a new condition of mandatory publication of the studies commissioned to the private laboratories completed the EFSA's risk assessment to avoid excluding unfavourable research results (combined with the EFSA's public consultation).<sup>78</sup> Moreover, the GFL Reform included a voluntary pre-submission phase for applicants alongside active transparency measures (EFSA publishes all supporting data and information related to application documents).<sup>79</sup>

### *Mixed competence levels in scientific decision-making related to glyphosate*

The active substances-related authorisation has been set up following a hybrid system with primary reliance on EU-level actors (risk assessor as EFSA and risk management by the Commission) with the involvement of national counterparties (RMS and the PAFF comitology committee with national representatives).<sup>80</sup> Additionally, Member States approve active substances according to the PPP Regulation's system on the share of competencies on zonal and mutual recognition approaches.

The potential deficiency of such highly mixed competencies leads to similar concerns as those identified in Dieselgate, namely that certain risks remain unnoticed. CJEU's Blaise judgment also reveals this: the EU assessment of active substances cannot provide the complete picture of their risks, and the determination that an active substance is safe enough to be approved at the EU level by no means implies that all pesticidal products containing it will also be safe enough to meet the relevant criteria.<sup>81</sup> The SAM report already proposed in 2018 to have an integrated process for substances and products risk assessment (a collaboration of EU-level risk assessors) and management (either Commission or Member States).<sup>82</sup> The EP's related report added that national authorities

<sup>75</sup> BENBROOK 2019: 1–16.

<sup>76</sup> Article 8 PPP Regulation (MORVILLO 2020: 428).

<sup>77</sup> MORVILLO 2020: 431–433.

<sup>78</sup> Newly rephrased Article 32 GFL.

<sup>79</sup> Newly rephrased Articles 38–39 GFL.

<sup>80</sup> Articles 7–13 PPP Regulation (MORVILLO 2020: 426).

<sup>81</sup> C-616/17 Blaise (LEONELLI 2023: 221).

<sup>82</sup> Scientific Advice Mechanism – SAM 2018: 31–33.



lack the institutional and technical-scientific expertise and further resources to act appropriately.<sup>83</sup> Moreover, the segmentation of the single market became visible, as some Member States already started to ban the use of glyphosate recently.<sup>84</sup>

As a result of the GFL Reform, the EFSA management board has been rearranged with the broader involvement of national representatives; the EP, civil society and food chain organisations appoint further members.<sup>85</sup> The EFSA scientific panels' membership is to be proposed by the Member States while guaranteeing high-level expertise, independence and territorial balance as well.<sup>86</sup> The broader involvement of national representatives might have addressed the overly mixed system of competence shared between EU and national levels, yet 'double-hattedness' concerns could also prevail, as revealed by a recent expert report.<sup>87</sup>

### *The purposes of scientific decision-making related to glyphosate*

The 2018 SAM Report on the PPP Regulation already concluded that the risk manager's political decisions on acceptable risks have been left to the risk assessor in this sector, namely to the EFSA (and RMS). Moreover, the PPP Regulation combined the hazard and risk-based approach with less exact criteria serving as a basis for risk assessment. The PPP Regulation lists diverse criteria as relevant properties that could serve as a basis for rejection. These include carcinogenic, mutagenic; toxic for reproduction; persistent, bio-accumulative and harmful for the environment (PBT); persistent organic pollutant (POP); very persistent and very bio-accumulative (vPvB); or endocrine disruptive. Yet, the mutagenic, PTB, POP and vPvB criteria are strictly excluded based on the hazard, while carcinogenic, toxic for reproduction and/or endocrine disruptive PPPs can be approved as a derogation if human exposure is negligible under realistic proposed conditions of use.

Moreover, these criteria are also diverse, having a relatively clear-cut formulation like persistency (half-life in soil is more than 120 days). At the same time, other properties require 'weight of evidence determination' from a wide range of data sources, including laboratory animal experiments, epidemiological studies and clinical case reports.<sup>88</sup> The EFSA and RMS's experts in the glyphosate saga referred to these risk assessment ambiguities (differences in criteria and methodological considerations for weighing and assessing the evidence or the requirements of analysing the general population's lower-level exposure instead of higher occupational exposures) as such, which could lead divergent interpretations by IARC.<sup>89</sup> Not to mention that deciding on these criteria and the applied methodology seemed to be precisely that more comprehensive (or even very wide?) margin of discretion excluded as powers to be conferred upon EU agencies due to the Meroni/ESMA doctrine.

<sup>83</sup> European Parliament – EP 2018: 7–26.

<sup>84</sup> LEONELLI 2023: 200–224.

<sup>85</sup> Newly rephrased Article 28(5) GFL.

<sup>86</sup> Newly rephrased Article 28(5a) GFL.

<sup>87</sup> VOS et al. 2023.

<sup>88</sup> Scientific Advice Mechanism – SAM 2018: 25, 42; MORVILLO 2020: 430.

<sup>89</sup> TARAZONA et al. 2017: 2739–2740.



These risk assessment ambiguities impacted the risk management phase since the Commission could not muster QMV in the PAFF comitology committee for almost two years, resulting in a reduced (only 5-year-long) renewal period in 2017. The GFL Reform later only included a new amendment to the purposes and risk management side of the food law regime, providing the power to the Commission to request verification studies from the EFSA in exceptional circumstances (serious controversies or conflicting results to verify its assessment's evidence also with a broader scope than the evidence subject to verification). Yet, the reform's ambition to define a more structured risk assessment vs. risk management framework remained unfulfilled.<sup>90</sup>

## Any cross-sectoral lessons to be learned?

### *Diverse mechanisms addressing epistemic worries of expertisation*

Both scandals and the post-scandal reforms remained highly sector-specific, yet they also revealed some sector-neutral lessons to be learned. In a broader context, the worries about expertisation in responding to crises have been discussed long ago.<sup>91</sup> Using the framework of Holst and Molander, the two scandals and the related reform steps could demonstrate how epistemic worries of expertisation should be addressed with specific mechanisms such as fora-based enhanced accountability of expertisation as well as cognitive diversity and the disciplinary pluralism built into the scientific decision-making.<sup>92</sup>

As for the fora-based accountability, the primary forum for testing experts' judgments and detecting fallacies and biases can be extended to economic experts or other relevant fora such as the administrative fora of regulators, further elected assemblies, stakeholder fora, or the wider public of engaged citizens. The post-scandal reform steps of both cases revealed how relevant civil society's, CJEU's, or EP's role could be in exerting accountability.<sup>93</sup>

A further group of mechanisms could target expert inquiry and judgment conditions by encouraging groups that typically work with a larger pool of ideas and information and more often weed out bad arguments.<sup>94</sup> In case of the EU, this kind of pluralism in policy- and decision-making mainly refers to Member State or stakeholder pluralism – yet cognitive diversity and disciplinary pluralism in a broader sense could also serve the abovementioned goals.<sup>95</sup>

These mechanisms are inevitably interrelated, aiming for pluralism with the inclusion of further external actors into scientific decision-making, while they could also be potentially combined with the other group of mechanisms to “democratise expertise”

<sup>90</sup> Article 32d GFL; MORVILLO 2020: 433.

<sup>91</sup> MERTON 1973; MERCIER 2011: 313–327; EVERSON 2021: 144–161; HOLST–MOLANDER 2021: 647–665.

<sup>92</sup> HOLST–MOLANDER 2021: 660.

<sup>93</sup> HOLST–MOLANDER 2021: 661.

<sup>94</sup> MERCIER 2011: 313–327.

<sup>95</sup> HOLST–MOLANDER 2021: 661.



with the broader involvement of laypeople (in the selection of expert groups or even ensuring firmer competences for European parliaments).<sup>96</sup>

### *The data sources and the applied methodology in scientific decision-making – Towards a more flexible approach?*

Both the Dieselgate scandal and the glyphosate saga revealed that the risk assessment of the related EU-level authorisation processes must meet diverse expectations at the same time. These expectations include ensuring legal certainty for market participants as product developers (applicants) with well-detailed criteria to be fulfilled for their product to enter the market while guaranteeing the proper level of protection for Union citizens. The role of the risk assessor expert bodies has theoretically been determined in the policy framework with the risk assessment rules, the data collection and allocation procedures, and the list of potentially applicable methodologies. Yet, the inevitable flexibilities of such highly complex policy areas led to significant inconsistencies: in the Dieselgate, the market participants' exploitation practices undermined the abovementioned protection goals, resulting in only formal-level conformity regardless of using defeat devices. In the glyphosate saga, the EU food sector's regulatory flexibility embedded the potential evidence-related and methodological divergence of global and regional (EU) scientific risk assessment, even if the underlying issue of the carcinogenicity of glyphosate seemed to be binary (carcinogenic or not) in its nature.

In general, flexibility needs to be part of such highly complex policy frameworks due to the related technical issues of the marketed products and industrial complexity related to the authorisation processes. This complexity and the required flexibility could impose opportunities and threats in both policy areas. Both cases revealed the need to have a better simulation of the consumers' circumstances within the EU's risk assessment procedures, which justifies the broader involvement of the relevant data sources combined with the analysis of further market scenarios (including the diverse-level exposure to products based on their daily as well as realistic use). This supports the introduction of different disciplinary pluralism in risk assessment, which could be an integral part of the policy frameworks with a potentially more comprehensive set of data and methodological plurality. Even if legal certainty should be ensured for market participants, the EU legislator has taken steps by introducing the new WLTP cycle or the food laws' recent amendments already labelling "serious controversies or conflicting results". This further shift could also be an opportunity to avoid the still ongoing optimisation practices of the car manufacturers or to reconcile the risk assessments' methodological differences of the pesticide authorisations.

The fora-based enhanced accountability with the potential involvement of external actors' assessments could also serve as a basis for broader cognitive diversity and disciplinary pluralism, as these elements already played a pivotal role in identifying the related market deficiencies. First and foremost, the activity of civil society organisations

<sup>96</sup> HOLST-MOLANDER 2021: 662.





(NGOs) such as the US-based ICCT can be mentioned in this regard. Yet, the EU's accountability 'immune system' performed in due time since the Transport & Environment green NGO's study pointed out the discrepancies in diesel engines' real-life emissions as early as 2006.<sup>97</sup> Both cases led to further civil society and expertisation initiatives like a pilot study on the health hazards of glyphosate sponsored by worldwide crowd-funding<sup>98</sup> or the car's life cycle assessment (LCA) methodology designed by the Green EuroNCAP.<sup>99</sup> The level of external accountability could be enhanced with the transparency of the underlying datasets and dossiers, especially with the publication of comparable databases. The GFL Reform's active transparency measures can be seen as innovative regulatory elements with a potential spill-over effect on other policy areas, just like the JRC's recently published report on market surveillance results (already using active instead of only risk-based reactive methodologies in testing).<sup>100</sup> It has to be concretised by risk assessors in the upcoming years how broadly flexibility and active approach can be applied to avoid unnecessary assessments while closing the gaps of the market participants 'exploitation manoeuvres'.

### *The competence levels in scientific decision-making – Multi-level expert bodies with diverse independence and accountability models*

The competence levels of scientific decision-making, especially that of risk assessment in both cases, led to deficiencies due to the overreliance on market participants' inputs combined with the national-level actors' highly segmented capacities in risk assessment. As a result, both areas' policy framework can be characterised by the relative overweight of certain Member States' role in risk assessment in light of the *forum shopping* practices identified in Dieselgate or related to the zonal/mutual recognition system of the food safety and pesticides area. This constellation has been made even more complex due to the process-based (national competencies with more in-service and conformity checks on the level after the scandal) or subject-based (active substance by EU risk assessor vs. product assessment by national actors) differentiation of the authorisation and risk assessment cycles. The EU legislators have taken some steps in post-scandal reforms of competencies allocation towards better coordination between the Member States with the automotive sector's new Implementation Forum (yet without being a true risk assessor) and JRC's increased powers or with the EFSA's revised internal structure.

As for the risk assessment based on the expert body's type, we might conclude that both the Commission's 'in-house' risk assessors and the more independent agency could perform well. JRC and SAM signalled in due time the systematic concerns later revealed by the Dieselgate scandal. Additionally, JRC acquired substantial powers to enhance its risk assessment capacity further. In both cases, a considerable latency period has passed

<sup>97</sup> FRIGESSI DI RATTALMA – PEROTTI 2017: 195.

<sup>98</sup> LANDRIGAN–BELPOGGI 2018: 1.

<sup>99</sup> EUObserver 2023.

<sup>100</sup> BONNEL et al. 2022: 3.





until fundamental reform steps – once again revealing the relevance of effective communication. The JRC's credibility could depend on its future transparency (culture) in producing (and publishing) market surveillance results. The more independent EFSA's assessment relies heavily on its practices, as it has been built up in light of the new transparency measures and pre-submission phases.

The EU agency cannot be labelled as an 'always-true solution' as a risk assessor. Yet, its institutional weight could be substantial compared to an 'in-house' expert body publicly seen as an integral part of an overly bureaucratic and politicised Commission. The creation of (more) independent expert bodies, even as a new EU road transport agency, has been proposed by the EP and other representatives of the automotive industry,<sup>101</sup> potentially following a more proactive attitude, having a greater motivation to create some self-profile and this way acting as a sector-specific counterbalance against global market players.<sup>102</sup> Considering the highly different U.S. administrations, especially the CARB's activity, the potential of a more independent agency as a policy actor seems proven. Yet, the unique logic of agencification by acquiring new powers from national authorities (i.e. the railway sector) could also be highly relevant.<sup>103</sup> Combined with the new active transparency policy, as a crucial part of the fora-based accountability, a more independent agency could acquire substantial credibility. Therefore, EU agencies' transparency practices might have a spill-over effect, especially in the case of EFSA, ECHA and EMA.<sup>104</sup>

### *The 'true' purpose of scientific decision-making – Objective risk assessment vs. inevitably politicised considerations?*

The *purpose side* of both cases can be considered the most sectoral or policy-specific issue. These complex and, to some extent, flexible frameworks determine the risk assessors' mandate, concretising risk assessment rules, the data collection and allocation procedures, and the list of potentially applicable methodologies. Yet, both cases demonstrated that risk assessor expert bodies got involved in the delicate role of balancing between diverse policy expectations.

In case of glyphosate, the PPP Regulation itself left some discretion for the risk assessors in choosing between assessment options and methodological alternatives, involving the theoretically objective experts making decisions in politicised matters, e.g. on socially acceptable risk. In case of the Dieselgate, the revised risk assessment rules with stricter new emission requirements and testing cycles led to emission reductions. Nevertheless, the new rules inherently contain flexibilities to be further exploited by

<sup>101</sup> Euractiv 2017; FRIGESSI DI RATTALMA – PEROTTI 2017: 209.

<sup>102</sup> SZEGEDI 2018: 90–100.

<sup>103</sup> CHAMON 2015: 167–188.

<sup>104</sup> VOS et al. 2023: 102–103.



car manufacturers.<sup>105</sup> Some scholars have noted a clear need to liberate the technocratic from its impossible status as a substitute for political will.<sup>106</sup>

The risk assessors' tasks cannot be seen as merely technocratic analysis of the underlying facts and risks. Still, further safeguards must be well-placed to ensure that the assessment results are a basis for final management decisions. In the Dieselgate, several other policy steps are needed because assessment results on the apparent need to reform the testing cycles have later been undermined (and postponed). In the glyphosate saga, the PAFF committee as risk manager has proven more resistant, as the Commission's proposal on the renewal of glyphosate was enacted in 2017 after two-year-long multi-cycle amendments. In this regard, the EP Resolutions, the related European Citizens Initiative, the CJEU cases and the massive public outcry on the reauthorisation of glyphosate demonstrate the potential of enhanced external accountability and how it could address ambiguous risk assessment results or even biased risk management decisions.

## Some cross-sectoral conclusions in search of 'sound' science

The EU expert bodies' evolution had demonstrated apparent similarities even in comparison to two relatively diverse policy areas of the EU's food sector and transportation. Theoretically, the EU legislator has divided the risk assessor and risk management positions in both policy areas. In contrast, centralised EU-level risk assessors' bodies have been set up as Commission-related in-house expert bodies and sometimes with the creation of more independent EU agencies.

The type of EU-level expert bodies might be relevant in searching for well-established scientific decision-making. Yet, these bodies' performance (and the deficiencies) could and should be evaluated using the trichotomy of *sources vs. levels vs. purposes* of scientific decision-making. Both policy areas' institutional and policy frameworks have been reshaped by the recent market scandals of Dieselgate and the ongoing glyphosate saga. The sources of scientific decision-making and applied methodologies have been extended with the centralisation of risk assessment cycles. As for the issue of levels, the EU needs to address the issue of multi-level players since both Dieselgate and the glyphosate saga highlighted some inconsistencies in this regard. The related EU competencies are formally addressed to global-level market participants. However, while national actors still implement EU requirements, the EU could only act as a regional (EU-level) regulator. This institutional setup is even more complicated than the scientific decision-making systems due to the risk assessors' vs. managers' mandate divisions. Even if this kind of clear division also seems rather theoretical in the era of highly complex scientific assessment and methodologies inevitably including management-type considerations.

<sup>105</sup> European Court of Auditors – ECA 2019: 23.

<sup>106</sup> EVERSON 2021: 144–161.



As demonstrated by the U.S.'s model by the U.S. EPA (especially of the CARB's) mandate, the 'added value' of more independent agencies could be identified in the detection of such market failures, presenting more rigorous 'best practice' for other states or having the prerogative to support initiatives like the project of ICCT targeting clean diesel. Further research could address the agency model's characteristics in U.S.–EU comparison<sup>107</sup> and the legal and political potential of creating its self-profile as an agency acting as a sector-specific counterbalance against global market players.

What made these two crisis management cycles even more interesting is how differently the globally marketed products can be treated in diverse jurisdictions' scientific decision-making, even in investigating their pivotal characteristics like toxicity, carcinogenicity, or the harm caused by them. Even if the EU functions as an entirely diverse political and administrative system compared to the U.S. or other regions/states, minimum (same) level protection must be guaranteed for each Union citizen regardless of their (occupational) exposure levels or Member State-specific locations. As the Future of the EU conference pointed out, climate change and the environment are paramount for Union citizens, combined with the demand for more accountability and better engagement.<sup>108</sup> Both cases refer to the new area of the EU law's horizontalisation, in which green policy might substantially affect other EU policies while losing its sector-specific character. Further evolution of the EU's reform steps in scientific decision-making (even in other policy areas) could also mark this new era in reformulating the EU's (extended green) requirements with the increased external accountability mechanism and broader involvement of its citizens. This direction of future policy-making in the EU's scientific decision-making could also support reinforcing the Union's self-profile as the Union of values, not just interest.<sup>109</sup>

## References

- AVEN, Terje (2016): Risk Assessment and Risk Management: Review of Recent Advances on Their Foundation. *European Journal of Operational Research*, 253(1), 1–13. Online: <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2015.12.023>
- BENBROOK, Charles M. (2019): How Did the US EPA and IARC Reach Diametrically Opposed Conclusions on the Genotoxicity of Glyphosate-Based Herbicide? *Environmental Science Europe*, 31(2), 1–16. Online: <https://doi.org/10.1186/s12302-018-0184-7>
- BONELLI, Matteo – ELIANTONIO, Mariolina – GENTILE, Giulia eds. (2022): Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection. Volume 1: The Court of Justice's Perspective. Oxford: Bloomsbury Publishing. Online: <https://doi.org/10.5040/9781509947973>
- BONNEL, Pierre et al. (2022): *European Market Surveillance of Motor Vehicles*. JRC Science for Policy Report. Online: <https://dx.doi.org/10.2760/59856>

<sup>107</sup> MUJKIC–KLINGNER 2020: 611–620.

<sup>108</sup> Conference on the Future of Europe 2022.

<sup>109</sup> ORBÁN 2018: 271–297.



- BOVENS, Luc (2016): The Ethics of Dieselgate. *Midwest Studies in Philosophy*, 40(1), 262–284. Online: <http://dx.doi.org/10.1111/misp.12060>
- CHAMON, Merijn (2015): The European Union Railway Agency under the Fourth Railway Package: A Political and Legal Perspective. In RAPOPORT, Cécile (ed.): *L'espace ferroviaire Unique Européen : quelle(s) réalité(s)?* Bruxelles: Bruylant. 167–188.
- Conference on the Future of Europe (2022): *Report on the Final Outcome*. Online: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe_en)
- CSABA, Zágón – GECSEI, Márton (2021): Kockázatelemzés a gyakorlatban: cigaretta a repülőtéren. In CZENE-POLGÁR, Viktória – CSABA, Zágón – SZABÓ, Andrea – ZSÁMBOKINÉ FICSKOVSKY, Ágnes (eds.): „Tradíció, tudomány, minőség.” 30 éves a Vám- és Pénzügyőri Tanszék. Budapest: Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat. 129–142. Online: <https://doi.org/10.37372/mrtvtvt.2021.2>
- EGEBERG, Morten – TRONDAL, Jarle – VESTLUND, Nina M. (2014): The Quest for Order: Unravelling the Relationship between European Commission and European Union Agencies. *Journal of European Public Policy*, 22(5), 609–629. Online: <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2014.976587>
- EVERSON, Michelle (2021): Politicising Europe: Liberating the Technocratic? In CARDWELL, Paul James – GRANGER, Marie-Pierre (eds.): *Research Handbook on the Politics of EU Law*. Cheltenham–Northampton: Edward Elgar Publishing. 144–161. Online: <https://doi.org/10.4337/9781788971287.00017>
- EVERSON, Michelle – VOS, Ellen (2021a): EU Agencies and the Politicized Administration. In POLLAK, Johannes – SLOMINSKI, Peter (eds.): *The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis*. Cham: Palgrave Macmillan. 21–51. Online: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-51383-2\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-030-51383-2_2)
- EVERSON, Michelle – VOS, Ellen (2021b): European Union Agencies. In RIDDERVOLD, Marianne – TRONDAL, Jarle – NEWSOME, Akasemi (eds.): *Palgrave Handbook of EU Crisis*. Cham: Palgrave Macmillan. 315–331. Online: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-51791-5>
- EVERSON, Michelle – MONDA, Cosimo – VOS, Ellen (2014): European Agencies in between Institutions and Member States. In EVERSON, Michelle – MONDA, Cosimo – VOS, Ellen (eds.): *European Agencies in between Institutions and Member States*. Amsterdam: Wolters Kluwer International. 3–9.
- EUObserver (2023): *Win-win-win: Cleaner Cars through Better Environmental Impact Assessment*. Online: <https://euobserver.com/stakeholders/157424>
- Euractiv (2017): *MEPs Reject EU Road Agency in Vote for New Post-Dieselgate Car Approval Rules*. Online: <https://www.euractiv.com/section/transport/news/meps-reject-eu-road-agency-in-vote-for-new-post-dieselgate-car-approval-rules/>
- European Chemicals Agency (2022): *Opinion Proposing Harmonised Classification and Labelling at EU Level of Glyphosate (ISO); N-(Phosphonomethyl) Glycine*. Committee for Risk Assessment. Online: <https://echa.europa.eu/documents/10162/5702e99d-d503-f154-226f-d8ab070ac47a>



- European Commission – EC (2021): *How the Group of Chief Scientific Advisors Works*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: <https://doi.org/10.2777/490362>
- European Commission – EC (2023a): *Comitology*. Online: [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts/comitology\\_en#how-do-committees-work](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts/comitology_en#how-do-committees-work)
- European Commission – EC (2023b): *Register of Commission Expert Groups and Other Entities*. Online: <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups-explained?lang=en>
- European Court of Auditors – ECA (2019): *The EU’s Response to the “Dieseltgate” Scandal. Briefing Paper*. Online: [https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/brp\\_vehicle\\_emissions/brp\\_vehicle\\_emissions\\_en.pdf](https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/brp_vehicle_emissions/brp_vehicle_emissions_en.pdf)
- European Food Safety Authority – EFSA (2023): *Glyphosate: No Critical Areas of Concern; Data Gaps Identified*. Online: <https://www.efsa.europa.eu/en/news/glyphosate-no-critical-areas-concern-data-gaps-identified>
- European Parliament – EP (2017): *Report on the Inquiry into Emission Measurements in the Automotive Sector*. 2016/2215(INI). Online: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0049\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0049_EN.html)
- European Parliament – EP (2018): *Report on the Union’s Authorisation Procedure for Pesticides*. 2018/2135 (INI). Online: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0475\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0475_EN.html)
- FALYUNA, Nóra – KREKÓ, Péter (2022): Mire csábít minket az áltudományok diszkrét bája? In FALYUNA, Nóra – KREKÓ, Péter (eds.): *Sarlatánok kora. Miért dőlünk be az áltudományoknak?* Budapest: Athenaeum. 15–36.
- FRANTZIOU, Eleni (2019): *The Horizontal Effect of Fundamental Rights in the European Union. A Constitutional Analysis*. Oxford Studies in European Law. Oxford: Oxford University Press.
- FRIGESSI DI RATTALMA, Marco – PEROTTI, Gabriella (2017): European Union Law. In FRIGESSI DI RATTALMA, Marco (ed.): *The Dieseltgate. A Legal Perspective*. Cham: Springer. 179–217. Online: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-48323-8\\_11](https://doi.org/10.1007/978-3-319-48323-8_11)
- GUÉGUEN, Daniel–MARISSSEN, Vicky (2022): Science-Based and Evidence-Based Policy-Making in the European Union: Coexisting or Conflicting Concepts? *Bruges Political Research Papers*, 88.
- HOLST, Catherine–MOLANDER, Anders (2021): Responding to Crisis – Worries about Expertization. In RIDDERVOLD, Marianne – TRONDAL, Jarle – NEWSOME, Akasemi (eds.): *The Palgrave Handbook of EU Crisis*. Cham: Palgrave Macmillan. 647–665. Online: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-51791-5\\_38](https://doi.org/10.1007/978-3-030-51791-5_38)
- HÖRISCH, Jakob–BURRITT, Roger L.–CHRIST, Katherine – SCHALTEGGER, Stefan (2017): Legal Systems, Internationalization, and Corporate Sustainability. An Empirical Analysis of the Influence of National and International Authorities. *Corporate Governance*, 17(5), 861–875. Online: <https://doi.org/10.1108/CG-08-2016-0169>



- IARC (2017): Some Organophosphate Insecticides and Herbicides. *IARC Monographs on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Humans*, 112. Online: <https://publications.iarc.fr/Book-And-Report-Series/Iarc-Monographs-On-The-Identification-Of-Carcinogenic-Hazards-To-Humans/Some-Organophosphate-Insecticides-And-Herbicides-2017>
- International Organization for Standardization – ISO (2018): *Risk Management. Guidelines. ISO Standard No. 31000:2018*. Online: <https://www.iso.org/standard/65694.html>
- JRC VELA (2022): *Statements for Accreditation and Independence/Impartiality of Testing and Inspection Activities*. Online: [https://joint-research-centre.ec.europa.eu/laboratories-and-facilities/vehicle-emissions-laboratories\\_en](https://joint-research-centre.ec.europa.eu/laboratories-and-facilities/vehicle-emissions-laboratories_en)
- KAEDING, Michael – VERSLUIS, Esther (2014): EU Agencies as Solution to Pan-European Implementation Problems. In EVERSON, Michelle – MONDA, Cosimo – VOS, Ellen (eds.): *European Agencies in between Institutions and Member States*. Amsterdam: Wolters Kluwer International. 73–87.
- KELEMAN, Robert D. (2002): The Politics of ‘Eurocratic’ Structure and the New European Agencies. *West European Politics*, 25(4), 93–118. Online: <https://doi.org/10.1080/713601644>
- LANDRIGAN, Philipp J. – BELPOGGI, Fiorella (2018): The Need for Independent Research on the Health Effects of Glyphosate-Based Herbicides. *Environmental Health*, (17)51, 1–4. Online: <https://doi.org/10.1186/s12940-018-0392-z>
- LEONELLI, Giulia Claudia (2018): The Glyphosate Saga and the Fading Democratic Legitimacy of European Union Risk Regulation. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 25(5), 582–606. Online: <https://doi.org/10.1177/1023263X18796981>
- LEONELLI, Giulia Claudia (2023): The Glyphosate Saga Continues: ‘Dissenting’ Member States and the European Way Forward. *Transnational Environmental Law*, 12(1), 200–224. Online: <https://doi.org/10.1017/S2047102522000188>
- MERCIER, Hugo (2011): When Experts Argue: Explaining the Best and the Worst of Reasoning. *Argumentation*, 25(3), 313–327. Online: <https://doi.org/10.1007/s10503-011-9222-y>
- MERTON, Robert K. (1973): *The Sociology of Science. Theoretical and Empirical Investigations*. Chicago–London: University of Chicago Press.
- MORVILLO, Marta (2020): Glyphosate Effect: Has the Glyphosate Controversy Affected the EU’s Regulatory Epistemology? *European Journal of Risk Regulation*, 11(3), 422–435. Online: <https://doi.org/10.1017/err.2020.11>
- MUJKIC, Edin – KLINGNER, Donald (2020): “Dieselgate:” How Different Approaches to Decentralization, the Role of NGOs, Tort Law and the Regulatory Process Affected Comparative U.S. and European Union Outcomes in the Biggest Scandal in Automotive History. *International Journal of Public Administration*, 43(7) 611–620. Online: <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1644521>
- ORBÁN, Endre (2018): Quo vadis, “alkotmányos identitás”? *Magyar Jog*, 65(11), 271–297.





- PARDI, Tommaso (2021): Prospects and Contradictions of the Electrification of the European Automotive Industry: The Role of European Union Policy. *International Journal of Automotive Technology and Management*, 21(3), 162–179. Online: <https://doi.org/10.1504/IJATM.2021.116620>
- RANA, Iemaan – NGUYEN, Patton K. – RIGUTTO, Gabrielle – LOUIE, Allen – LEE, Jane – SMITH, Martyn T. – ZHANG, Luoping (2023): Mapping the Key Characteristics of Carcinogens for Glyphosate and Its Formulations: A Systematic Review. *Chemosphere*, 339, 1–20. Online: <https://doi.org/10.1016/j.chemosphere.2023.139572>
- Scientific Advice Mechanism – SAM (2016): *Closing the Gap between Light-Duty Vehicle Real-World CO<sub>2</sub> Emissions and Laboratory Testing*. Scientific Opinion 1/2016. Online: [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/knowledge-publications-tools-and-data/publications/all-publications/closing-gap-between-light-duty-vehicle-real-world-co2-emissions-and-laboratory-testing\\_en](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/knowledge-publications-tools-and-data/publications/all-publications/closing-gap-between-light-duty-vehicle-real-world-co2-emissions-and-laboratory-testing_en)
- Scientific Advice Mechanism – SAM (2018): *EU Authorisation Processes of Plant Protection Products. From a Scientific Point of View*. Scientific Opinion 5/2018. Online: <https://doi.org/10.2777/238919>
- SOROKANICH, Bob (2016): *The facts behind every major automaker emissions cheating scandal since VW*. Online: [www.roadandtrack.com/new-cars/car-technology/a29293/vehicle-emissions-testing-scandal-cheating/](http://www.roadandtrack.com/new-cars/car-technology/a29293/vehicle-emissions-testing-scandal-cheating/)
- STERN, Paul C. – FINEBERG, Harvey V. (1996): *Understanding Risk. Informing Decisions in a Democratic Society*. Washington, D.C.: The National Academies Press.
- SZEGEDI, László (2018): The Crisis Management of the ‘Dieselgate’ – Transboundary (and) Crisis Driven Evolution of EU Executive Governance with or without Agencies? *Európai Tükör*, 21(Special Edition), 85–100.
- TARAZONA, Jose V. – COURT-MARQUES, Daniele – TIRAMANI, Manuela – REICH, Hermine – PFEIL, Rudolf – ISTACE, Frederique – CRIVELLENTI, Federica (2017): Glyphosate Toxicity and Carcinogenicity: A Review of the Scientific Basis of the European Union Assessment and Its Differences with IARC. *Archives of Toxicology*, (91)8, 2723–2743. Online: <https://doi.org/10.1007/s00204-017-1962-5>
- VCD (2015): *Lehren aus dem Abgasskandal: Typzulassung von Pkw reformieren und reale Emissionen messen*. Online: <https://www.vcd.org/service/presse/pressemitteilungen/lehren-aus-dem-abgasskandal-typzulassung-von-pkw-reformieren-und-reale-emissionen-messen/>
- VOLPATO, Annalisa – OFFERMANS, Aristid (2023): Lessons for Participation from an Interdisciplinary Law and Sustainability Science Approach: The Reform of the Sustainable Use of Pesticides Directive. *European Journal of Risk Regulation*, 14(2), 253–270. Online: <https://doi.org/10.1017/err.2023.9>
- VOS, Ellen (2014): European Agencies and the Composite EU Executive. In EVERSON, Michelle – MONDA, Cosimo – VOS, Ellen (eds.): *European Agencies in between Institutions and Member States*. Amsterdam: Wolters Kluwer International. 11–49.





- VOS, Ellen – VOLPATO, Annalisa – BELLENGHI, Guido (2023): *Independence and Transparency Policies of the European Food Safety Authority (EFSA) – Study Requested by the European Parliament ENVI Committee*. Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740080/IPOL\\_STU\(2023\)740080\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740080/IPOL_STU(2023)740080_EN.pdf)
- WEISS, Martin – BONNEL, Pierre – HUMMEL, Rudolf – MANFREDI, Urbano – COLOMBO, Rinaldo – LANAPPE, Gaston – LE LIJOUR, Philippe – SCULATI, Mirco (2011): *Analyzing On-Road Emissions of Light-Duty Vehicles with Portable Emission Measurement Systems*. JRC Scientific and Technical Reports. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- WIDDERSHOVEN, Rob (2019): National Procedural Autonomy and General EU Law Limits. *Review of European Administrative Law*, 12(2), 5–34. Online: <https://doi.org/10.7590/187479819X15840066091222>



A N M Zakir Hossain<sup>1</sup> – Mosa Shrabony Sheikh<sup>2</sup>

# Bilateral Cooperation to Promote Sustainable Development in the 21<sup>st</sup> Century: A Case Study of Hungary and Bangladesh<sup>3</sup>

*The European Union (EU) has increasingly focused on democratising innovation and promoting engagement in research to address policy concerns collectively. In the 21<sup>st</sup> century, attaining sustainable development is a global priority, and governments face complex hurdles in meeting their goals. Alone, unilateral initiatives to encourage socio-economic or political progress are inadequate, needing bilateral or multilateral collaborations to bridge gaps between political and economic interests. Bilateral Investment Treaties (BITs), negotiated since the late 1950s, influence sustainable development aims and share common features despite diverse categorisations. This study, based on secondary data and grey literature, investigates how bilateral relationships shape international cooperation and sectoral priorities in the context of sustainable development goals. Focusing on Bangladesh and Hungary, the study highlights their cooperation in areas like human resource development and energy projects as key milestones towards sustainability. Leveraging a knowledge economy and strategic lessons can contribute to achieving sustainable development, which is particularly crucial in the face of natural disasters. The study's findings have practical implications for policy guidelines to bolster the Bangladesh–Hungary bilateral relationship for advancing long-awaited sustainable development goals in the 21<sup>st</sup> century.*

**Keywords:** Bangladesh, Hungary, SDGs, bilateral relations, European Union, cooperation

<sup>1</sup> PhD Candidate, Doctoral School of Public Administration Sciences, Faculty of Public Governance and International Studies, University of Public Service, Budapest, Hungary; Department of Agricultural Economics, Bangladesh Agricultural University, Mymensingh, Bangladesh, e-mail: [anmzakirhossain@bau.edu.bd](mailto:anmzakirhossain@bau.edu.bd)

<sup>2</sup> PhD Student, Doctoral School of Public Administration Sciences, University of Public Service, Budapest, Hungary, e-mail: [shrabonybau@gmail.com](mailto:shrabonybau@gmail.com)

<sup>3</sup> The work was implemented in the framework of project No. NKE-6302-TKP2020-NKA-09, financed by the Thematic Excellence Program 2020 from the National Research Development and Innovation Fund.

## Introduction

Bangladesh is one of the fastest-growing economies in the world and has made notable progress in the pathway of development through its steady economic growth and reduction of poverty. It is one of the developing countries in Southeast Asia that has made many bilateral collaborations with other countries in Asia and Europe<sup>4</sup> to promote sustainable development by evaluating the successes of the Millennium Development Goals (MDGs) to prioritise the policy settings to achieve the SDGs.<sup>5</sup> It is also an attempt to mobilise governmental agreement and strategic concentration on a wider agenda of global development that requires more robust cooperation between countries.<sup>6</sup> However, the rate of progress was hindered by the extent of native ecological degradation, as well as the consequences and growing threat of climate change vulnerabilities. Besides, as noted by the recent 8<sup>th</sup> Five Year Plan, economic growth was ushered by increasing inequality throughout the country.<sup>7</sup> In addition, the effects of Covid-19 have worsened the overall situation due to the diversity of vulnerabilities among the mass population. Notwithstanding, the state has made a remarkable transformation to equip its institutions and bring the administrative units closer to the citizens for decision-making and service delivery. To address the development priorities and mitigate the effects of Covid-19, a shared response is necessary to focus on the challenges of the 8<sup>th</sup> Five Year Plan and sustainable development goals (SDGs) and to achieve the prospective plan for 2041. The current demography has huge potential among all groups that require an adequate range of investment to unleash them along with effective, goal-oriented and risk-informed interventions to pave the way and harness the equitable and knowledge-based economy for sustainable development. It is obvious to cooperate with others when the country is striving to travel from a developing to a middle-income country and is adamant about changing the landscape for development finance to complement the management of public finance.

There are several strategic priorities that have been chosen to respond to the requirements of shifting development to be organised, shared and diversified to support and hasten the alteration of sustainable development. To this end, the United Nations will assist Bangladesh through its development cooperation framework for rightful, holistic, human capital, socio-economic and environmental development in accordance with the SDGs by 2030. Besides, the Government of Bangladesh (GoB) also made diplomatic relations and official cooperation and collaboration with potentially developed economies to expedite the development process to achieve the SDGs and Perspective Plans for 2041.<sup>8</sup>

Collaborative efforts aimed at achieving sustainable development through bilateral cooperation have gained significant importance. By joining forces, countries can address shared challenges and work towards social, economic and environmental progress in a mutually beneficial manner. This approach involves the exchange of knowledge,

<sup>4</sup> SAMARAKOON 2004: 34–44.

<sup>5</sup> ASADULLAH et al. 2020: 165–189.

<sup>6</sup> ASADULLAH et al. 2020: 165–189.

<sup>7</sup> United Nations Bangladesh 2021.

<sup>8</sup> United Nations Bangladesh 2021.



resources and expertise to create solutions that have a positive impact on both partner nations and the global community.

Bilateral cooperation for sustainable development often focuses on areas such as poverty alleviation, healthcare improvement, education, infrastructure development and environmental conservation. Through strategic partnerships, countries can pool their strengths and resources to implement projects and initiatives that foster long-term growth while minimising negative environmental and social impacts. Furthermore, this form of cooperation requires open dialogue, effective communication and a clear commitment to common goals. Sustainable development is a multifaceted endeavour that requires coordinated actions and continuous monitoring to ensure progress. By sharing experiences, best practices and lessons learned, partner countries can enhance their development strategies and accelerate positive outcomes.

In the context of global partnership, Bangladesh has established a good friendship relationship in different aspects in the 21<sup>st</sup> century with Hungary and other European countries. Both countries are on their way to sustainable development with their cooperation in two different parts of the world; however, the economic and social conditions, to some extent, are more or less similar between these countries. The government-level relationship between these countries is strengthening over time in multiple aspects and contexts to ensure and expedite economic and sustainable development.<sup>9</sup> The study focuses on the various aspects of bilateral relationships and the prospects of attaining sustainable development through the lens of mutual relationships. It aims at the prioritised areas that are given foremost prominence for mutual benefits for both countries to solidify the partnership and to achieve the SDGs within the time frame. The findings of the study can also contribute further to strengthening cooperation between the countries to fabricate bilateral relations to expedite economic growth and development to fuel sustainable development.

## **Background of the study and literature review**

The foreign policy of a country is the key instrument to safeguard the socio-economic and political desires in global politics. The foreign policy of Bangladesh is comprised of the interests of the nation, guided by the constitution of the country, to secure the national interest and fulfil the targets in the global political sphere within the framework of international relations. The Ministry of Foreign Affairs of Bangladesh is responsible for preparing and implementing plans and policies based on constitutional guidance and navigating them to attain national interests and promote international peace, security and solidarity. Its foreign policy protects the general interests of the state, particularly development plans and programs. In international relations, the national interests of each country manifested the global developments in the cooperation route at bilateral, regional and multilateral levels. It is evident for Bangladesh to determine its approach and place on a strong and defined location for future sustainability. There is “power, government, and law” for everyone to implement at their national level,

<sup>9</sup> AHMED 2021: 592–593.



whereas international politics is “a field of power struggle and accommodation”.<sup>10</sup> It is also necessary to define the objectives in long and short terms based on the principles of foreign policy to rationalise the cost and benefits so that they can be measurable and transparent. The fundamental is how to connect national interests through economic development strategies with the steps selected at the global level to create bilateral and multilateral relationships for mutual benefits.

Global politics emphasises the need for an economic activity framework and is always governed by the rule of power. However, economic movements are essential and have a profound influence on the distribution of resources and power internationally, but they always operate in the context of political struggle between groups and nations.

In today's world, where every nation is somehow related to other nations for globalisation and dependent on their socio-economic and political development, building and sustaining a relationship with others is an unconditional need to be achieved.

#### **Promotion of international peace, security and solidarity**

The fundamental foreign policies of Bangladesh originate from Article 25 of the Constitution of Bangladesh.

The State shall base its international relations on the principles of respect for national sovereignty and equality, non-interference in the internal affairs of other countries, peaceful settlements of international disputes, and respect for international law and the principles enunciated in the United Nations Charter, and on the basis of those principles shall:

- Strive for the renunciation of the use of force in international relations and for general and complete disarmament.
- Uphold the right of every people freely to determine and build up its own social, economic and political system by ways and means of its own free choice.
- Support oppressed peoples throughout the world waging a just struggle against imperialism, colonialism or racialism (GoB 2014).

It is therefore our duty to promote Bangladesh to the rest of the world, particularly the European nations, as its foreign policy and diplomacy have emerged as crucial key drivers in the modern, globalised world. It is needless to state that one needs to understand the current global politics to conceptualise the existing international power games so that nations are not trapped in revolutionary diplomacy and can show nationalism under the rising pressure of internationalism.<sup>11</sup>

The concept of national interest is always interpreted in terms of power; Morgenthau has opined that the state is the only source of power that moulded and shaped the national interest by virtue of its own. So that the state can defend its interests based on the contemporary local and global power position and situation. Scholars advocated for the essence of national interest, as it is the ultimate value for a nation that needs to

<sup>10</sup> WALTZ 1979.

<sup>11</sup> KEOHANE 1984.



be uplifted and described as the aspirations of the state, and used actively while these aspirations transform into policies and anticipated plans.<sup>12</sup> The interests of the state can be created by the statesman and/or others who consider the state merely an instrument in the journey of the attainment of the citizen's needs. Together, they can make the explanation of national interest, as long as the state is authentically responsible for the betterment and encounters the national demands of the citizens.

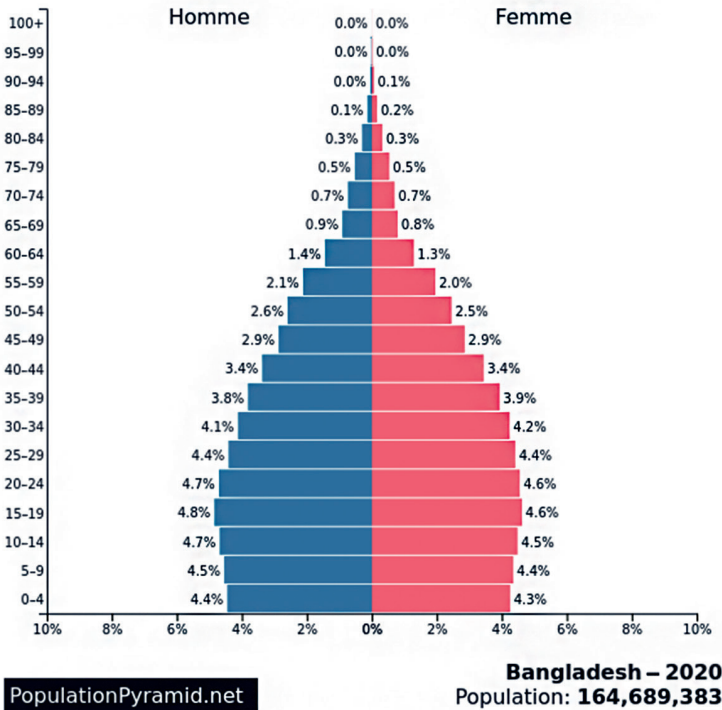


Figure 1: Population Pyramid  
Source: Population de Bangladesh 2020.

The national interest is the central key to foreign policy to attain and defend its interests in global forums. It is the amalgamation of national goals and aspirations with supremacy and abilities. The formal representatives of states and their officials influence the policies, and socio-political and economic forces can influence foreign policy as a pressure and interest group. It is to embody the national interest and convert it into the desire of the state in the future to establish its objectives. The government of a state generally determines the diverse means required to achieve them by applying different actions that signify the presence of needs and goals. Bangladesh is approaching the milestone of being a middle-income country in the coming decades with her blatant young labour force that also needs proper attention for education and engagement in the

<sup>12</sup> MAOZ 1990: 77-110; KEOHANE 1984.



labour market for the national production to increase the growth and development of her economy (Figure 1). It is apparent that modern education with sound technological development can build a knowledge-based generation, which is the national goal for Bangladesh to continue its growth and development in the coming years. Besides, it is vital to provide adequate opportunities for modern and advanced educational facilities for youth at home and abroad. To this end, a bilateral partnership with Western and industrialised countries can help to minimise the cost of equipping this young force and provide additional benefits for both sides. Malaysia performed a terrific job with its look east policy to train and educate her youth in the 20s, encouraging them to jump into the process of development, and the consequences are visible to all. The bilateral relationship with Hungary can help in this respect to increase the quality of knowledge and skills among the youth, and they can subsequently contribute to the home nation for their development.

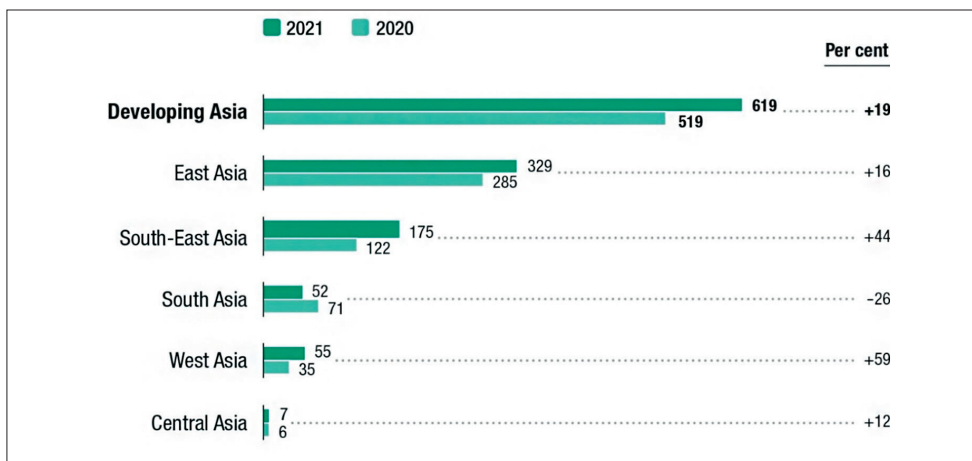


Figure 2: FDI flows to developing countries in Asia and sub-regions, 2020–2021 (billions of dollars)

Source: UNCTAD 2022.

Foreign Direct Investment (FDI) tides improved robustly in 2021 in every part of the world. The FDI flows in the industrialised economy expanded due to their greater financial mechanisms, while the flow of FDI also significantly increased in developing countries.<sup>13</sup> In 2021, the FDI flow climbed by 30%, which is the highest ever because of the solid increase in Asia, including, at a partial level, in Africa and Latin America (Figure 2). That is why it is suitable for developed countries to invest in Bangladesh, as it has available logistics for the industry along with a cheap and trained labour force to enhance economic development both for the investors and the country. The bilateral cooperation between Bangladesh and Hungary can help both sides to minimise the cost of trained and skilled manpower, as it already has a strong connection to promote education and new skills through the bilateral educational program. The brief historical chronology of

<sup>13</sup> UNCTAD 2022.





bilateral interactions between Bangladesh and Hungary is provided below to comprehend the legacy of the alliance since the independence of Bangladesh (Figure 3).

1972	Trade Agreement between Bangladesh and Hungary
1973	Bangladeshi students and scientist
1975	Economic Cooperation Agreement
1982	Cultural and Scientific Cooperation Agreement
2016	Credit line for cooperation between Hungarian and Bangladeshi Companies
	Hungarian Government offers 100 scholarships to young people in Bangladesh to study in Hungarian educational institutions
	Memorandum of Understanding (MoU) with Hungary concerning water resources
	Memorandum of Understanding (MoU) with Hungary concerning agriculture
2020	The Hungarian Government extended the 100 scholarships to 130 to students from Bangladesh and MoU in the Field of Diplomatic Training and the Exchange of Information and Documentation and Joint Communiqué
2022	Memorandum of Understanding (MoU) on Cooperation in the Field of Medical Education and Healthcare between Bangladesh and Hungary

Figure 3: Historical chronology of bilateral relationship

Source: <https://en.bangladesh.hu/relations/>; <https://bangladeshpost.net/posts/bangladesh-hungary-embark-on-new-relation-42024>

Sustainable development, climate change effects, and continuously changing global political features put pressure on establishing stronger relationships with other nations to promote development and tackle use situations. In the 21<sup>st</sup> century, Bangladesh and Hungary want to establish a mutually beneficial and healthy relationship spanning across education, health and business, with the goal of advancing these areas as national priorities. Besides the energy sector becoming more crucial for Bangladesh due to a growing economy and global unrest, as a result, Bangladesh and Hungary also agreed to develop and train human resources for the energy sector to expedite the development process and give priority to future goals in the interest of Bangladesh. Hungary is one of those countries that recognised Bangladesh for the very first after its independence and supported it during the war of liberation. The formal relationship was established in January 1972, and Hungary inaugurated its embassy in Dhaka in 1973 as a sign of cordial and friendly relations.



## EU regulatory framework for regional and bilateral cooperation

For many years, European regional policy has played a vital role in enhancing the quality of life for people throughout the continent.<sup>14</sup> Now, a new generation of inter-reg programs will enhance cooperation within the EU by developing joint services and strengthening solidarity. Interreg serves as the Union's tool for territorial cooperation, offering funding for projects and initiatives that involve different regions.<sup>15</sup> The main objectives guiding EU investments until 2027 encompass two aspects: promoting better cooperation governance and establishing a safer, more secure Europe. Under these new objectives, interreg will continue supporting cross-border mobility, environmental protection, emergency services, skilled jobs and access to public services for the upcoming EU generation. The current priorities revolve around cross-border cooperation across all EU land and maritime borders, transnational cooperation encompassing macro-regions and sea basins, the peace plus program dedicated to facilitating reconciliation between the border countries and inter-regional cooperation aimed at fostering networks and allowing leading regions to share their success and experience with other territories.<sup>16</sup> Over 80 measures have been implemented to simplify access to this type of support after 2020, regardless of whether you are a public authority, school, youth organisation, or hospital. These changes include shorter, clearer rules with reduced bureaucracy and streamlined implementation, with a focus on grassroots cooperation to drive a green and digital coronavirus recovery. Interreg enables European regions to learn from one another and address common challenges using shared solutions.

The European Union (EU) framework for bilateral cooperation with third world countries is a comprehensive approach to supporting economic and social development in partner countries. The EU's cooperation framework is based on a set of policies, programs and instruments designed to address a range of development challenges faced by third world countries.<sup>17</sup> One of the key instruments used by the EU to provide development assistance to its partner countries is the European Development Fund (EDF).<sup>18</sup> The EDF is a financial instrument financed by EU member states that provides development assistance to partner countries in areas such as infrastructure, health care, education and governance. The fund has supported a wide range of development projects, including the construction of roads and bridges, the provision of clean water and sanitation and the strengthening of democratic institutions.

In addition to the EDF, the EU also provides support to partner countries through other programs, such as the European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR), the Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP), and the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA). These programs are designed to support partner countries in areas such as democracy, human rights, conflict prevention and economic

<sup>14</sup> HOLLAND-DOIDGE 2012.

<sup>15</sup> BRETHERTON-VOGLER 1999; European Union 2021b.

<sup>16</sup> LISTER 1997.

<sup>17</sup> BRETHERTON-VOGLER 1999; European Union 2021b.

<sup>18</sup> HILL et al. 2017.



development. The EU’s cooperation framework also emphasises the importance of promoting sustainable development in partner countries. To this end, the EU works with partner countries to support the development of sustainable economic growth, improve access to education and health care, and protect the environment. The EU also supports initiatives aimed at reducing poverty and inequality in partner countries.<sup>19</sup>

Overall, the EU’s framework for bilateral cooperation with third world countries is aimed at promoting sustainable development, poverty reduction and the protection of human rights. The EU provides support through a range of policies, programs and instruments, and works closely with partner countries to develop tailored solutions to their specific development challenges.<sup>20</sup>

### Conceptual framework

Bangladesh and Hungary have a bilateral partnership that aims to advance, revitalise, and ensure economic sustainability and prosperity through business, education and technology transfer with a particular focus on the future development of a knowledge-based economy. Bangladesh has earned the right to be referred to be one of the world’s fastest-growing and emerging nations in light of its recent progress toward middle-income status.

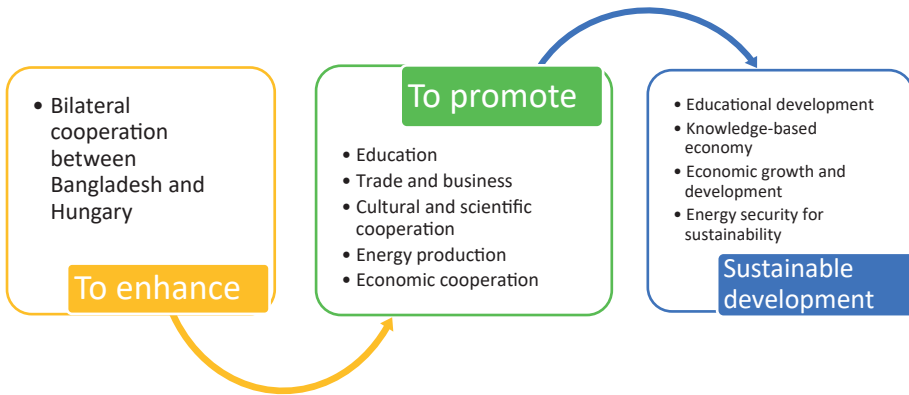


Figure 4: Conceptual framework of bilateral cooperation between Bangladesh and Hungary

Source: Compiled by the authors.

As a result, it is necessary to equip the economic and political condition along with manpower that can contribute to the growth and development of the economy for future sustainability. Development is a multifaceted process that requires several forms of assistance to strengthen and speed up a nation. It also necessitates partnerships and cooperation with other nations in order to exchange goods and services, as well as

<sup>19</sup> CARBONE 2010: 13–29; GRILLI 1993; SATTICH et al. 2019: 502–514.

<sup>20</sup> European Union 2011; European Union 2021a.



knowledge and skills, for mutual gain. The national interests of both Bangladesh and Hungary are the foundation of their bilateral cooperation and collaboration, which aims to provide equal benefits in terms of social and economic benefits for sustainable development. These relationships generally shed light on education, energy, trade and business, and cultural and scientific collaboration with economic cooperation for shared advantages. The following conceptual framework addresses the factors and the central aspects of bilateral cooperation between these two nations and how these variables contribute to the sustainable development of a reciprocal basis for both countries in the coming years (Figure 4). These factors can also influence the other sustainable development goals indirectly which can enable both nations to attain their desired objectives based on the relationship.

## Research methodology

The study on bilateral cooperation between Bangladesh and Hungary sheds light on sustainable development achievements through the lens of mutual partnership to promote sustainable development. The study followed desk research and collected data from secondary sources to conclude the findings of the research based on the objectives of the study. The research methodology, in a study, is not only a compendium of tools and techniques but also the establishment of values, particularly regarding the philosophy of science, hypotheses, norms and ethics, which become the guidelines to interpret the collected data to conclude, featuring benchmarks to evaluate the quality of the findings of the study. The researcher employed secondary sources to make the data nuanced and authentic, comprising published articles from different journals, grey literature, blogs, different websites, newspaper articles and books. An inductive and rational analysis approach was used to analyse the qualitative data for this research<sup>21</sup> to fulfil the research objectives.

## Findings on bilateral relations and sustainable development

### *Intergovernmental cooperation and poverty reduction (Goal 1)*

Poverty is one of the biggest challenges in the 21<sup>st</sup> century, which developing countries are struggling to encounter to elevate themselves into the upper stage of the development process and attain sustainable development goals. The first and prime objective of the SDGs is to reduce poverty for all (Figure 5). However, scholars agree that poverty has dimensions that are relative in various economies and countries as well. It is necessary to comprehend all dimensions of poverty that need to be prioritised by leaders, scholars and development partners to promote sustainable development. For the time being,

<sup>21</sup> MARSHALL–ROSSMAN 1989.



developing countries are trying and planning, since they have started their journey as democratic governments, to reduce their massive poverty and ensure fundamental rights and services for their citizens. To this end, countries were developing their diplomatic relations with other countries to manage the situation and alter their socio-economic and political conditions. Despite the fact that the Sustainable Development Goals (SDGs) offer a comprehensive strategy to guarantee equitable development for all, individuals with pre-existing socio-political and economic statuses are particularly vulnerable since they are unable to ride the bus to the SDGs.



Figure 5: EU trend of SDG 1 on No Poverty

Source: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=SDG\\_1\\_-\\_No\\_poverty&oldid=566805](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=SDG_1_-_No_poverty&oldid=566805)

The report of the World Trade Organization (WTO) on “The Role of Trade in Ending Poverty” summarises the ways that fuel economic growth to create new jobs, increase the wages of labourers, reduce the price of necessary goods for the poor, and expand opportunities for the poor to access external markets with their produced goods and services.<sup>22</sup> “Trade has played a critical role in poverty reduction [...] the further integration of developing countries into an open global economy will be essential for achieving the goal of ending extreme poverty by 2030.”<sup>23</sup> Devashish Mitra found a positive correlation and “significant effect” of trade on poverty reduction in an economy.<sup>24</sup> He also found that the increment of one percent in trade is allied with the deterioration of poverty at 0.149%, while a one percent decrease in average tariff is connected with the decline of poverty at 0.4%.

<sup>22</sup> World Trade Organization 2015.

<sup>23</sup> World Bank 2018.

<sup>24</sup> MITRA 2016.



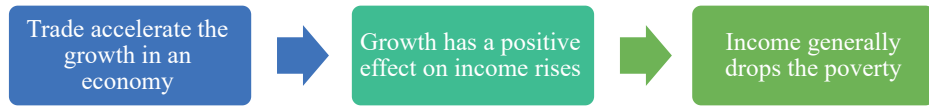


Figure 6: Relationships of trade, growth and poverty

Source: Compiled by the authors.

It is also evident from studies that trade and trade-allied diplomacy have had a strong influence on a recent pragmatic analysis of trade. As a result, trade and diplomatic relations are rigorously connected to strengthen the socioeconomic condition and increase economic growth for both sides,<sup>25</sup> positively affecting poverty (Figure 6). In light of this, political stability is crucial for fostering mutual trust and minimising risks, as is the construction of embassies and consulates to improve information sharing for potential future opportunities and lessen the trade-off between investment and export.<sup>26</sup>

## *Bilateral relations, good health and well-being (Goal 2)*

The world is changing over time due to the advancement of science and technology and the spread of the local economy from a regional to a global level. In the age of globalisation, we are depending on decisions when we are making any social, political and economic decision in response to sustainable development. Sustainable development means to “meet the present needs without compromising the needs for future generations”,<sup>27</sup> where it will balance with the current needs and future demands equally considering society, economy and environment. The population explosion in Bangladesh demands new shelter, new roads, energy and food to complement the standard of living for the people. Climate change and global warming are the key reasons for the loss of biodiversity and ecosystem, and Bangladesh is one of the most severely affected countries in the world and needs cooperation and help to ensure a sustainable livelihood for its vast population.

Public health is endangered due to several challenges that political and geographical boundaries cannot control within their territory, while a partnership with other countries based on mutual interest can only build a convenient situation for them to control and initiate adaptation mechanisms for future sustainability. Expansion and acceleration of global trade, human migration and population explosion intensify the evolution and adaptation of the risk of diseases and virus ecosystems that make the control of diseases very challenging. Besides, the adaptation of zoonotic pathogens to new hosts and ecosystems also poses new challenges to the control of zoonoses.

<sup>25</sup> YAKOP-VAN BERGEIJK 2011: 253–267.

<sup>26</sup> VAN BERGEIJK 2009; YAKOP-VAN BERGEIJK 2011: 253–267.

<sup>27</sup> World Commission on Environment and Development 1987.



In this context, prevention and control of health risks and zoonoses need comprehensive efforts of professionals from medical and health science combined from all parts of the world. However, it is not so easy to build and maintain such partnerships in long-term and critical situations. The Hungarian Government supports Bangladesh in several critical situations and allows doctors to visit Bangladesh and patients from Bangladesh to get proper treatments to place the relationship in a higher position for both of them. Currently, the Hungarian Government has sent a few virologists to conduct research against the Nipa virus that killed a hundred thousand people. Hungarian scientists successfully identified the virus within three hours and discovered the genomic sequence of the Nipa virus within six hours in their indigenous-designed mobile laboratory. This virus is on one of the priority disease lists because it has substantial hitters like Ebola and the current pandemic – owing to SARS-CoV-2 or Covid-19.<sup>28</sup> Despite the financial and public health capacity, Covid-19 badly affects the whole world and it becomes more challenging for those who have a high-density population in their countries. Bangladesh is one of them who were in a perilous situation due to Covid-19 virus infections. The Hungarian Government offered and donated 530,000 AstraZeneca doses of vaccines for the people of Bangladesh based on the “especially good” bilateral economic and political relation, which was the second-highest donation ever from Hungary to other countries.<sup>29</sup> It is needless to emphasise that the support for Bangladesh in this critical moment represents the real friend for their people from afar that Hungary has shown. It can also provide double benefits for all, as many individuals from Bangladesh frequently visit Europe, which helps secure life for both of us.

### *Quality education and bilateral relation (Goal 4)*

Education is the backbone of a nation; thus, quality education is the lifeblood of economic progress in the 21<sup>st</sup> century. Educational collaboration is one of the oldest and most historical forms of cooperation maintained by Western and Northern countries with Southern countries around the world. It is the simplest and best approach to transmit information and technological skills from the developed world to less developed countries to support them and boost their economic growth for sustainable economic development and well-being for all. Bangladesh is one of the most overpopulated countries in the world, where the school-aged population is substantially higher. According to the Bangladesh Bureau of Educational Information and Statistics (BANBEIS), in 2019, there were roughly 23.9 million students enrolled in Bangladesh. The Bangladesh Bureau of Educational Information and Data is the only government institution that is responsible for the collection, compilation and dissemination of the country’s educational data and information. In the wing of the education ministry, the Ministry of Primary and Mass Education (MoPME) and the Ministry of Education (MoE) administer education in Bangladesh; those two ministries are responsible for maintaining the education system

<sup>28</sup> LICSKAY 2022.

<sup>29</sup> The Szoboszló Sun 2021.





in Bangladesh, for example, building curriculum, teachers training, staff requirements, etc. Primary, secondary and higher education, or tertiary are the three primary parts of the Bangladesh education system. The Ministry of Primary and Mass Education (MoPME) is responsible for both formal and informal primary education, while the MoE is responsible for the remainder of education. In a case of government schools, primary and secondary education is fully free, and there are no tuition costs. In addition to that, the non-governmental elementary and secondary schools are also run with some aid from the Government of Bangladesh. According to the Compulsory Education Act of 1990, the entry age for primary education is 6 years. The junior secondary, secondary and higher education admission age is accordingly for age groups 11 to 13, 14 to 15 and 16 to 17. Secondary education is followed by higher education such as technical, engineering, agriculture, business studies and medical streams, which require four years to acquire a bachelor's degree and one or two years (depending on institutions) to obtain a master's degree. Medical is special since the completion of a medical undergraduate degree requires five years. Both Bangla and English-medium-based studies are available at every level of Bangladesh's education system, albeit it depends on institutions. For example, most public-sponsored schools use the Bangla medium, whereas private-sponsored schools use the English medium of instruction. On the other hand, at the university level, most universities provide the English language as the medium of instruction. However, the National University offers both Bangla and English for their study curricula, and the medium of instruction is flexible there.

The existing education system in Bangladesh is more or less similar to that of other Asian countries, from the primary level to the university level. At the elementary level, more than a hundred thousand public and private educational institutions in Bangladesh have twenty million pupils and more than seven hundred thousand professors. At the secondary level, over twenty thousand public and private educational institutions in Bangladesh have ten million pupils and more than two hundred thousand teachers. Whereas, at the university level, there are just 148 public and private universities with roughly 1.18 million students and thirty thousand faculties.

Education is a key component of a country's development; it provides the skilled manpower for a country. According to UNDP (2020), Bangladesh's Human Development Index (HDI) ranking is 133 in the world, which is not a very good situation. In this HDI index education is a major component. The HDI Education Index (the average of mean years of schooling of adults and predicted years of schooling of children) for Bangladesh in 2019 is 0.529; however, a very high HDI index linked countries mainly developed countries' average Education Index is 0.858. The most desirable countries for a study are the USA, Canada, the U.K., Australia, Malaysia, the Netherlands, Germany and Japan. Those countries' education indexes in 2019 are 0.9, 0.89, 0.93, 0.92, 0.73, 0.91, 0.94 and 0.85, respectively. On the other hand, from 2013 to 2018, government expenditure on education in Bangladesh was barely 2% of the GDP. But the literacy rate in Bangladesh has grown in recent years, from 58.8% in 2011 to 73.9% in 2018. In Bangladesh, the percentage of primary schools having access to the Internet is only 4%, and the percentage



of secondary schools with access to the Internet is 35% from 2010 to 2019, while in industrialised countries it is about 100%. In Australia, Malaysia, the Netherlands, South Korea, Switzerland, Hungary, France, Italy and Norway, the percentage of primary schools with access to the internet is only 100%, 97%, 100%, 100%, 100%, 100%, 98%, 70% and 100%. The percentage of secondary schools with access to the internet is 100%, 96%, 100%, 100%, 100%, 99%, 99%, 88% and 100% from 2010 to 2019. Compared with those developed countries, Bangladesh is far behind in the digitalisation of education, which has diminished the country's overall educational value.

Every year, several thousand students leave Bangladesh to study abroad, with or without scholarships. Gradually, the number of outbound internationally mobile tertiary students studying overseas from Bangladesh is increasing. In 2007, this internationally mobile number was only more than sixteen thousand, which was highest at sixty-two thousand in 2016; this students' mobility increased almost four times within 10 years difference, according to the latest data from the World Bank in 2018, where the number of internationally outbound tertiary students enrolled abroad is around five thousand. Recently, the Government of Bangladesh and the Government of Hungary established a bilateral relationship. Every year, Hungary will take 100 potential students from Bangladesh to study at their renowned universities, with 20 students for PhD, 60 students for master's degrees and 20 students for undergraduate studies. In 2019, Bangladeshi students started to come to this scholarship program that is called Stipendium Hungaricum.

Fortunately, this year the Hungarian Foreign Ministry and Bangladeshi Foreign Ministry negotiated another accord and agreed that from 2021 they will receive 30 more students for nuclear engineering studies. This scholarship program provides a tremendous opportunity for Bangladeshi students to visit the European Union zone. Through this partnership, Bangladeshi students can receive the opportunity to gain the education and technical skills that can contribute to the socio-economic development of Bangladesh in the coming days.

### *Clean water, affordable and clean energy through bilateral cooperation (Goal 7)*

Bangladesh signed a memorandum of understanding with the Government of Hungary concerning water resources. Bangladesh is the land of rivers; however, mismanagement, sudden flash floods, heavy monsoons, and soil and river bank erosion made rivers more complex to manage. Moreover, government oversight and implementation of embankment and river control initiatives were inadequate, which complicated the situation overall and increased the risk to public safety. This was especially problematic from an ecological perspective towards sustainable development.



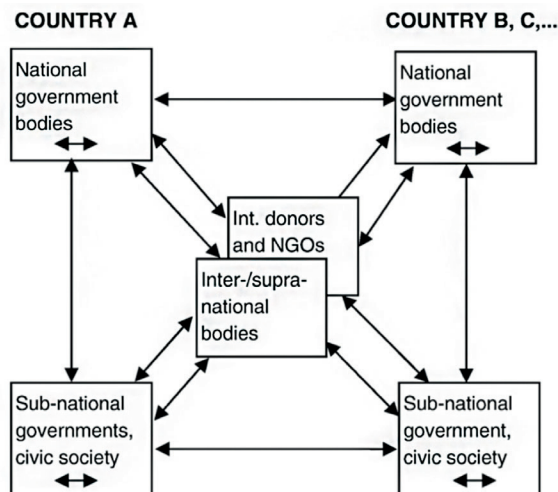


Figure 7: Structural framework for collaborative governance in transboundary water management

Source: PAHL-WOSTL et al. 2008: 490.

Hungary, including other European countries, saved their Danube nicely, and this experience can be beneficial for Bangladesh to save the country from desertification in the future when climate change effects have adversely affected the world and Bangladesh is one of the most affected. Besides, the agricultural production of Bangladesh is largely dependent on irrigation. Rice, wheat, corn, and other vegetable products demand significant water consumption during cultivation, which becomes easier when the river can hold adequate water during and after the monsoon. In addition, water preservation is vital to preserve the groundwater table for safe drinking water and irrigation where planned and conserved water is unavailable.

Integrated water management of local and international rivers and transboundary rivers faces challenges in merging the bureaucratic, legal, cultural, organisational and financial traditions at a variety of scales. It is necessary to involve diverse cultures in the management of water resources when we desire to incorporate wider issues and stakeholders to shift the paradigm of water management (Figure 7). Besides, it is also useful to share the experiences that already drive leading practices in water management.<sup>30</sup> Bangladesh is a small country compared to India, China and Myanmar, which is why cooperation in the management of local and transboundary water is crucial for us due to environmental vulnerability and the adverse effects of climate change.<sup>31</sup> In addition, transboundary water management is directly connected with the planning of the river basin of any riverine country like Bangladesh and it supports sustainable development.

<sup>30</sup> PAHL-WOSTL et al. 2008: 484–495.

<sup>31</sup> KOFF–MAGANDA 2015: 231–250.



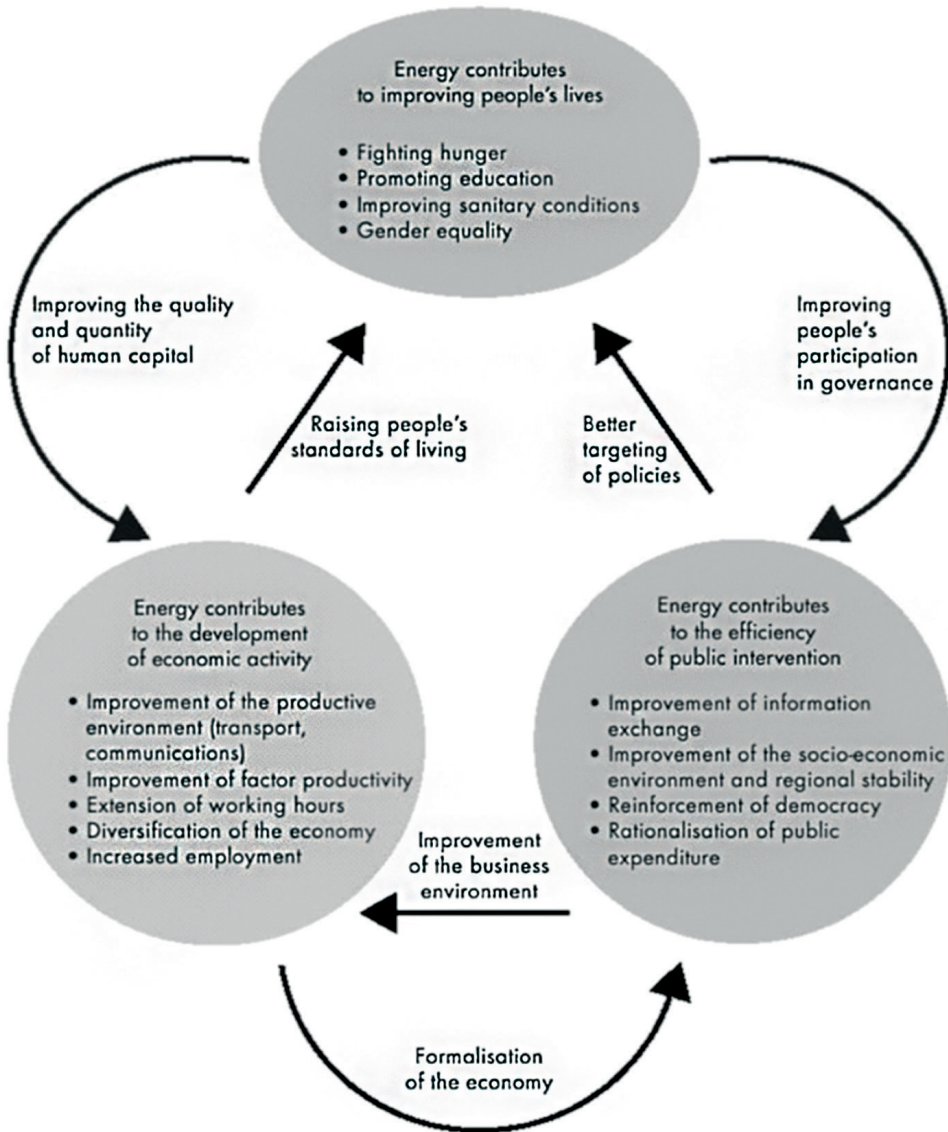


Figure 8: Nexus between energy and human, economic and social development

Source: KAYGUSUZ 2012: 1120.

It also promotes regional and international cooperation for water resources through the mechanisms of governance and shared experiences.<sup>32</sup> As a result, Hungarian experiences will be an excellent pathway for Bangladesh to manage the local and transboundary rivers for sustainable development in the future which might be realistic through

<sup>32</sup> KOFF-MAGANDA 2015: 231-250.



this bilateral collaboration in water management. “Energy is seen not simply as an instrument of influence in itself, but as underpinning other forms of power: military, political, economic, technological, cultural and soft power.”<sup>33</sup> The availability of energy is also crucial for smooth and steady economic development, while countries and global leaders are approaching Industrial Revolution 4. Bilateral relation is of key importance to overcome the challenges Bangladesh faces in the modern financial, organisational and technological context due to the requirement of building capacity to scale up the utilisation of up-to-date services related to energy at the domestic and regional level for sustainable development.<sup>34</sup>

Energy offers a worthy series of socio-economic advancement that is necessary for developing countries for sustainable development.<sup>35</sup> It can contribute to and reduce sustainable development due to the interaction of technical advancement, legal policies, markets, social norms and human behaviours, not only in the energy sector but also in other related sectors (Figure 8). Thus, the correlation between energy and sustainable development is complicated; it can be positive or negative. Therefore, the poverty of energy is widespread in both developed and developing countries which depends on the various interrelated aspects that directly or indirectly push the availability of energy in a certain country or region. For this reason, the bilateral, regional connection with countries is crucial for every nation in the 21<sup>st</sup> century to overcome energy poverty and accelerate the development process. Bangladesh has a good relationship with the regional and global superpowers as well as the bordering countries in numerous aspects which make them one of the emerging economies of the world. The global media, financial and development partners have also tracked the economic success of Bangladesh and it has earned the right to be called one of the fastest-growing and emergent economies of the world. Hungary, from central Europe, has had a good connection with Bangladesh since its independence, which became stronger over time and strengthened in recent times with different major bilateral development projects and a memorandum of understanding for social and economic development for both countries.

The energy sector receives the spotlight the next time due to local and global energy crises and the expansion of the scale of production for economic development and sustainability. It can only be accomplished by the organisation and deployment of technologies that are efficient and less pricey and can provide adequate cleaner and inexpensive energy. To bear in mind the goals, both countries pledged to support each other and develop the human and technological resources for future sustainability in the energy sector. Bangladesh is going to construct a nuclear power plant in 2023 which was started decades ago with the cooperation of Russia. Hungary has also employed the same technology for its nuclear power plant from the beginning; as a result, it offered Bangladesh to provide technical support and committed to sharing its expertise through human resource development and logistics in energy production.<sup>36</sup> To

<sup>33</sup> PETERSEN–BARYSCH 2011.

<sup>34</sup> KAYGUSUZ 2012: 1116–1126.

<sup>35</sup> ZHAO et al. 2022.

<sup>36</sup> The Budapest Times 2022.



extend the collaboration further the Hungarian Government offered thirty scholarships to study for a bachelor's degree in nuclear energy production and engineering. Recently "Bangladesh has signed two MoUs with Hungary one on cooperation in the field of training and education of atomic industry on the peaceful uses of nuclear energy and the other on diplomatic exchange program" and both countries also agreed to strengthen relation "in the economy, health, climate change, water and waste-water management, trade and investment, nuclear energy, and post-Covid recovery".<sup>37</sup> The Foreign Minister of Bangladesh also requested prolonged engagement to marshal greater support to implement the Paris Climate Agreement since Bangladesh is vulnerable to the effects of climate change.<sup>38</sup>

### *Bilateral cooperation for decent work and economic growth*

Educational migration increases all over the world as it generates various benefits for the nation in economic aspects. Students are migrating abroad to search for a better job, better technology, improved lifestyle facilities, etc.,<sup>39</sup> which sometimes can have a negative effect on the sending country if the students do not go back to their home country. In this situation, the home countries of these students will not benefit at all. Developed countries, mainly Europe and America, are initiating a lot of educational schemes that are recruiting overseas students to study there.<sup>40</sup> Bangladesh is suffering an unemployment problem because millions of graduates are looking for decent jobs after their graduation. Every year a significant number of students leave Bangladesh to study abroad with or without scholarships (Figure 9). Bangladesh Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Education oversee various scholarship opportunities for Bangladeshi students and send them abroad. However, many of the students are departing for academic purposes without any connection between the ministries and their cooperation. The Hungarian Government scholarship which is managed by Tempus Public Foundation grants 140 scholarships for Bangladeshi students every year. This is to equip the human capital and support to construct a knowledge-based society for economic and social development and to strengthen the pathway to achieving sustainable development goals.

"We can proudly declare that despite the geographical distance between our countries, during the past decades, we built a strong friendship and cooperation based on mutual respect", Péter Szijjártó, Hungarian Minister of Foreign Affairs and Trade.

<sup>37</sup> The Daily Star 2022.

<sup>38</sup> Dhaka Tribune 2022.

<sup>39</sup> HAWTHORNE 2010.

<sup>40</sup> HAWTHORNE 2010.





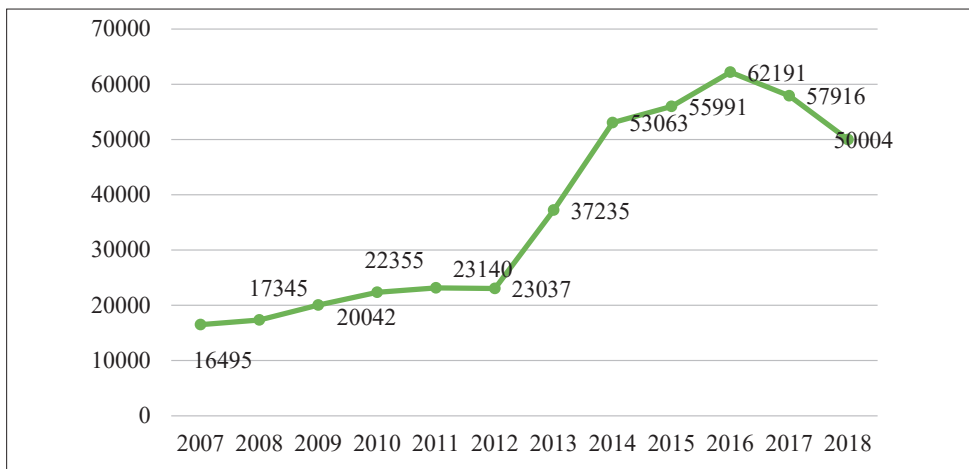


Figure 9: Bangladeshi students studying abroad (tertiary level)

Source: Compiled by the authors based on World bank 2020.

The minister claimed a new world economic order is emerging where a friend or partner like Bangladesh is necessary for success. He further noted that Bangladesh is one of the speediest rising economies in the world where there is ample opportunity for Hungarian companies to invest which directly impacts the labour market and economy. Therefore, it can offer job opportunities for educated graduates and raise the national income by exporting their products to different parts of the world. Besides, the students who are studying in Hungary can gain suitable education and skills that favourably benefit the national and global economy. They can also return to their home and use their knowledge and skills in various fields to boost economic development with the sustainable use of money, resources and energy for future sustainability.

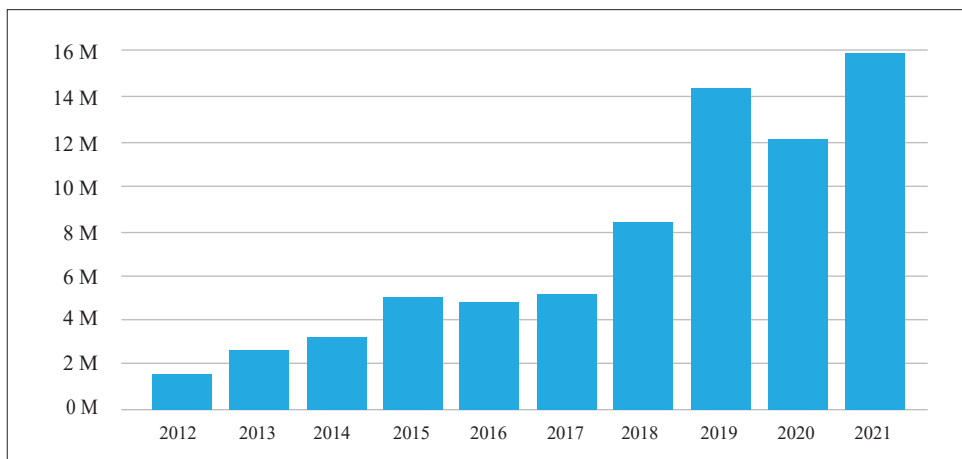


Figure 10: The export value of Bangladeshi products to Hungary 2012–2021

Source: Trading Economics 2022.





Hungary imports apparel, knit, or crocheted products that made the highest volume (\$6.17 million) of export from Bangladesh side, and optical, photo, technological and medical apparatus made the second most in 2021 which is \$4.45M (Figure 10). Besides, Bangladesh exports other textile goods, sets, tobacco and tobacco substitutes, electrical and electronic equipment, footwear, gaiters, vegetable textile fibres, toys, games, sports requisites, rubber, etc. The Minister of Foreign Affairs and Trade announced that this year the Government of Hungary launched its consular office in Dhaka. Trade cooperation has expanded swiftly in recent times between Bangladesh and Hungary, while trade volume climbed by 40% last year.

### *Cultural cooperation, bilateral relations, and sustainable development*

The importance of culture in achieving sustainable development goals has received cumulative attention but is still underrated. It has also gained mounting attention as a driver of sustainable development goals in the contemporary literature on sustainable development.<sup>41</sup> The Convention on Diversity of Cultural Expression 2005, its article number 13 focuses on the integration of culture in sustainable development policies.<sup>42</sup> Since then, it has become a hot topic among academicians and researchers, why culture is crucial for sustainable development and how they are connected. However, after several discussions and debates, scholars failed to get a specific goal in sustainable development goals.<sup>43</sup> The fight continued to include culture in a specific goal of SDGs, in support of this UNESCO proposed and developed a framework to assess the contribution of culture to the achievement of SDGs and inspire the actions to integrate.<sup>44</sup>

The governments of Bangladesh and Hungary agreed on cultural and scientific cooperation in 1982. There have not been many exchanges for cultural troupes in recent years. However, the Hungarian children participated in an international event in 2009 at the 5<sup>th</sup> International Children Art Biennale Bangladesh which was organised by the Bangladesh Shishu Academy. Besides the honorary ambassador of Bangladesh Dr. Pataki has done a tremendous job for the Bangladeshi children and adults, especially for those who are affected by the fire. He has been offered to work as an honorary ambassador since 2018. He also helped to equip the first burn hospital in Bangladesh – Sheikh Hasina National Institute of Burn and Plastic Surgery, which was established with the support of the Action for Defenceless People Foundation; and it is the biggest plastic surgery institute in the world. As a result, culture is an important source of innovation and identification for cooperation and creativity for the person and community; and is a crucial feature in constructing collective attachment and poverty alleviation, offering economic growth and ownership of development. However, the role of culture depends

<sup>41</sup> ZHENG et al. 2021: 307–319.

<sup>42</sup> UNESCO 2005.

<sup>43</sup> ZHENG et al. 2021: 307–319.

<sup>44</sup> UNESCO 2019.



on the diversity of understandings of cultures in sustainable development – from visible to nonvisible, symbolic to achievement, and values and norms of communities.<sup>45</sup>

## Result discussions

Partnership is essential for the achievement of sustainable development goals for every nation. In this global world, each and every nation is somehow dependent on and connected to other nations for their needs. In recent times, the effect of Covid-19 has slowed down the economic growth of every nation of the world and hampered the development process.<sup>46</sup> It is also proven by the crisis that partnerships in any crisis, like the Covid-19 pandemic, can manage it smartly to overcome the critical situation. Sustainable development is a goal that needs equal partnership at the regional and global levels to share responsibility.<sup>47</sup> The partnership can also help improve collective actions regionally and globally to strengthen the sustainable development process.

The effects and infections of Covid-19 have been managed and saved the lives of the global community so far with the cooperation of all countries, both affected and less affected nations of the world. It is the first time in the history of the world that no pandemic or global crisis has gotten enough priority from researchers, leaders, businessmen and policy-makers to save the lives of the global community. The economic condition of the countries has remarkably slowed down due to Covid-19 which required a mutual partnership to promote the challenges into opportunities for inclusive economic growth for all. The World Bank explained the prospective ways to recover from the contemporary global crisis (Figure 11). In addition to all this, the war between Russia and Ukraine has had a significant impact on global trade and business.

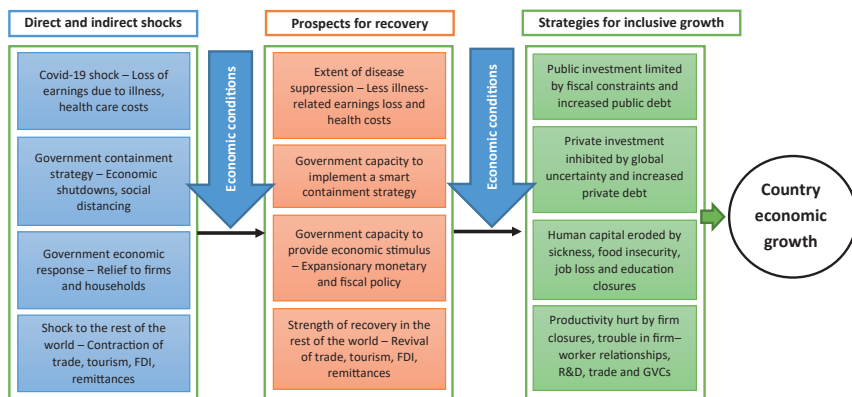


Figure 11: Covid-19 shocks, recovery prospects and strategies for inclusive economic growth

Source: Compiled by the authors based on World Bank 2020.

<sup>45</sup> SOINI-BIRKELAND 2014: 213–223.

<sup>46</sup> CHATTU-CHAMI 2020; GOFFMAN 2020: 48–52; HALBEM et al. 2020: 78–79; HOPMAN et al. 2020: 1549–1550; TRINQUETEL 2020; LEAL FILHO et al. 2021: 85–99.

<sup>47</sup> CHATTERJEE 2019: 171–199; HUDA 2020; KHEMKA-KUMAR 2019; SIEGEL 2016: 713–730; United Nations 2008; United Nations Bangladesh 2021.



The foreign and regional policies become reshaped due to the national interests of the nations to ensure security and promote sustainable development goals during the war. It also increases long-term crises like inflation and slow economic growth for most countries and global food crises for mass populations.

Studies have found that the impact of the war between Russia and Ukraine will extend the suffering in the long run both for developed and developing countries.<sup>48</sup> Amid the recent global crisis, “the rise in inflation has been more pronounced in emerging and developing countries. Inflation affects the poorest and weakest most and contributes to increasing inequalities worldwide”.<sup>49</sup> In addition, the rapid fall in global share prices and the increasing rate of exchange rates of the U.S. dollar increases the inflation in those countries where their currency is depreciating. As a result, this situation has directed the IMF to significantly lower its economic forecasts related to last January, especially for emerging economies like Bangladesh, worsening the loss of growth suffered by the country due to the pandemic (Figure 12).

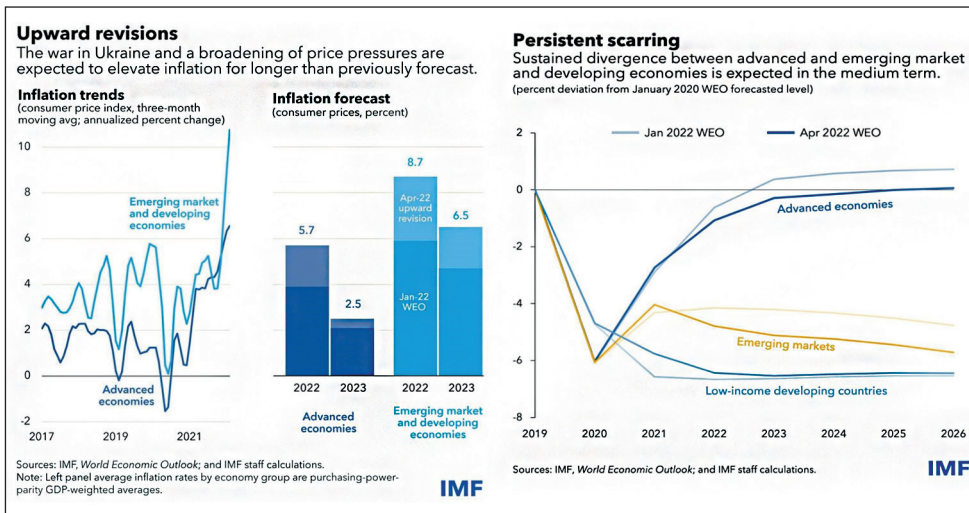


Figure 12: Effects of the Ukraine war on the global economy

Source: BORRELL 2022.

This war has directly affected both Bangladesh and Hungary as they have a good business connection with Russia and Ukraine due to food, energy and other security-related issues. The global bilateral cooperation between Bangladesh and Hungary is considered one of the greatest partnerships in the 21<sup>st</sup> century when it supersedes the geographical boundaries and distance between them and mutually agreed on their development priorities for sustainable development. The relationship between these two countries also balances the trade-off between them and transfers the development policies and experiences through tickle-down policy from both sides that solidify the bilateral

<sup>48</sup> BORRELL 2022; United Nations 2022; MASTERSON 2022.

<sup>49</sup> BORRELL 2022.



relationships between them. The political stability in these countries also pushes them to identify their national interest beyond their continental boundaries to come closer and promote mutually beneficial projects and programs and development partnerships. Among the various policies educational, economic and energy-related cooperation has got the highest priority so far between the countries. Trade and business are also sharply increasing and the volume of the trade is rising consecutively.

## Conclusions

The current global landscape is undergoing profound changes driven by scientific, technological and economic advancements, alongside a commitment to sustainable development. This era of globalisation has interconnected nations across social, political and economic spheres. A central focus within this transformation is sustainable development, which aims to meet current needs without compromising the well-being of future generations. This principle seeks to balance present demands with future aspirations, taking into account societal, economic and environmental considerations.

Bangladesh is contending with a growing population and the imperative to establish new infrastructure, secure energy sources and ensure food supply. This challenge is compounded by the looming threat of climate change, which disproportionately affects the country through biodiversity loss and disruptions to ecosystems. Challenges in public health transcend national borders, necessitating cross-border collaboration to manage and adapt to health risks. The complexities of disease transmission are amplified by global trade, human mobility and population growth, particularly concerning diseases originating from animals. Addressing these complexities requires a united global effort involving medical and healthcare professionals. Hungary's invaluable support during critical periods has solidified its relationship with Bangladesh. This collaboration, exemplified by Hungarian medical professionals' visits and treatment of Bangladeshi patients, embodies genuine friendship. This partnership gains even greater significance during global crises like the Covid-19 pandemic. Hungary's contribution to vaccines underscores the mutual benefits of international cooperation. Education stands as a pivotal factor for economic progress in the 21<sup>st</sup> century. Collaborative educational exchanges between developed and developing nations facilitate the transfer of knowledge and technical skills. Bangladesh, with a significant student population, emphasises primary, secondary and higher education. However, challenges like limited internet access hinder progress. Despite these hurdles, Bangladesh's literacy rates have improved over time. Initiatives like the Stipendium Hungaricum scholarship program offer the potential for Bangladeshi students to contribute to their country's development.

Given Bangladesh's abundant water resources, effective water management is crucial in light of climate change and inadequate river governance. Hungary's expertise in river conservation, particularly the Danube River, offers valuable insights. With agriculture and irrigation central to the country's economy, efficient water management is vital for both economic stability and environmental health. Energy availability plays a pivotal role in economic progress and overall sustainability. The complex interplay between energy and development is influenced by technology, policy, markets and



societal behaviour. Bangladesh's partnership with Hungary in nuclear energy production and engineering provides opportunities for skill development and economic growth, aligning with global trends in sustainable energy sources. While cultural cooperation is acknowledged as a catalyst for sustainable development, its integration into specific Sustainable Development Goals remains a topic of discussion. The role of culture varies, but it contributes to innovation, identity formation, poverty reduction and community growth. Hungary's cultural contributions to Bangladesh and individuals like Dr. Pataki exemplify how culture fosters empathy, understanding and progress.

In summary, the evolving global landscape underscores the significance of international cooperation for sustainable development. Collaborative efforts spanning health, education, water management, energy production and cultural exchange form the bedrock of bilateral relationships between countries like Bangladesh and Hungary. These partnerships not only address immediate challenges but also foster long-term economic prosperity, societal advancement and overall sustainability. As the world grapples with complex challenges such as climate change, pandemic response and technological advancements, effective cooperation remains pivotal for shaping a better future. The study is the first academic research on the bilateral relationship between Bangladesh and Hungary and it is needless to say that the findings of the study require more empirical research through the primary data that can provide more accurate pros and cons of the relationships that can foster the sustainable development in the 21<sup>st</sup> century for both countries by the partnership.

## References

- AHMED, Saleh (2021): Social development and the Sustainable Development Goals in South Asia. *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, 42(4), 592–593. Online: <https://doi.org/10.1080/02255189.2021.1884049>
- ASADULLAH, Niaz M. – SAVOIA, Antonio – SEN, Kunal (2020): Will South Asia Achieve the Sustainable Development Goals by 2030? Learning from the MDGs Experience. *Social Indicators Research*, 152(1), 165–189. Online: <https://doi.org/10.1007/s11205-020-02423-7>
- BORRELL, Josep (2022): Russia's Invasion of Ukraine Puts the Global Economy at Risk. *EEAS*, 16 May 2022. Online: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/russia%E2%80%99s-invasion-ukraine-puts-global-economy-risk\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/russia%E2%80%99s-invasion-ukraine-puts-global-economy-risk_en)
- BRETHERTON, Charlotte – VOGLER, John (1999): *The European Union as a Global Actor*. Abingdon – New York: Routledge.
- CARBONE, Maurizio (2010): The European Union, Good Governance and Aid Co-ordination. *Third World Quarterly*, 31(1), 13–29. Online: <https://doi.org/10.1080/01436590903557306>
- CHATTERJEE, Shiladitya (2019): South–South Cooperation in South Asia to Achieve the Sustainable Development Goals. In KHEMKA, Nitya M. – KUMAR, Suraj (eds.): *Social Development and the Sustainable Development Goals in South Asia*. London: Routledge. 171–199. Online: <https://doi.org/10.4324/9781351035262-10>



- CHATTU, Vijay K. – CHAMI, Georgina (2020): Global Health Diplomacy Amid the Covid-19 Pandemic: A Strategic Opportunity for Improving Health, Peace, and Well-Being in the CARICOM Region – A Systematic Review. *Social Sciences*, 9(5). Online: <https://doi.org/10.3390/SOCSCI9050088>
- Dhaka Tribune (2022): Hungary: Success Requires Partners Like Bangladesh. *Dhaka Tribune*, 08 June 2022. Online: <https://www.dhakatribune.com/bangladesh/2022/06/08/hungary-success-requires-partners-like-bangladesh>
- European Union (2011): *Soft Law*. Eurofound. Online: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/soft-law>
- European Union (2021a): *Better Regulation*. Online: [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation\\_en](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation_en)
- European Union (2021b): *Global Europe: Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*. Online: [https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/global-europe-neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument\\_en#](https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/global-europe-neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument_en#)
- GoB (2014): *Constitution of Bangladesh*. Ministry of Law and Parliamentary Affairs, GoB.
- GOFFMAN, Ethan (2020): In the Wake of Covid-19, Is Glocalization Our Sustainability Future? *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 16(1), 48–52. Online: <https://doi.org/10.1080/15487733.2020.1765678>
- GRILLI, Enzo R. (1993): *The European Community and the Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HALBEM, Abid – JAVAID, Mohd – VAISHYA, Raju (2020): Effects of Covid-19 Pandemic in Daily Life. *Current Medicine Research and Practice*, 10(2), 78–79. Online: <https://doi.org/10.1016/j.cmrp.2020.03.011>
- HAWTHORNE, Lesleyanne (2010): *Two-Step Migration: Australia's Experience*. Online: <https://policyoptions.irpp.org/wp-content/uploads/sites/2/assets/po/immigration-jobs-and-canadas-future/hawthorne.pdf>
- HILL, Christopher – SMITH, Michael – VANHOONACKER, Sophie eds. (2017): *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/hepl/9780198737322.001.0001>
- HOLLAND, Martin – DOIDGE, Matthew (2012): *Development Policy of the European Union*. London: Bloomsbury Publishing.
- HOPMAN, Joost – ALLEGIANZI, Benedetta – MEHTAR, Shaheen (2020): Managing Covid-19 in Low- and Middle-Income Countries. *Jama*, 323(16), 1549–1550. Online: <https://doi.org/10.1056/NEJMp2003762>
- HUDA, Mirza S. (2020): *Energy Cooperation in South Asia. Utilising Natural Resources for Peace and Sustainable Development*. London: Routledge. Online: <https://doi.org/10.4324/9781003000426>
- KAYGUSUZ, Kamil (2012): Energy for Sustainable Development: A Case of Developing Countries. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 16(2), 1116–1126. Online: <https://doi.org/10.1016/j.rser.2011.11.013>
- KEOHANE, Robert O. (1984): *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.





- KHEMKA, Nitya M. – KUMAR, Suraj eds. (2019): *Social Development and the Sustainable Development Goals in South Asia*. London: Routledge. Online: <https://doi.org/10.4324/9781351035262>
- KOFF, Harlan – MAGANDA, Carmen (2015): Against the Current: Transboundary Water Management in Small States on Two Continents. *Water International*, 40(2), 231–250. Online: <https://doi.org/10.1080/02508060.2015.1015332>
- LEAL FILHO, Walter – AZUL, Anabela M. – WALL, Tony – VASCONCELOS, Claudio R. P. – SALVIA, Amanda L. – DO PAÇO, Arminda – SHULLA, Kalterina – LEVESQUE, Vanessa – DONI, Federica – ALVAREZ-CASTAÑÓN, Lorena – MAC-LEAN, Claudia – AVILA, Lucas V. – DAMKE, Luana I. – CASTRO, Paula – AZEITEIRO, Ulisses M. – FRITZEN, Bárbara – FERREIRA, Paula – FRANKENBERGER, Fernanda (2021): Covid-19: The Impact of a Global Crisis on Sustainable Development Research. *Sustainability Science*, 16, 85–99. Online: <https://doi.org/10.1007/s11625-020-00866-y>
- LICSKAY, Péter (2022): Hungarian Researchers Working on Stopping a Lethal Virus. *Daily News Hungary*, 16 February 2022. Online: <https://dailynewshungary.com/hungarian-researchers-working-on-stopping-a-lethal-virus/>
- LISTER, Marjorie (1997): *The European Union and the South. Relations with Developing Countries*. London – New York: Routledge.
- MAOZ, Zeev (1990): Framing the National Interest: The Manipulation of Foreign Policy Decisions in Group Settings. *World Politics*, 43(1), 77–110. Online: <https://doi.org/10.2307/2010552>
- MARSHALL, Catherine – ROSSMAN, Gretchen B. (1989): *Designing Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage.
- MASTERSON, Victoria (2022): War in Ukraine Impacting Global Trade and World's Poorest. *World Economic Forum*, 26 April 2022. Online: <https://www.weforum.org/agenda/2022/04/ukraine-war-global-trade-risk/>
- MITRA, Devashish (2016): *Trade Liberalization and Poverty Reduction*. IZA World of Labor. Online: <https://doi.org/10.15185/izawol.272>
- PAHL-WOSTL, Claudia – TÁBARA, David – BOUWEN, Rene – CRAPS, Marc – DEWULF, Art – MOSTERT, Eric – RIDDER, Dagmar – TAILLIEU, Tharsi (2008): The Importance of Social Learning and Culture for Sustainable Water Management. *Ecological Economics*, 64(3), 484–495. Online: <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2007.08.007>
- PETERSEN, Alexandros – BARYSCH, Katinka (2011): *Russia, China and the Geopolitics of Energy in Central Asia*. London: Centre for European Reform. Online: [https://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/rp\\_010-4118.pdf](https://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/rp_010-4118.pdf)
- Population de Bangladesh (2020): *Population Pyramid*. Online: <https://www.population-pyramid.net/fr/bangladesh/2020/>
- SAMARAKOON, Jayampathy (2004): Issues of Livelihood, Sustainable Development, and Governance: Bay of Bengal. *AMBIO: A Journal of the Human Environment*, 33(1), 34–44. Online: <https://doi.org/10.1579/0044-7447-33.1.34>
- SATTICH, Thomas – HÅKON, Tor – INDERBERG, Jackson (2019): EU Geoeconomics: A Framework for Analyzing Bilateral Relations in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 57(3), 502–514. Online: <https://doi.org/10.1111/jcms.12830>





- SIEGEL, Karen M. (2016). Can Regional Cooperation Promote Sustainable Development? In GRUGEL, Jean – HAMMETT, Daniel (eds.): *The Palgrave Handbook of International Development*. London: Palgrave Macmillan. 713–730. Online: [https://doi.org/10.1057/978-1-137-42724-3\\_39](https://doi.org/10.1057/978-1-137-42724-3_39)
- SOINI, Katriina – BIRKELAND, Inger (2014): Exploring the Scientific Discourse on Cultural Sustainability. *Geoforum*, 51, 213–223. Online: <https://doi.org/10.1016/J.GEOFORUM.2013.12.001>
- The Budapest Times (2022): Hungary, Bangladesh Intensifying Nuclear Energy Cooperation. *The Budapest Times*, 07 June 2022. Online: <https://www.budapesttimes.hu/hungary/hungary-bangladesh-intensifying-nuclear-energy-cooperation/>
- The Daily Star (2022): Bangladesh, Hungary Sign MoUs on Nuclear Energy Education, Diplomatic Exchange Programme. *The Daily Star*, 08 June 2022. Online: <https://www.thedailystar.net/news/bangladesh/diplomacy/news/bangladesh-hungary-sign-mous-nuclear-energy-education-diplomatic-exchange-programme-3042266>
- The Szoboszló Sun (2021): Hungary to Donate 530,000 AstraZeneca Doses to Bangladesh. *The Szoboszló Sun*, 23 December 2021. Online: <https://szoboszosun.hu/global/2021/12/23/hungary-to-donate-530000-astrazeneca-doses-to-bangladesh/>
- Trading Economics (2022): *Hungary Imports from Bangladesh. 2022 Data 2023 Forecast*. Online: <https://tradingeconomics.com/hungary/imports/bangladesh>
- TRINQUETEL, Karine (2020): Could Covid-19 Be the Tipping Point for Sustainability? *Kantar*, 17 June 2020. Online: <https://www.kantar.com/inspiration/coronavirus/could-covid-19-be-the-tipping-point-for-sustainability/>
- UNCTAD (2022): *World Investment Report 2022: International Tax Reforms and Sustainable Investment*. Online: [https://unctad.org/system/files/official-document/wir2022\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/wir2022_en.pdf)
- UNESCO (2005): *Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*. Online: <https://en.unesco.org/creativity/convention>
- UNESCO (2019): *World Heritage Centre – Culture 2030 Indicators*. Online: <https://whc.unesco.org/en/culture2030indicators/>
- United Nations (2008): *Achieving Sustainable Development and Promoting Development Cooperation. Dialogues at the Economic and Social Council*. New York: United Nations. Online: [https://www.un.org/en/ecosoc/docs/pdfs/fina\\_08-45773.pdf](https://www.un.org/en/ecosoc/docs/pdfs/fina_08-45773.pdf)
- United Nations (2022): *Global Impact of War in Ukraine on Food, Energy and Finance Systems. Brief 1*. Online: <https://news.un.org/pages/wp-content/uploads/2022/04/UN-GCRG-Brief-1.pdf>
- United Nations Bangladesh (2021): *United Nations Sustainable Development Cooperation Framework 2022–2026 Bangladesh*. Online: [https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-07/Bangladesh\\_Cooperation\\_Framework\\_2022-2026.pdf](https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-07/Bangladesh_Cooperation_Framework_2022-2026.pdf)
- VAN BERGEIJK, Peter A. G. (2009): *Economic Diplomacy and the Geography of International Trade*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. Online: <https://doi.org/10.4337/9781781007778>
- WALTZ, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*. Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing.



- World Bank (2018): *Trade and Poverty Reduction: New Evidence of Impacts in Developing Countries*. Online: <https://www.worldbank.org/en/topic/trade/publication/trade-and-poverty-reduction>
- World Bank (2020): *World Bank East Asia and Pacific Economic Update, October 2020: From Containment to Recovery*. Online: <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1641-3>
- World Commission on Environment and Development (1987): *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future Towards Sustainable Development 2*.
- World Trade Organization (2015): *The Role of Trade in Ending Poverty*. Online: <https://doi.org/10.30875/6aef2887-en>
- YAKOP, Mina – VAN BERGELJK, Peter A. G. (2011): Economic Diplomacy, Trade and Developing Countries. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 4(2), 253–267. Online: <https://doi.org/10.1093/cjres/rsr002>
- ZHAO, Xin – RAMZAN, Muhammad – SENGUPTA, Tuhin – DEEP SHARMA, Gagan – SHAHZAD, Umer – CUI, Lianbiao (2022): Impacts of Bilateral Trade on Energy Affordability and Accessibility across Europe: Does Economic Globalization Reduce Energy Poverty? *Energy and Buildings*, 261. Online: <https://doi.org/10.1016/j.enbuild.2022.112023>
- ZHENG, Xinzhu – WANG, Ranran – HOEKSTRA, Arjen Y. – KROL, Maarten S. – ZHANG, Yaxin – GUO, Kaidi – SANWAL, Mukul – SUN, Zhen – ZHU, Junming – ZHANG, Junjie – LOUNSBURY, Amanda – PAN, Xunzhang – GUAN, Dabo – HERTWICH, Edgar G. – WANG, Can (2021): Consideration of Culture Is Vital If We Are to Achieve the Sustainable Development Goals. *One Earth*, 4(2), 307–319. Online: <https://doi.org/10.1016/J.ONEEAR.2021.01.012>





Lencsés Enikő<sup>1</sup>  – Hegedűs Szilárd<sup>2</sup>  – Lentner Csaba<sup>3</sup> 

# A magyar mezőgazdaság egyes tesztüzemi mutatóinak vizsgálata, európai uniós kitekintésben

## Analysis of Some Test Farm Indicators of Hungarian Agriculture, with a European Union Perspective

*A mezőgazdaság hagyományosan meghatározó ágazata a magyar nemzetgazdaságnak. A 2004-es EU-csatlakozással a közös agrárpolitika (KAP) érvényes lett hazánkban is, amely számos kihívást és lehetőséget adott a termelőknek. A tanulmány célja, hogy áttekintse a KAP fejlődését, fókuszban a csatlakozás óta eltelt eseményekkel. Ezen túlmenően a mezőgazdaság makrogazdasági szerepét vesszük górcső alá, az EU28 és a visegrádi országcsoport kontextusában. Az elemzésben mikroszintű elemzést is végzünk a 2004–2020 közötti időszakra, amelyben a tesztüzemi rendszer adatait alapul véve vizsgáltuk meg a kibocsátás, hozzáadott érték, vagyion és a támogatások alakulását idősoros elemzéssel. Megállapítottuk, hogy a magyar mezőgazdaság több változó vonatkozásában elérte az EU28 átlagos fejlettségi szintjét, erőforrásait magas hatékonysággal használja fel, de fejlődését gátolja az alacsony üzemméret és az ebből fakadó alacsonyabb hitelképesség és gépesítettség.*

**Kulcsszavak:** ágazati elemzés, összehasonlító elemzés, makrogazdaság, mikrogazdaság

<sup>1</sup> Egyetemi docens, Budapesti Gazdasági Egyetem Pénzügy és Számviteli Kar, e-mail: [lencses.eniko@uni-bge.hu](mailto:lencses.eniko@uni-bge.hu)

<sup>2</sup> Egyetemi docens, Budapesti Gazdasági Egyetem Pénzügy és Számviteli Kar; Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék; Nemzeti Közzolgálati Egyetem Széll Kálmán Állampénzügyi Kutatóműhely, e-mail: [hegedus.szilard@uni-bge.hu](mailto:hegedus.szilard@uni-bge.hu)

<sup>3</sup> Egyetemi tanár, kutatóműhelyvezető, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék; Nemzeti Közzolgálati Egyetem Széll Kálmán Állampénzügyi Kutatóműhely, e-mail: [Lentner.Csaba@uni-nke.hu](mailto:Lentner.Csaba@uni-nke.hu)

*Agriculture has traditionally been a key sector of the Hungarian economy. With the accession to the EU in 2004, the Common Agricultural Policy (KAP) was introduced in Hungary, which has provided many challenges and opportunities for farmers. The aim of this paper is to review the development of the KAP, focusing on the events since accession. In addition, the macro-economic role of agriculture in the context of the EU28 and the Visegrad group of countries will be examined. The analysis also includes a micro-level analysis between 2004 and 2020, using data from the test farm system to examine the evolution of output, value added, wealth and subsidies through time-series analysis. Our analysis shows that Hungarian agriculture has reached the EU28 average level of development in several variables, and uses its resources with high efficiency, but its development is hampered by small farm size and the resulting lower creditworthiness and mechanisation.*

**Keywords:** sectoral analysis, comparative analysis, macroeconomy, micro-economy

## Szakirodalmi háttér

A V4 országok, vagyis Csehország, Lengyelország, Magyarország és Szlovákia ugyan hasonló történelmi, kulturális hagyományokkal rendelkeznek, s egyazon földrajzi régióban, Közép-Európában fekszenek, mezőgazdasági teljesítményükben mégis vannak különbségek.

Lengyelország a régió legnagyobb és legjelentősebb mezőgazdasági termelője. A gabona, a burgonya, a cukorrépa, a zöldségek és a gyümölcsök termesztése a legfontosabb ágazatok közé tartozik. Az állattenyésztés, különösen a sertéshús- és baromfitermelés is jelentős. Az EU agrárpolitikájának támogatásával Lengyelország mezőgazdasági szektorát modernizálták és fejlesztették az évek során.<sup>4</sup>

Csehországban is fontos a mezőgazdaság szerepe, bár a gazdaság más területei is hangsúlyosak. Az általános mezőgazdasági termelés mellett a sörgyártásra használt árpatermesztés is jelentős. Az állattenyésztés, különösen a sertés- és a baromfitermelés is fontos a gazdaságban. Az uniós támogatások, a modernizáció és az agrárpolitika itt is hatással volt a mezőgazdaságra.<sup>5</sup>

Szlovákia mezőgazdasági szektorában a gabonafélék, a burgonya, a cukorrépa és a zöldségek termesztése jelentős. Az állattenyésztés is fontos, különösen a sertéshús- és a tejtermelés terén. Az agrárpolitika és az uniós támogatások esetében is hozzájárulnak a mezőgazdaság fejlődéséhez.<sup>6</sup>

Magyarország mezőgazdasági szektorának kiemelkedő jelentősége van a gazdaságban, különösen a vidéki területeken. A gabonafélék, a kukorica, a szőlő és a gyümölcsök termesztése jelentős. Az állattenyésztésben a sertéshús és a baromfihús kiemelkedő.

<sup>4</sup> SZABO–GRZNÁR–ZELINA 2018.

<sup>5</sup> SZABO–GRZNÁR–ZELINA 2018.

<sup>6</sup> SZABO–GRZNÁR–ZELINA 2018.



Az agrárpolitika, az uniós támogatások és a mezőgazdasági modernizáció hozzájárultak a szektor fejlődéséhez.<sup>7</sup>

A mezőgazdasági jövedelmek tekintetében Magyarország 2020-ban 11,6%-os növekedést mutatott, ezzel szemben az uniós átlagban 1,5%-os jövedelemcsökkenés történt. A magyarországi növekedés elsősorban a kibocsátás bővülésével és az agrártámogatások növekedésével magyarázható.<sup>8</sup>

A magyar gazdák 2027-ig több mint 5300 milliárd forint uniós támogatásban részesülhetnek. Átlagosan 147 eurót kapnak hektáronként, amit a 10 hektárnál kisebb területen további 80 eurós hektáronkénti átlagos támogatásra jogosultak.<sup>9</sup> Ha ehhez hozzávesszük, hogy a gazdálkodók több mint fele 5 hektárnál is kisebb területen gazdálkodik,<sup>10</sup> akkor számos gazdaság támogatása valósulhat meg ebből az összegből. Az európai uniós támogatásokon felül az agrárfejlesztések társfinanszírozását is emelik nemzeti forrásból, ami több mint 2300 milliárd forint többletet jelent a magyar gazdák versenyképessége javítására.<sup>11</sup> Jelen tanulmány középpontjában ezen agrártámogatások hasznosulásának és az agrárium teljesítményére gyakorolt hatásának vizsgálata áll.

A négy ország mezőgazdasági teljesítményét számos tényező befolyásolja, mint például a természeti adottságok, a gazdasági szerkezet, az agrárpolitika és az EU-támogatások.

## A közös agrárpolitika legfontosabb változásai

A visegrádi négyek mezőgazdaságában a mezőgazdasági politikák és támogatási intézkedések is meghatározó szerepet játszanak. Az agrárpolitikai intézkedések és támogatások fontosak a szegénység csökkentése és a mezőgazdasági fejlődés előmozdítása szempontjából.<sup>12</sup> Az agrárpolitikai reformok hatása a mezőgazdasági sokszínűsége és a földhasználatra is hatással lehet.<sup>13</sup>

Az Európai Unió közös agrárpolitikája (KAP) jelentős hatással van a visegrádi négyek mezőgazdaságára. A KAP-reformok és a politikai hálózatok befolyásolják a mezőgazdasági döntéshozók tevékenységét. A mezőgazdasági döntéshozókat az Európai Bizottság (EB) agrárpolitikai hálózata irányítja, és a tagállamok az EB politikájának kiegészítéseként nemzeti politikákat hajthatnak végre. Az EK tágabb intézményi struktúrája azonban megnehezíti a radikális reformok végrehajtását, mivel a vétőpontok létezése meggátolhatja ezeket.<sup>14</sup>

Az Európai Unió összes tagországának 1962 óta létezik közös mezőgazdasági politikája (közös agrárpolitika, továbbiakban: KAP), amelynek szakpolitikai irányítása és finanszírozása uniós költségvetési források felhasználásával történik. A közös

<sup>7</sup> SZABO–GRZNÁR–ZELINA 2018.

<sup>8</sup> DÉNES 2021.

<sup>9</sup> NAGY 2022.

<sup>10</sup> KSH 2020.

<sup>11</sup> NAGY 2022.

<sup>12</sup> GUO et al. 2021.

<sup>13</sup> HALMAI 2021.

<sup>14</sup> DAUGBJERG 1999.



agrárpolitika működésének jogalapja az Európai Unió működéséről szóló szerződés 38–44. cikke, a 2013. december 12-i 1303–1308/2013/EU rendeletek.

Az EUMSZ 39. cikkében rögzített egyedi KAP célkitűzései a következők:

- a mezőgazdasági termelékenység növelése a műszaki fejlődés előmozdításával, valamint a termelési tényezők, így különösen a munkaerő lehető legjobb hasznosításának biztosításával;
- a mezőgazdasági termelők megfelelő életszínvonalának biztosítása;
- a piacok stabilizálása;
- az ellátás hozzáférhetőségének biztosítása;
- elfogadható árak biztosítása a fogyasztók számára.

A közös agrárpolitikának eddig 5 nagy reformja volt. A legutóbbi, 2020 utáni időszakra vonatkozó változtatásokról már 2016-ban elkezdődtek a viták. Korábban 2003-ban volt egy félidős felülvizsgálat (az Agenda 2000 időszaka), valamint 2009-ben egy állapotfelmérés.

A reformoknak köszönhetően egyre inkább megvalósult a közös célok elérése. A legutóbbi reform új célokat is kijelölt a KAP számára [az 1306/2013/EU rendelet 110. cikkének (2) bekezdése]: gazdasági célkitűzések (az élelmezésbiztonság szavatolása életképes mezőgazdasági termelés útján, a versenyképesség és az értékmegosztás javítása az élelmiszerláncban), környezetvédelmi célkitűzések (a természeti erőforrások fenntartható használata és az éghajlatváltozás elleni küzdelem) és területi célkitűzések (a vidéki területek gazdasági és társadalmi dinamizmusának biztosítása).

Az Európai Unió reformfolyamatainak központi kérdése a gazdasági reziliencia és a gazdaság rugalmassága a változó környezetre.<sup>15</sup> A KAP-reformokat leginkább az átalakuló kereslet, a tradicionális mezőgazdasági termékek csökkenő árai, az integrált termékpályák nagyobb jelentősége, a gyorsuló koncentráció, a súlyosbodó környezeti problémák és a globális kereskedelem liberalizációja indukálták.<sup>16</sup>

## *Az 1992. évi reform*

Az 1962-es létrehozását követően az első igazi reformot 1992-ben hajtották végre a közös agrárpolitikán. A reform azért vált szükségessé, mert a világpiacon árhoz képest jóval magasabb áron történtek a támogatott felvásárlások, korlátlan mennyiségben. Bár az intervenció felvásárlásoknak pont a túltermelés visszafogása volt a célja, a magas árak miatt éppen az ellenkező hatást érte el, egyre inkább eltávolodott egymástól a kereslet és a kínálat. Az agrárkiadások kézbentartását szem előtt tartva a Tanács elfogadta a KAP gyökeres megváltoztatását azáltal, hogy az árak által nyújtott védelmi rendszert felváltotta a kiegészítő jövedelemtámogatások rendszere.

A szántóföldi növények garantált árainak jelentős csökkentése következtében az ezáltal okozott jövedelemkiesést hektáronkénti közvetlen támogatásokkal teljes

<sup>15</sup> HALMAI 2021.

<sup>16</sup> POPP–LAKNER–OLÁH 2019.





mértékben kompenzálták. Az állattenyésztés esetében a marhahús árának jelentős csökkentését szarvasmarhánként járó támogatással kompenzálták.<sup>17</sup>

## *Az Agenda 2000*

Az 1997-ben rögzített újabb reformstratégia követte az 1992. évi reform irányvonalait. Központi kérdés, hogy az európai mezőgazdaságnak többfunkciós, fenntartható és versenyképesnek kell lennie. Fő cél a belső árak közelítése a világgpiaci árakhoz és a környezetvédelmi szempontok komolyabb figyelembevétele a támogatások odaítélésekor. Ekkor vezették be a KAP „második pillérét”, a vidékfejlesztési politikát.

## *A 2003. évi reform*

Az „Agenda 2000” elfogadásakor megállapodtak egy félidős értékelésben, amely végül a KAP legjelentősebb reformja lett. A reform 4 alapvető célkitűzése az európai mezőgazdaság világgpiacokkal való összhangjának javítása, az unió bővítésére való felkészülése, a környezet és az élelmiszer-biztonság kérdéseinek előtérbe kerülése volt. A támogatásokat függetlenítették a termelés volumenétől, hogy ezek piactorzító (túltermelést eredményező) hatásait csökkentsék. A 2007–2013 közötti időszakra vonatkozóan – a bővítés kihívásai miatt – a KAP első pillérének költségvetését befagyasztották, és kötelező éves felső korlátokat vezettek be.

## *A 2009. évi „állapotfelmérés”*

Az „állapotfelmérés” a KAP 2003-as reformja nyomán hozott intézkedések egész sorát vizsgálta felül. A termeléstől függő utolsó támogatásokat is beépítették a mezőgazdasági üzemek egységes támogatási rendszerébe. Több pénzt csoportosítottak át a vidékfejlesztésre. Rugalmasabbá váltak az állami intervencióra és a kínálatszabályozásra vonatkozó szabályok, annak érdekében, hogy a termelők minél inkább a piac változásaira reagáljanak.

## *A 2013. évi reform*

Ez a reform egy átfogóbb és integráltabb megközelítést jelentett. Fontos változás, hogy a mezőgazdasági termékek előállítása és kereskedelme kivételt képez a versenypolitika elvei alól az elsődleges tevékenység szerkezeti adottságai miatt. A bevezetett új, hektáronkénti támogatások kizárólag az „aktív mezőgazdasági termelők” számára vannak fenntartva. Számos kínálatellenőrzési rendszert megszüntettek vagy felfüggesztettek

<sup>17</sup> MÉSZÁROS–LENCSES 2019.



(például cukorkvóta, szőlőültetvény telepítése). Egységes közös piacszervezési válságtartalékot hoztak létre.

A 2014–2020-ig terjedő pénzügyi tervezési időszak vonatkozásában hektáronként 70–130 euró támogatással lehet számolni, ugyanakkor a közvetlen támogatások 15%-ának termeléshez kapcsolása nemcsak az állattartás, de más ágazatok (például kertészet) támogatottságának növelésére is lehetőséget ad.<sup>18</sup>

## *Következő nemzedék EU 2021–2027*

A Next Generation EU a 2021–2027-ig terjedő költségvetési időszak a tartós fellendüléshez nélkülözhetetlen beruházások és reformok támogatását, a tagállamok gazdasági és társadalmi ellenálló képességének javítását, valamint a zöld és a digitális átmenet előmozdítását célozza. E célokra a teljes EU-költségvetés 5,4%-át, vagyis körülbelül 750 milliárd eurót irányoztak elő, amelynek elosztása 2023-tól a Covid-19 GDP-re gyakorolt hatása alapján történik.<sup>19</sup>

## **Anyag és módszertan**

A visegrádi négyek mezőgazdaságának összehasonlító elemzésében a növekedési ütemek és a piaci szegmensek elemzése is fontos. A mezőgazdasági technológia fejlődése jelentős növekedést eredményezett az egyes tagországok mezőgazdasági termelésében.<sup>20</sup>

Jelen elemzés fő kérdése, hogyan alakult az EU28 átlagának és a visegrádi ország-csoport, köztük Magyarország mezőgazdasági üzemeinek néhány kiemelt mutatója. A vizsgálat időhorizontja a 2004-től 2020-ig tartó periódus, hiszen hazánk, a többi vizsgált visegrádi országhoz hasonlóan, 2004. május 1-jén csatlakozott az Európai Unióhoz. A vizsgálat fókuszában az EU28 tagországa (beleértve még Nagy-Britanniát is), illetve Magyarország (a táblázatokban rendre HU rövidítéssel) közötti különbségek kerültek. A környezet megfelelő vizsgálatához, ellenpontként bevontuk az elemzésbe a visegrádi országcsoport tagországait (a táblázatokban rendre Csehország – CZ, Lengyelország – PL, Szlovákia – SK). A felhasznált adatok az EU által működtetett tesztüzemi rendszerből (FADN) származnak és euróban (€) értendők. Az FADN-adatok elemzésének előnye, hogy reprezentatívnak tekinthetők a mezőgazdasági termelők vonatkozásában, EU-szerte azonos ismérvek alapján kerülnek bele az agrárvállalkozások.

A vizsgálatba bevont változók a 2004–2020 közötti időszakra az alábbiak voltak:

- üzemméret átlaga (1000 €);
- gazdaságok bruttó átlagos jövedelme (€);
- teljes kibocsátás/teljes inputráta;
- összes eszközérték átlaga (€);
- gépek állományának átlaga (€);

<sup>18</sup> POTORI-KOVÁCS-VÁSÁRY 2013.

<sup>19</sup> NYIKOS 2022.

<sup>20</sup> ZSARNÓCZAI-ZÉMAN 2019.



- kötelezettségek állományának átlaga (€);
- összes támogatás átlaga (€).

A változók kiválasztása mellett szóló érv, hogy bemutatja a vállalati méretet, jövedelmezőséget, valamint az eszközérték alakulását is. Ezen túlmenően a finanszírozásra hatást gyakorló összes támogatást is vizsgáltuk. Ebből adódóan célunk volt, hogy teljeskörűen tudjuk a gazdálkodás paramétereit megragadni, így a méret, jövedelmezőség, tőkeszerkezet és eszközellátottság egyaránt megjelent a vizsgálatainkban.

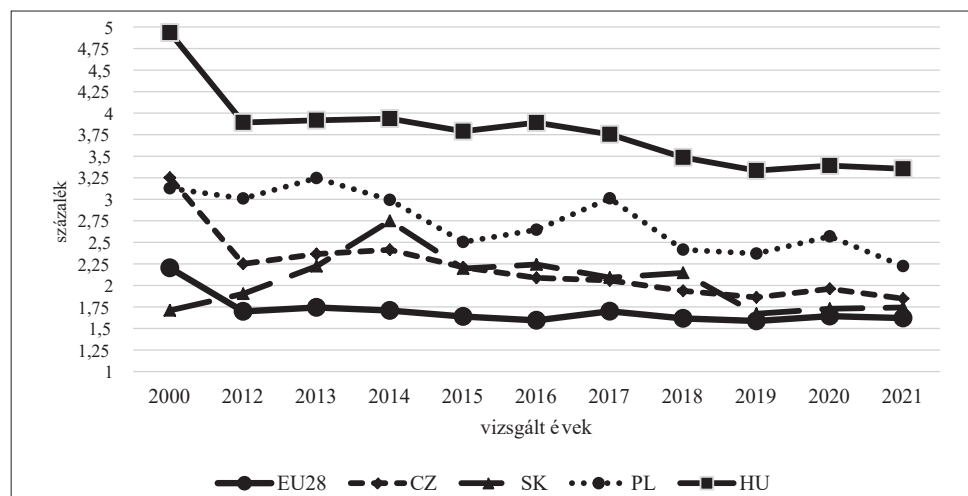
A fent felsorolt változók idősoros elemzését végeztük el, nominális adatokkal, tehát az időtényezőt, illetve az inflációt nem vettük figyelembe a vizsgálat során. A tanulmány fő kutatási kérdései a következők:

1. Hogyan változott Magyarország, az EU28, továbbá a visegrádi tagországok mezőgazdaságának teljesítménye a GDP arányában a 2004–2020 közötti időszakban?
2. Hogyan változtak 2004 óta a tesztüzemi rendszerbe adatot szolgáltató gazdaságok főbb vizsgálati mutatói?

A vizsgált évek közül kiemeltük 2004-et (V4 országok EU-csatlakozása), 2009-et mint az Agenda 2000 felülvizsgálatát (és egyben reformját), valamint a 2013-as évet mint a KAP legújabb reformjának évét. Ezen éveket és a hozzájuk tartozó értékek rendre félkövérrel szedtük.

## Eredmények

Az elemzés kiindulási pontja a mezőgazdaság, erdőgazdaság és a halászat GDP-hez mért hozzáadott értékének bemutatása (1. ábra), annak tisztázása érdekében, hogy mekkora jelentősége van ezen ágazatnak a nemzetgazdaság egészében.



1. ábra: A mezőgazdaság hozzájárulása százalékban a bruttó hazai termékhez (GDP) 2000–2021 között

Forrás: a szerzők szerkesztése a Világbank adatai (2022) alapján



Az EU egészére megállapítható tendencia, hogy a mezőgazdaság által előállított hozzáadott érték trendszerűen csökken 2000 óta. A vizsgált országok közül Magyarországon a legmagasabb a GDP-hez viszonyított arány, ugyanakkor a 2000-es évben jellemző 5%-os arányról 2021-re 1,6 százalékponttal, 3,5%-ra esett vissza. Hasonló mértékű csökkenés figyelhető meg Csehországban is (1,4 százalékpont). Lengyelországban 0,9 százalékponttal csökkent a mezőgazdasági hozzáadott érték, ugyanakkor Szlovákia esetében csekély mértékű emelkedés volt megfigyelhető 2014-ig, majd itt is a csökkenő tendencia érvényesült. A szlovák kormány a 2014–2020-as költségvetési időszakban 35%-kal csökkentette a nemzeti támogatás mértékét.<sup>21</sup> A tanulmányban vizsgált időszakban 2013-ban volt jelentős KAP-reform, amikor is jelentősen megváltoztak a kifizetési irányelvek, ezt követően megfigyelhető a legtöbb vizsgált országban a mezőgazdaság teljesítményének visszaesése (1. ábra).

A mezőgazdaság hatékony működésének meghatározója, hogy mekkora üzemméretben gazdálkodnak a termelők. Az üzemméretnek számos kifejezési mutatója van, jelen esetben az európai méretegységben<sup>22</sup> (magyarul EUME, angolul ESU) való meghatározást használtuk. Ezzel összefüggésben Magyarországon, valamint Lengyelországban az FADN-adatbázis a legkisebb méretű gazdálkodókat (0–4 ESU) is tartalmazza, míg Csehország esetében csak 4 ESU-tól, Szlovákia esetében csak a 8 ESU feletti szerepelnek a statisztikában.

1. táblázat: Üzemméret átlaga (1000 €)

Év/Ország	EU28	HU	CZ	PL	SK
2004	62	41	232	19	335
2005	62	44	235	19	332
2006	63	39	225	19	343
2007	49	48	218	20	311
2008	50	46	216	21	309
<b>2009</b>	<b>58</b>	<b>47</b>	<b>242</b>	<b>24</b>	<b>376</b>
2010	58	47	245	24	360
2011	58	49	243	24	402
2012	64	55	243	28	360
<b>2013</b>	<b>64</b>	<b>54</b>	<b>246</b>	<b>28</b>	<b>461</b>
2014	65	55	245	28	457
2015	75	62	268	32	446
2016	76	57	274	32	448
2017	77	56	277	32	456
2018	87	56	281	32	423
2019	87	57	281	33	434
2020	88	59	357	32	464

Forrás: a szerzők szerkesztése az FADN (2022) alapján

<sup>21</sup> RUMANOVSKÁ 2016.

<sup>22</sup> Európai méretegység (EUME): A gazdaságok ökonómiai méret (üzemméret) szerinti osztályozásának egysége. 1 EUME megfelel 1200 euró Standard Fedezeti Hozzájárulás (SFH) értéknek. Az életképességi küszöbérték 4 EUME.



Szembetűnő, hogy Szlovákiában és Csehországban jelentősen meghaladja az átlagos üzemméret az EU28 átlagát, valamint a másik két viseigrádi ország értékét. Az átlagos üzemméret Lengyelország esetében volt a legalacsonyabb minden évben. A jelentős eltérés mögötti kiemelkedő ok, hogy a rendszerváltozást követően a volt Csehszlovákia országaiban az egykori termelőszövetkezeteket nem darabolták fel, hanem más szervezeti formában ugyan, de tovább működtek. Ebből adódóan Csehországban és Szlovákiában megmaradt a magas fokú területkoncentráció, szemben Magyarországgal és Lengyelországgal, amely utóbbiban a szocialista tervgazdasági rendszerben is meghatározó maradt az önálló kisüzemi termelési forma. Ha hektárban vizsgáljuk az átlagos üzemméretet, akkor az EU-átlag 14 hektár, a szlovák átlag 77 hektár, a cseh 150 hektár, Magyarország esetében pedig mindössze 8 hektár.<sup>23</sup> Az üzemméret a V4 országokban és az EU-ban is növekedett a 2004-es bővítés óta. Ebben a tekintetben Magyarországnak nem sikerült elérni az átlagos európai üzemméretet, sőt, az utóbbi időben a magyar átlagos üzemméret az EU28 átlagos értékéhez viszonyítva a csatlakozás idejében mért értékre esett vissza (66%-os aránnyal). Megjegyezzük, hogy a magyar mezőgazdasági termelők alig több mint 1%-a gazdálkodik 300 hektárnál nagyobb területen.<sup>24</sup> A magyar mezőgazdaság három évtizeddel ezelőtti privatizációjakor egy szétaprózott birtok- és üzemméret jött létre, amelynek hatásai a végbement koncentráció és centralizáció ellenére máig érezhetők.<sup>25</sup> Az európai üzemméret tekintetében a legnagyobb növekedést Lengyelország produkálta (a 2004-es érték 71%-kal nőtt 2020-ra), ezt Csehország értéke követte (51%-kal). Ahogyan látható az 1. táblázatból, Szlovákiában van a legnagyobb átlagos üzemméret, ezt a pozícióját meg is tartotta az ország a vizsgált időszakban végig. Az ESU szerinti üzemméretet alapul véve 38%-os növekedést produkált a szlovák mezőgazdaság az uniós csatlakozás óta. A félkövérrrel szedett években lépett hatályba a KAP-reform – látható, hogy ezen intézkedések a vizsgált régióban átmeneti stagnálást idéztek elő, de számottevően nem tudták befolyásolni az üzemméret növekedését.

A farmok, gazdaságok bruttó jövedelmét az FADN oly módon kalkulálja, hogy a kibocsátás és támogatások és adók egyenlegéből levonja a köztes fogyasztást. Ebből adódóan jelentős mértékben függ az adott évi kibocsátás mértékétől, amely növénytermesztés esetében számottevő módon az időjárási tényezők függvénye. Állattenyésztés esetében ez a kitétség áttételesen érvényesül mind az extenzív mind pedig az intenzív tartásmód esetében. A mutató logikájából adódóan tehát nem egy jövedelmezőségi mutató, hanem végső soron a korrigált teljesítményt mutatja. Magyarország szempontjából pozitívumként értékelhető, hogy a 2004-es jelentős lemaradást követően – a 2009-es évet leszámítva – sikerült az EU28 átlagos szintjét elérni, bizonyos években azt meg is haladni. Ennek oka azonban abban a tényben is keresendő, hogy 2007-től jelentősen nőttek a direkt támogatások, amelyeket a gazdaságok bruttó jövedelmébe is beszámították.

Ha a 2004-es kiindulási évhez viszonyítjuk a bruttó jövedelem mértékét, leszűrhető, hogy Csehországban nőtt legnagyobb mértékben a bruttó jövedelem (97 ezer euróról 220 ezer euróra), ezt Szlovákia értéke követte (177 ezer eurós növekedés). Ez tehát azt jelzi, hogy az egyébként is az EU-átlagot meghaladó országok által elért mezőgazdasági

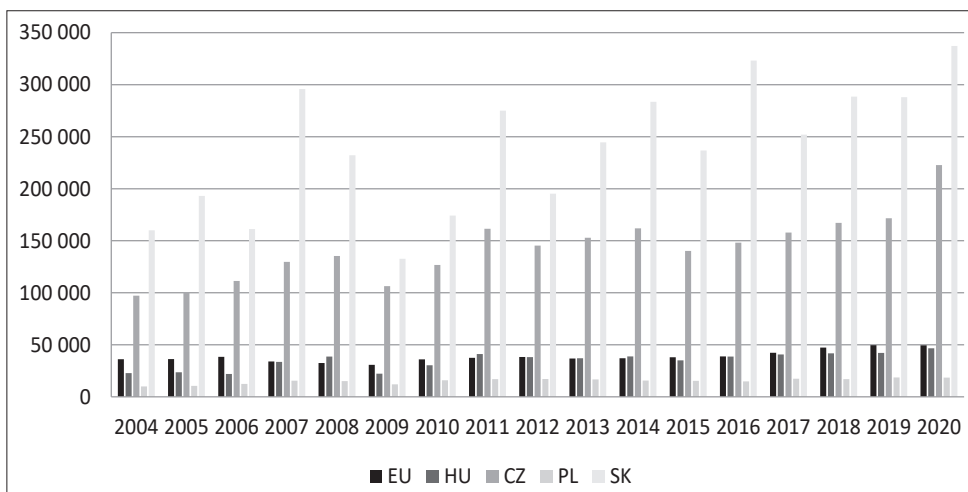
<sup>23</sup> Eurostat 2015.

<sup>24</sup> KSH 2020.

<sup>25</sup> LENTNER 1998.



jövedelem növekedett nominális értéken a legjobban. Ha a KAP-reformok utóhatását nézzük, megállapítható, hogy az újonnan csatlakozott országokban a 2009-es reform évében, amikor a termeléstől függő utolsó támogatásokat is fokozatos megszüntették, erősen visszaesett a bruttó jövedelem, de azt követően növekedés volt megfigyelhető. A 2013-as reformtól kisebb megszakításokkal folyamatosan nőtt a bruttó jövedelem értéke (2. ábra). Míg a pandémia első évében az EU átlagában 100 eurós csökkenést mutatott, addig különösen Csehország esetében hozott számottevő emelkedést (51 ezer euró az előző évhez képest), de nagy növekedés figyelhető meg Szlovákiában is (49 ezer euró), egyedül Lengyelországban volt csökkenés tapasztalható. Egyes kutatók ennek okát abban látják, hogy az otthoni főzés megnövekedésével növekedett az agártermékek – főleg hazai előállításúak – iránti igény is.<sup>26</sup> A mezőgazdaság bruttó jövedelmének növekedése a pandémia időszakában azért is kifejezetten fontos, mert más ágazatokban tartós és súlyosbodó kínálatioldali-szűkülés volt tapasztalható, aminek hatására a gyártók, szolgáltatók az eladási árak növelésére kényszerültek.<sup>27</sup> Ez az áremelkedés egy idő után a mezőgazdasági inputokra is át fog szivárogni.



2. ábra: Gazdaságok bruttó jövedelmének átlaga (€)

Forrás: a szerzők szerkesztése az FADN (2022) alapján

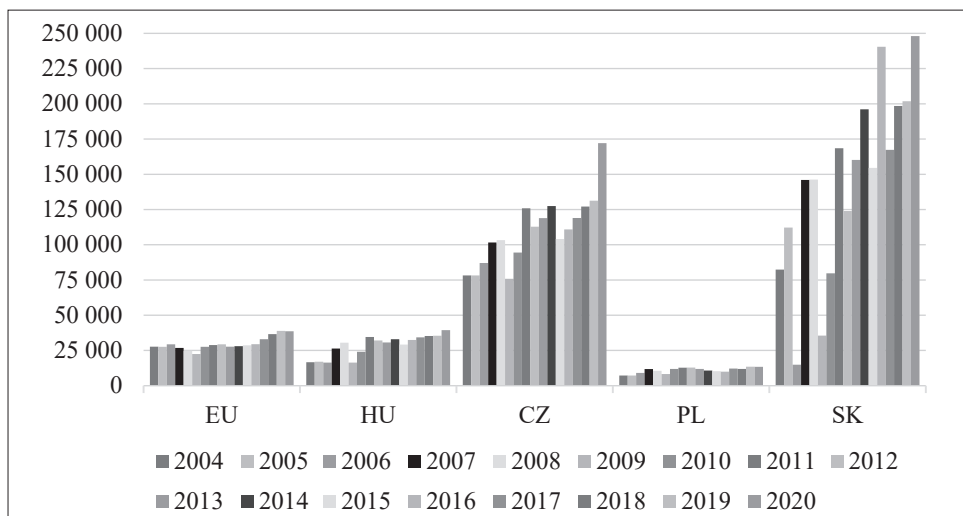
A 3. ábra a gazdaságok nettó hozzáadott értékéről ad információt a 2004 és 2020 közötti periódusra vonatkozóan. Megállapítható, hogy a legnagyobb hozzáadott értéket a szlovák és a cseh gazdaságok állították elő a mezőgazdaságban. Ezen mutató vonatkozásában Magyarországon nőtt a második legnagyobb mértékben 2004-hez képest a nettó hozzáadott érték nominálisan (2,34 szorosára). A legnagyobb növekedés Szlovákiában volt megfigyelhető, ahol ezen nominális érték megháromszorozódott. Ha a hazai adatot viszonyítjuk az EU28 átlagos értékéhez, megállapítható, hogy míg 2004–2007 között a nettó hozzáadott érték 60%-on állt, 2011-től utolérte az EU-s átlagos szintet a magyar

<sup>26</sup> ROUBÍK et al. 2022.

<sup>27</sup> HALMAI 2022.



gazdaságok nettó hozzáadottérték-mutatója, és 2013-tól 2017-ig stabilan felette volt. Ha a KAP-reformok hatását vizsgáljuk, általános trend, hogy 2009-ben jelentősen visszaesett a nettó hozzáadott érték minden vizsgált országban, illetve az EU-ban is. A 2008-as válság hatására az EU új intézményrendszereket és jogszabályokat vezetett be, elsősorban az euró védelmére, de ez a megszorítás jelentős növekedési áldozattal járt.<sup>28</sup> E fejlemény a mezőgazdaságra 2013-ban már nem volt igaz Csehországban és Szlovákiában, hiszen ezen országokban tovább nőtt a farmok által előállított nettó hozzáadott érték az előző évhez képest. A pandémia első évében, 2020-ban az EU-átlagot és Lengyelországot leszámítva minden vizsgált országban erősen nőtt a gazdaságok által előállított hozzáadott érték, miközben a támogatások nem változtak.



3. ábra: Gazdaságok nettó hozzáadott értékének átlaga (€)

Forrás: a szerzők szerkesztése az FADN (2022) alapján

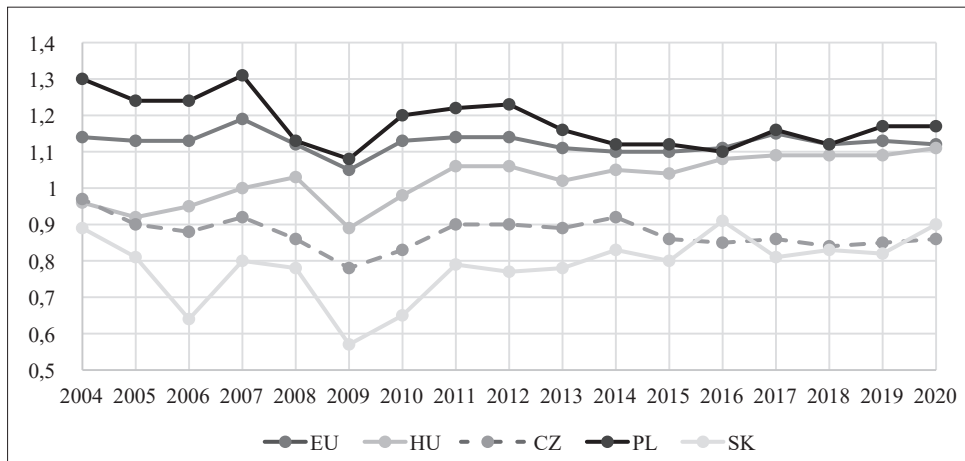
A teljes kibocsátás teljes inputfelhasználás arányában számított értéke abban az esetben kedvező, ha 1 feletti értéket mutat, tekintve, hogy az inputok felhasználását meghaladja az előállított termékek értéke. Ha Magyarország idősoros adatait vizsgáljuk, megállapítható, hogy 2004–2006 között nem érte el az 1-es értéket a mutató, illetve 2009–2010 között sem. A többi vizsgált évben 1 feletti volt a mutató értéke. Amennyiben EU-s összehasonlításban vizsgáljuk a mutató alakulását, 2009-ig az EU átlag adatától való eltérés 10 százalékponttal nagyobb volt, 2016-tól 6 százalékpont alá mérséklődött. 2020-ban mindössze egy százalékponttal maradt el az EU28 átlagos értékétől a teljes output-input ráta. Ezzel szemben a lengyel mezőgazdaságban 2016-ot leszámítva minden évben meghaladta az EU-átlagot az output/input ráta. A lengyel adat a magyarral ellentétes utat járt be, hiszen az időszak elején számottevően több outputot állított elő egységnyi inputból, mint az EU-átlag, azonban ezen kedvező arány 2014-től visszaesett. Szintén meglepő tendencia, hogy a jóval nagyobb mérettel rendelkező cseh és szlovák

<sup>28</sup> GYÖRI 2022.





gazdaságok egyik évben sem értek el 1 feletti értéket, vagyis kevésbé voltak hatékonyak, mint magyar és lengyel társaik. A KAP-reformok évében megfigyelhető mindenhol, hogy a reformot követő években (2010 és 2014) a hatékonyság erősödött, a 2004-es belépést leszámítva (4. ábra).



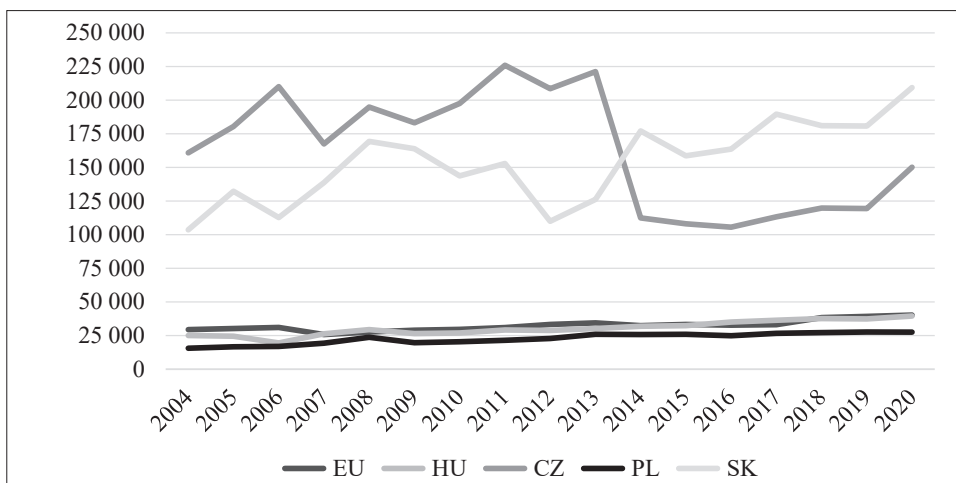
4. ábra: Teljes kibocsátás/teljes input ráta

Forrás: a szerzők szerkesztése az FADN (2022) alapján

A teljes eszközérték nem más, mint a számviteli értelemben vett mérlegfőösszeg, amely a gazdálkodók tartós (befektetett) és átmeneti (forgó, working capital) eszközeit tartalmazza. Ha a 2004-es adathoz viszonyítjuk a magyar adatokat, közel 82%-kal nőtt a vállalkozások vagyona. Ennél nagyobb növekedést csak Lengyelország produkált, ahol a vállalatok által gondozott eszközérték 2,8-szorosára nőtt. A legnagyobb eszközértékkel a cseh és szlovák társaságok rendelkeztek, ám ez utóbbiak vagyona 2012-re megfeleződött, majd 2013-tól ismét növekedésnek indult. Amennyiben EU-s összehasonlításban vizsgáljuk az eszközértéket, úgy leszűrhető, hogy a magyar és a lengyel társaságok vagyona jelentősen elmarad az uniós átlagtól, konvergencia csak a lengyel adatokban következett be. A szlovák és a cseh társaságok vagyona jelentősen meghaladja az EU átlagát. A KAP-reformok jól érzékelhető hatása, hogy minden vizsgált országban, Szlovákiát leszámítva, növekszik az eszközérték (5. ábra).

A rendelkezésre álló mutatók alapján az eszközhatékonyságot a nettó hozzáadott érték mutató és az összes eszközérték hányadosaként számítottuk ki. A számításból megállapítható, hogy ebben a tekintetben a magyar gazdaságok a leginkább hatékonyak, 2004–2020 közötti átlagos 17%-os aránnyal, ezt a csehek követik 15%-kal, illetve a szlovákok 14%-kal (5. ábra). Ebben a tekintetben – az elaprózódott méret ellenére is – a magyar cégek rendelkeznek a legjobb eszközfelhasználással, vagyis bár kevesebb az eszközük, azokat magasabb hatékonysággal használják.





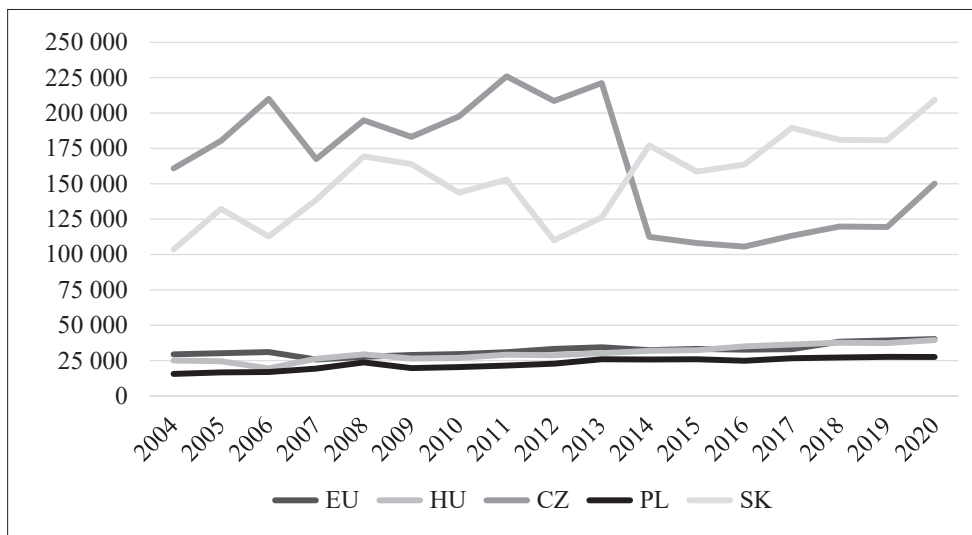
5. ábra: Összes eszközérték átlagos értéke (€)

Forrás: a szerzők szerkesztése az FADN (2022) alapján

A mezőgazdaság meghatározó termelési tényezője a termőföld, ugyanakkor a gépesített-ség számottevő módon befolyásolja a termelékenységet. Fontos mutató a gépesítettség foka, amelyben a gépek értékét az összes eszközértékhez viszonyítjuk, ezen érték minél magasabb, annál nagyobb fokú a gazdaságok gépesítettsége. Ezt megelőzően azonban szólnunk kell arról, hogy az EU átlagától már a csatlakozás idejében sem maradt el számottevően a gépek állományának nominális értéke Magyarországon. Az idősorban akad néhány év, amikor az EU átlagos értékét meghaladta a magyar tesztüzemi rendszerben szereplő társaságok könyveiben nyilvántartott gépállomány. Ettől számottevően csak a lengyel adat marad el, ugyanakkor ezen adatok is konvergálnak az EU-s átlaghoz. Jelentősen meghaladják azt a cseh és szlovák adatok, azonban az uniós csatlakozást követően a szlovák gépesítettség növekedett a cseh adathoz képest. Ha a magyar adatokat nézzük, jelentősebb növekedés 2007-ben, 2008-ban továbbá 2011-ben volt, de számottevő növekedés volt 2016-ban is. Amennyiben a gépesítettség fokát tekintjük, az EU-s átlag 10% volt a vizsgált időszakban, amely azt jelenti, hogy a vagyon ekkora hányadát teszik ki a gépek. Ezzel szemben a magyar adat ennek duplája, ugyanakkor csökkenő tendenciát követ 20%-ról 18%-ra. A leginkább gépesítettnek a cseh mezőgazdasági vállalkozások voltak tekinthetők, de a 28%-os indikátorról jelentősen, 13 százalékponttal csökkent a gépesítettség foka. A lengyel adatban is számottevő visszaesés figyelhető meg, a 2004-es 23%-os arányról 2020-ra 9 százalékponttal csökkent. Egyedül a szlovák gépesítettség emelkedett jelentősen, 6%-ról 11 százalékponttal növekedett az érték. Magyarországon a mezőgazdaság digitális átállásához kapcsolódó precíziós fejlesztési támogatásoknak köszönhetően a következő években várhatóan növekedni fog a gépesítettség, a pályázat első évében 2021-ben 23%-kal nőtt az agrárberuházások értéke (6. ábra).<sup>29</sup>

<sup>29</sup> FELDMAN 2022.





6. ábra: Gépek átlagos állománya (€)

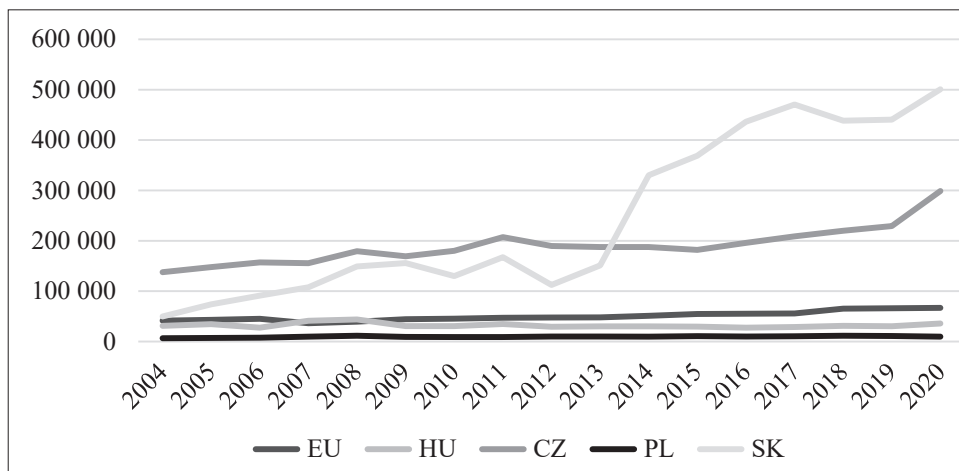
Forrás: a szerzők szerkesztése az FADN (2022) alapján

A kötelezettségek mutatják a rövid és hosszú lejáratú kötelezettségállomány együttesét. Megállapítható, hogy az EU-átlag értéke 2004-hez képest mintegy 60%-kal emelkedett, a lengyel 50%-kal, míg a cseh érték több mint a duplájára, míg a szlovák adat a tízszeresére emelkedett! Ez utóbbi fejlemény természetes összefüggésben van azzal, hogy a nagyobb méretű vállalkozások hitelképesebbek, a bankok nagyobb hajlandóságot mutatnak a hitelnyújtásra. A magyar mezőgazdasági termelők vonatkozásában megjegyzendő, hogy a hitelnyújtás szempontjából kiemelkedő mutatókban jelentős részük nem éri el a kívánatos szintet.<sup>30</sup> Banki hitelkitettségek szempontjából lényeges gazdaságtörténelmi elem, hogy már a 2004-es EU-csatlakozás idején a nagyobb földterületeken gazdálkodó mezőgazdasági társas vállalkozásoknál koncentráltabb az államilag támogatott agrár-hitelek közel 90%-a. Banki oldalról ez már két évtizeddel ezelőtt a társas vállalkozások kedvezőbb hitelképességét mutatta. Hozzáteve, hogy az állami garancia nélküli hitelek minimálisak voltak az ágazatban, a bizonytalan megtérülési okok miatt.<sup>31</sup> Amennyiben az „eladósodottság foka” mutatót nézzük, amely esetén a kötelezettségeket a teljes eszközértékkel osztjuk el, a magyar adat az egyik legalacsonyabb a lengyel adat mellett. Ebből leszűrhető tehát azon összefüggés, hogy a hitelképességhez jelentős cégméret szükséges. A cseh adat azonban szektorszinten is 30%-os értéket ér el, a szlovák pedig fokozatos emelkedéssel elérte a 40%-ot. A szlovák cégek eladósodása 2014-től kezdődik, a 40%-os érték még elfogadhatónak számít, 50%-ot meghaladó érték azonban már magas fokú eladósodottságot jelez (7. ábra).

<sup>30</sup> HEGEDŰS–LENCSES 2021.

<sup>31</sup> LENTNER 2004.

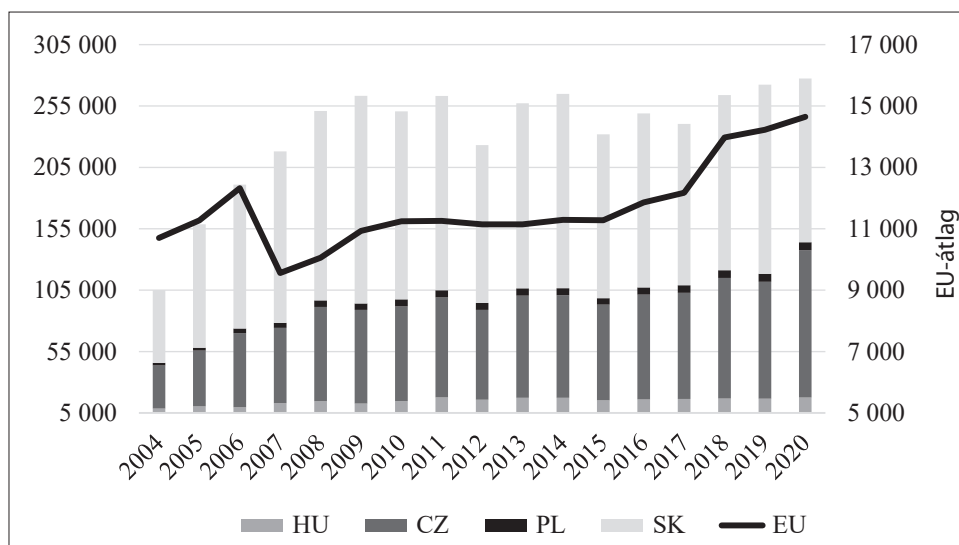




7. ábra: Kötelezettségek állományának átlagos értéke (€)

Forrás: a szerzők szerkesztése az FADN (2022) alapján

Az összes agrártámogatás átlagát vizsgálva leszűrhető, hogy 2004-óta jelentősen emelkedett a kapott támogatások értéke. Míg az EU-átlag 37%-kal nőtt, addig a magyar adat megduplázódott nominálisan, a cseh adat 3,4-szeresére, a lengyel 3,2-szeresére, míg a szlovák 2,25-szorosára nőtt. Ez tehát azt jelenti, hogy az újonnan csatlakozott országok számottevő transzferhez jutottak az EU-ból. A magyar adatnál látható, hogy 2007-től a támogatás mértéke meghaladja az EU-átlagot (8. ábra).



8. ábra: Összes támogatás átlagos értéke (€)

Forrás: a szerzők szerkesztése az FADN (2022) alapján



Kézenfekvő összevetni a gazdaságok bruttó jövedelmével a kapott értéket, amely azt jelenti, hogy a támogatások mekkora hányadát adják a bruttó jövedelemnek. Ezen adatok kalkulációjából megállapítottuk, hogy az EU átlagértéke 30%-os, a magyar 42,61%-os, a cseh 53,83%-os, míg a szlovák érték a legmagasabb 60,39%-kal. A lengyel adat a V4 országcsoportban a legalacsonyabb, 33,44%-os. Ezen érték tehát azt jelzi, ekkora mértékű a különféle transzferek hozzájárulása a gazdaságok által realizált jövedelemhez. Ebből leszűrhető az a megállapítás, hogy a nagyobb üzemmérettel rendelkező cseh és szlovák gazdálkodók számottevően több transzferhez jutottak, mint az elaprózódottabb magyar és lengyel társaik.

## Következtetések

Az elvégzett vizsgálatból megállapítottuk, hogy a mezőgazdaság makrogazdaságban betöltött szerepe egyre inkább csökkenést mutat az Európai Unió országaiban. Ennek oka, hogy a pénzügyi válságból kilábalva más szektorok (feldolgozóipar, szolgáltatások) nagyobb ütemben nőttek, ezáltal nagyobb mértékben járultak hozzá a GDP növekedéséhez, mint a mezőgazdaság. Ugyanakkor érdemes megjegyezni, hogy a Covid-19 következtében kialakult válság a mezőgazdaságot kevésbé érintette. A csökkenő jelentőség mellett a magyar mezőgazdaság GDP-arányos súlya így is meghaladja az EU, valamint a többi visegrádi ország értékét is.

Ha az összképet nézzük, megállapítható, hogy a cseh és szlovák agrárvállalkozások jelentékenyebb méretűek (nemcsak területben, hanem európai méretegységben is), mint magyar és lengyel társaik, ennek oka kettős:

- egyrészt az FADN statisztikáiba a nagyobb méretű cseh és szlovák gazdaságok kerültek be;
- másrészt nem történt meg a korábbi termelősövetkezetek felaprózása („szétpri-  
vatizálása”), hanem tovább működtek más szervezeti formában.

Ez utóbbi tény magyarázza azt a fejleményt, hogy a legtöbb mutató vonatkozásában a cseh és a szlovák gazdaságok növekedtek a legnagyobb mértékben, magasabb a gépesítettségük és a vagyonuk. A támogatási rendszer logikájából adódóan magasabb támogatásra jogosultak, mint kisebb magyar és lengyel társaik, ebből következően hitelképesebbek is, ami az eszközértékben és a kötelezettségek magasabb állományánál is megjelenik.

Ha a magyar adatokat az EU kontextusában nézzük, megállapítható, hogy a magyar gazdaságok üzemmérete jelentősen elmarad az EU átlagától, a bruttó jövedelemben konvergencia történt, de a magyar gazdaságok arányaiban több támogatást kaptak, mint az EU „átlagos gazdaságai”.

Jelentősen javult a magyar mezőgazdasági termelők nettó hozzáadott értéke, továbbá az output-input rátája, amely kedvező folyamatként értékelhető. A magyar gazdaságok vagyona jelentősen elmarad az EU szintjétől, ám a gépesítettség foka meghaladja azt, alacsonyabb eladósodottság mellett.

Összefoglalva, mikroszinten jelentős fejlődésen mentek át az EU-csatlakozást követően a magyar mezőgazdasági termelők, több vizsgált mutatóban az EU átlagos szintjét sikerült elérni. Fontos tényező azonban, hogy az alacsonyabb üzemméret



gátolja a hitelekhez jutást, ezzel az erősebb gépesítést, amely még hatékonyabb termelést tenne lehetővé, hiszen jelen helyzetben is a magyar gazdaságok eszközhatékonysága a legmagasabb az összehasonlításban az EU átlagával, illetve a V4-es országcsoportban. 2022-ben ezen a fejleményen javíthat a kiírt gépberuházási pályázat. Makroszinten e fejlődés sem tette lehetővé, hogy az EU-csatlakozás előtti szerepét megőrizze a magyar mezőgazdaság a nemzetgazdaság egészében. Ugyanakkor a magyar mezőgazdaság a 2020-as pandémiával szemben, az első év adatait vizsgálva válságállóan minősül, hiszen teljesítményét a járványválság ellenére is képes volt javítani. Az agrárpolitikai intézkedéseknek támogatniuk kell a gazdálkodók munkáját és innovációit a mezőgazdaságban.

A visegrádi négyek mezőgazdaságának összehasonlító elemzése több tényező figyelembevételét igényli. Az elemzésnek meg kell vizsgálnia a politikai hálózatok, a tágabb intézményi keretek, az éghajlatváltozás hatásai, a fenntartható mezőgazdasági gyakorlatok, a növekedési ütemek és a piaci szegmensek közötti kapcsolatokat.

## Felhasznált irodalom

- Az Európai Parlament és a Tanács 1306/2013/EU rendelete (2013. december 17.). A közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról és a 352/78/EGK, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, a 814/2000/EK, az 1290/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:02013R1306-20200201>
- Az Európai Parlament és a Tanács 1308/2013/Eu rendelete (2013. december 17.). A mezőgazdasági termékpiacon közös szervezésének létrehozásáról, és a 922/72/EGK, a 234/79/EK, az 1037/2001/EK és az 1234/2007/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1308&from=BG>
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2012). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>
- DAUGBJERG, Carsten (1999): Reforming the Cap: Policy Networks and Broader Institutional Structures. *JCMS Journal of Common Market Studies*, 37(3), 407–428. Online: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00171>
- DÉNES Zoltán (2021): A válság ellenére is nőtt a hazai mezőgazdaságban elérhető jövedelem. *Világgazdaság*, 2021. április 17. Online: <https://www.vg.hu/agrar/2021/04/a-valsag-ellenere-is-nott-a-hazai-mezogazdasagbanelerheto-jovedelem>
- Eurostat (2015): *Agriculture, Forestry and Fishery Statistics*. Online: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/ks-fk-14-001>
- FELDMAN Zsolt (2022): Ismét nyílik a Mezőgazdaság digitális átállásához kapcsolódó precíziós fejlesztések támogatása pályázat. *Magro.hu*, 2022. december 30. Online: <https://www.magro.hu/agrarhitek/ismet-nyilik-a-mezogazdasag-digitalis-atallasahoz-kapcsolodo-precizios-fejlesztések-tamogatasa-palyazat/>



- Guo, Xiangdong et al. (2021). Agricultural Support Policies And China's Cyclical Evolutionary Path of Agricultural Economic Growth. *Sustainability*, 13(11), 6134. Online: <https://doi.org/10.3390/su13116134>
- GYŐRI Enikő (2021): Válságból válságba, avagy mit tanult az Európai Unió a gazdasági krízisek kezelése terén. *Európai Tükör*, 24(3). Online: <https://doi.org/10.32559/et.2021.3.5>
- HALMAI Péter (2021): Középpontban a reziliencia. A Gazdasági és Monetáris Unió mélyülésének egyes mechanizmusai. *Pénzügyi Szemle*, 66(1), 7–31. Online: [https://doi.org/10.35551/PSZ\\_2021\\_1\\_1](https://doi.org/10.35551/PSZ_2021_1_1)
- HALMAI Péter (2022): Poszt-Covid kilábalás: középpontban a kínálati oldal. *Külgazdaság*, 66(1), 58–71. Online: <https://doi.org/10.47630/KULG.2022.66.1-2.58>
- HEGEDŰS Szilárd – LENCSES Enikő (2022): Az agrárium teljesítményének változása a 2008-as gazdasági válság és a COVID-19 hatására Magyarországon. In SZEGEDI Krisztina (szerk.): *Diszkussziók gazdasági és pénzügyi kihívásokról, fenntarthatóságról és szabályozói megfeleléségről a Covid alatt*. Budapest: Budapesti Gazdasági Egyetem, 3–16. Online: [https://doi.org/10.29180/9786156342409\\_1](https://doi.org/10.29180/9786156342409_1)
- KSH (2020): *Agrárcenzus 2020*. Online: [https://www.ksh.hu/agrarcenzusok\\_agrarium\\_2020](https://www.ksh.hu/agrarcenzusok_agrarium_2020)
- LENTNER, Csaba (1998): Dilemmas of Hungary's Agricultural Future Contrasted with its Historical Background and Developed Market Economy Models. In GIDAI, Erzsébet (szerk): *On the Eve of the 21<sup>st</sup> Century. Challenges and Responses*. Budapest: Akadémiai, 175–184.
- LENTNER Csaba (2004): A magyar agrárfinanszírozás jellemzői az EU csatlakozás küszöbén. *Gazdálkodás*, 48(1), 69–78.
- MÉSZÁROS Kornélia – LENCSES Enikő (2019): Az EU támogatás politikájának változása a szarvasmarha ágazatban Magyarországon. In: Bálint Csaba et al. (szerk.): *Rurális térségek a 21. században*. [H. n.]: Doktoranduszok Országos Szövetsége, 157–164. Online: [https://oszkdk.oszk.hu/storage/00/02/81/60/dd/1/Rur\\_\\_lis\\_t\\_\\_rs\\_\\_gek\\_tanulm\\_\\_nyk\\_\\_tet\\_\(1\).pdf](https://oszkdk.oszk.hu/storage/00/02/81/60/dd/1/Rur__lis_t__rs__gek_tanulm__nyk__tet_(1).pdf)
- MUHAIMIN, Abdul Wahib – RETNONINGSIH, Dwi – PARIASA, Imaniar Ilmi (2023): The Role of Women in Sustainable Agriculture Practices: Evidence from East Java Indonesia. *IOP Conference Series Earth and Environmental Science*, 1153, 012005. Online: <https://doi.org/10.1088/1755-1315/1153/1/012005>
- NAGY István (2022): *Több, mint 5300 milliárd forintot fordítunk az Agrárium támogatására*. Online: <https://drnagyistvan.hu/tobb-mint-5300-milliard-forintot-forditunk-az-agrarium-tamogatasara/>
- NYIKOS Györgyi (2022): *Fejlesztéspolitika. Következő Nemzedék EU, helyreállítási és rezilienciaépítési eszköz*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Online: [http://real.mtak.hu/145091/1/Fejlesztéspolitika\\_KovetkezonemzedekEUhelyreallitasiesrezilienciaepitesieszkoz.pdf](http://real.mtak.hu/145091/1/Fejlesztéspolitika_KovetkezonemzedekEUhelyreallitasiesrezilienciaepitesieszkoz.pdf)
- POPP József – LAKNER Zoltán – OLÁH Judit (2019): A Közös Agrárpolitika reformja 2021–2027 között. *A falu*, 34(1), 11–21. Online: [http://www.agrarlapok.hu/sites/default/files/falu\\_2019\\_01.pdf](http://www.agrarlapok.hu/sites/default/files/falu_2019_01.pdf)





- POTORI Norbert – KOVÁCS Máté – VÁSÁRY Viktória (2013): A közvetlen támogatások új rendszere Magyarországon 2014–2020 között: kötelező elemek és a döntéshozók mozgásteret. *Gazdálkodás*, 57(4), 323–332. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/15829>
- Rumanovská, L'ubica (2016): Impact of EU Common Agricultural Policy 2014–2020 Implementation on Agriculture in Slovak Republic. *Scientific Papers Series Management, Economic Engineering in Agriculture and Rural Development*, 16(1), 459–466. Online: [http://managementjournal.usamv.ro/pdf/vol.16\\_1/Art71.pdf](http://managementjournal.usamv.ro/pdf/vol.16_1/Art71.pdf)
- ROUBÍK, Hynek et al. (2022): Current Coronavirus Crisis and Past Pandemics – What Can Happen in Post-COVID-19 Agriculture? *Sustainable Production and Consumption*, 30(March), 752–760. Online: <https://doi.org/10.1016/j.spc.2022.01.007>
- SZABO, Luboslav – GRZNÁR, Miroslav – ZELINA, Michal (2018): Agricultural Performance in the V4 Countries and its Position in the European Union. *Agricultural Economics*, 64(8), 337–346. Online: <https://doi.org/10.17221/397/2016-AGRICECON>
- The World Bank (2022): *Agriculture, Forestry and Fishing, Value Added (% of GDP)*. Online: <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=NV.AGR.TOTL.ZS&country=>
- ZSARNÓCZAI, J. Sándor – ZÉMAN, Zoltán (2019): Output Value and Productivity of Agricultural Industry in Central-East Europe. *Agricultural Economics*, 65(4), 185–193. Online: <https://doi.org/10.17221/128/2018-AGRICECON>





*Schuchtar Endre*<sup>1</sup>

# **Az Európai Bizottság vegyianyag- ügynökségének létrehozása és tevékenységének jellemzése tudományos bizottsági tagságom 15 éves tapasztalata alapján**

## **The Establishment of the European Chemicals Agency and Its Activities in the Light of my 15 Years' Experience as a Member of the Scientific Committee**

*Az Európai Vegyianyag-ügynökség (angol rövidítéssel a továbbiakban: ECHA) létrehozása egy EU-rendelettel (REACH) indult 2006-ban. Az Európai Bizottság új ügynöksége azzal a céllal kezdte meg működését Helsinkiben, hogy munkájával támogassa a bizottsági döntéshozatalt és tevékenységet a vegyi anyagokra vonatkozó jogszabályok esetében az emberi egészség és környezet védeleme érdekében, valamint hozzájáruljon a belső piac megfelelő működéséhez, az innovációhoz és az európai vegyipar versenyképességéhez. A szervezet Társadalmi Gazdasági Tudományos Bizottságában (SEAC) ötször beválasztott tagként, a megalakulásától végzett nemzeti szakértői munkám révén láttam rá az uniós jogi aktussal létrehozott iparágati közigazgatási szerv fejlődésére, amely mára 600 fős intézetté vált és döntően költségvetési forrásból gazdálkodik (129 millió euró 2021-ben). Amellett, hogy létrejött az egységes európai közigazgatás irányába mutat, fejlődésére hatással van az Európai Bizottság új keletű politikai irányultsága is, amelyet néhány példa bemutatásával érzékeltetek.*

---

<sup>1</sup> Okleveles mérnök, a műszaki tudományok kandidátusa, a Magyar Tudományos Akadémia köztestületi és a MMA – mérnökakadémia tagja, e-mail: [schuchtare@gmail.com](mailto:schuchtare@gmail.com)

**Kulcsszavak:** Európai Unió, Európai Bizottság, Európai Vegyipari Ügynökség, EU-ügynökség, vegyi anyagok szabályozása, veszélyes kémiai anyagok, REACH-rendelet, kockázat és gazdasági-társadalmi elemzés, EU-vegyipari versenyképessége

*The European Chemicals Agency (ECHA) was established in 2006 by means of an EU Regulation (REACH). A new agency of the European Commission has been launched in Helsinki to support Commission decision-making and action on chemicals legislation to protect human health and the environment, and to contribute to the proper functioning of the internal market, innovation and the competitiveness of the European chemical industry. Through my work as a five times elected national expert member in the Socio-economic Analyzing Committee (SEAC) since the establishment of this organisation, I have seen the development of the public administration body of the industrial sector established by EU legal act, which has now become an institute with 600 employees and mainly manages budgetary resources (129 MEUR in 2021). In addition to the fact that its creation points towards a single European public administration, its development is also influenced by the recent political orientation of the European Commission, which is illustrated by presenting a few examples.*

**Keywords:** European Union, European Commission, European Chemicals Agency, EU agencies, regulation of chemicals, dangerous chemicals, REACH regulation, risk and socio-economic analysis, EU chemical industry competitiveness

## Az ECHA létrehozása, a szabályozási környezet rövid bemutatása

Az Európai Vegyipari Ügynökség megalapítását, az anyagok és keverékek kereskedelmének műszaki előfeltételét szabályozó, a regisztrációt, értékelést, korlátozást és az engedélyezést előíró jogszabály<sup>2</sup> (angol rövidítéssel: REACH) keretében fogadta el az EU. A REACH az Európai Unió rendelete, amelynek célja, hogy az európai uniós vegyipari versenyképességének javítása mellett fokozza az emberi egészség és a környezet védelmét a vegyi anyagok által potenciálisan okozott kockázatokkal szemben. A létrehozott, jogi személyiséggel és relative független szervezettel rendelkező ECHA hivatott a Bizottság részére a célok teljesítésének szakmai hátteret biztosítani, mert az erre elegendő belső erőforrással sosem rendelkezett, és a mindenkor belső piaci/ipari igazgatóság kémiai egységének munkatársai szakmailag kiszolgáltató helyzetben voltak/kerülhettek volna a tagállami szaktekintélyekkel szemben. Ennek elkerülésére,

<sup>2</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1907/2006/EK rendelete (2006. december 18.) a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyipari Ügynökség létrehozásáról, az 1999/45/EK irányelv módosításáról, valamint a 793/93/EGK tanácsi rendelet, az 1488/94/EK bizottsági rendelet, a 76/769/EGK tanácsi irányelv, a 91/155/EGK, a 93/67/EGK, a 93/105/EK és a 2000/21/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 396, 2006.12.30., X cím).



például a veszélyes kémiai anyagok (mai szakszóhasználat: „különös aggodalomra okot adó anyagok”) korlátozásával foglalkozó 76/769/EGK tanácsi irányelv döntéselőkészítő eljárásánál, olyan általános műszaki szabályozást végző tanácsi munkacsoportban folytatta le a vitát a bizottsági előterjesztő, amelynek szintén csak hivatalnokai voltak az Állandó Képviseletek részéről, és csak a jól működő tagállami adminisztrációk részéről készült érdemi szakmai véleményezés a tervezetekhez. Így a vegyipari nagyvállalatok, ipari csoportok, az emberi egészség védelmének margóján olyan tervezetek készítését javasolták – sokszor sikerrel – a Bizottságnak, amelyekkel például a konkurens cégek által használt festékek egyes összetevőinek korlátozásával versenyelőnyhöz jutottak az azt nem, de hasonló kockázatú „molekulát” tartalmazó termékeikkel. Szakmailag nem idetartozó jogszabálytervezet<sup>3</sup> is készült például a lakosságnak értékesített műtrágya ammónium-nitrát tartalmának 20%-ra csökkentéséről, amely nem egészség- vagy környezetvédelmi, hanem terrorelhárítási célkitűzést valósított meg. Ráadásul, mint a hivatkozott jelentés mutatja, e tervezetek elfogadásához szükség volt az Európai Tanács és Parlament együttes, jelentős adminisztrációval járó, illetve nagy időigényű döntéshozatali eljárására, amely ezen uniós intézményekben is felvetette a képviselőknél a szakmai hozzáértés hiányát, döntően olyan ügyekben, amelyeknek bár pénzügyi, illetve költségvetési hatása uniós szinten elhanyagolható, de hiányuk esetén a belső piac működése akadózni kezd, és ilyen jellegű európai műszaki szabályozás<sup>4</sup> nélkül nem biztosítható a fejlett társadalmunkban az állampolgárok egészségvédelme, környezetének biztonsága. Ebben a szabályozási környezetben döntött az EU a Bizottság új vegyianyag-ügynökségének megalapításáról, amely illeszkedik az USA-ban korábban bevezetett, államigazgatást segítő, független szabályzó ügynökségi modellhez, amelyet részletesen elemez Teleki az európai uniós pénzügyi felügyeleti ügynökségekről szóló cikkében.<sup>5</sup> Ugyanitt említi, hogy a hatáskör átruházásának az uniós jogrendjén belül kell maradnia, nem történhet az illetékes tagállami hatóságtól jogelvonás. A megoldást a bizottsági eljárásjogban<sup>6</sup> (Comitology Regulation) találták meg, ugyanis a REACH a Bizottságot végrehajtási hatáskörrel ruházta fel az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: az „EUMSZ”) 290. cikke alapján. A tagállamok az Európai Bizottság munkáját a végrehajtási aktus rendelkezéseinek kidolgozása során egy komitológiai bizottságban segítik [az EUMSZ 291. cikkének (3) bekezdése], és megmaradt a Parlament és Tanács ellenőrzési joga is;<sup>7</sup> mindkét intézmény jogosult jelezni azt, ha úgy ítéli meg, hogy az intézkedés túllépi azt a hatáskört, amelyet a végrehajtandó jogszabály a Bizottságra ruház. A Bizottságnak ebben az esetben a javaslatát az észrevétel fényében felül kell vizsgálnia, és döntenie kell arról, hogy fenntartja, módosítja vagy visszavonja-e az intézkedést. Az ECHA létrehozásával „win-win” helyzet jött létre; az EP

<sup>3</sup> Jelentés a 76/769/EGK tanácsi irányelvnek az egyes veszélyes anyagok és készítmények, 2-(2-metoxietoxi)etanol, 2-(2-butoxi)etanol, metilén-difenil-diizocianát, ciklohexán és ammónium-nitrát forgalomba hozatalának és felhasználásának korlátozásai tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi határozatra irányuló javaslatról. A6-0135/2008 Európai Parlament.

<sup>4</sup> SCHUCHTÁR 2004: 26.

<sup>5</sup> TELEKI 2019.

<sup>6</sup> Európai Bizottság [é. n.].

<sup>7</sup> Az EUB 2017. szeptember 20-i Tilly-Sabco kontra Bizottság, C-183/16 P, ECLI:EU:C:2017:704, ügyben hozott ítéletének 90. és 103. pontjai.



és a Tanács képviselői szakkérdésekben mentesültek a döntéshozói felelősségtől, míg a Bizottság az illetékes európai intézményekkel, illetve a tagállamokkal való szakmai egyeztetésekben támaszkodhatott egy tagállami szakértőket tudományos bizottságokba tömörítő, jelentős munkatársi csapattal rendelkező szakintézményre.<sup>8</sup>

## **Az ECHA által elért főbb eredmények és véleményalkotói problémák, valamint a gazdasági környezet változása**

A részletes eredménylistát az ECHA honlapján fellelhető éves jelentések<sup>9</sup> tartalmazzák, amelyek közül a legfrissebbnek, a 2022-esnek adataiból elemzünk néhányat az alábbiakban. Az EU-ban felhasznált vegyi anyagok biztonságossá tételét a REACH olyan módon kívánta elérni, hogy a gyártónak/beszállítóknak a piacra kerülő anyagokat regisztrálniuk kellett a legkockázatosabbakkal (CMR és/vagy nagy mennyiségben felhasznált) kezdve a veszélytelenebbig, több lépésben, 2018-ig bezárólag. A regisztráláshoz szükséges vizsgálatok költségét a vegyipar fizeti, a költségnövekedés termékmennyiségre számított aránya feltehetően a multivállalatoknál kisebb. A regisztrált anyagok értékelése jelenleg is folyik; 2022 végére a 100 tonna feletti mennyiségben regisztrált anyagok mintegy 75%-át már értékelték, így e nagy mennyiségű anyagokból körülbelül ezret kell még értékelni. A különös aggodalomra okot adó anyagként azonosítottakat egy jelöltlistára teszik; mostanra a jelöltlistán szereplő anyagok száma 224. A szállítóknak ezen túl tájékoztatást kell adniuk ezek biztonságos felhasználásáról, válaszolniuk kell a fogyasztói kérésekre, és értesíteniük kell az ECHA-t, ha termékeik ezen anyagok bármelyikét tartalmazzák. Ha a Bizottság úgy dönt, hogy az ECHA javaslata alapján ezen anyagokat felveszi az engedélyezési jegyzékbe, a vállalatoknak engedélyt kell kérniük a további felhasználásukhoz. Ezt az engedélyezési eljárást szintén a REACH-jogszabály rögzíti; kérelmet kell benyújtani meghatározott műszaki-gazdasági tartalommal az ECHA-hoz, amelynek kockázatértékelési bizottsága (RAC) és a társadalmi-gazdasági elemzéssel foglalkozó bizottsága (SEAC) véleményt fogad el, amelyeket döntéshozatal céljából továbbít az Európai Bizottságnak. Az eljárás ECHA-nál folyó része is fél-egy év, de a döntéshozatallal többéves is lehet, különösen például, ha nem az ECHA hivatali nyelvén (angol) adják be a kérelmet, és az ügy intézésében a kérelmező valamelyik tagországi nyelvet használja.

Megjegyzendő, hogy az EU lassú ügyintézése különösen vészhelyzetek kezelésében mutatja meg alkalmatlanságát, mert például a Covid-járvány alatt nagy mennyiségben szükségessé váló alkoholos kézfertőtlenítő gyártására ráálló szeszipari vállalatok csak sokára kapták meg e termékeik gyártási, illetve forgalmazási engedélyt, és akkor sem az ECHA-tól, hanem különleges eljárásban a nemzeti hatóságuktól. A REACH engedélyezési eljárása a kockázat mellett gazdasági szempontot is figyelembe vesz; ha az aggodalomra okot adó anyag adott felhasználásából sokkal jelentősebb társadalmi haszon származik, mint a veszélyességéből adódó kockázat, engedélyezhető a felhasználása/

<sup>8</sup> ECHA honlapját lásd: <https://echa.europa.eu>

<sup>9</sup> Lásd: <https://echa.europa.eu/hu/plans-and-reports>



továbbhasználata addig, amíg helyettesítése megoldhatóvá válik. E gazdasági megfontolás kritikája már a REACH elfogadásakor megfogalmazódott: vajon lehet-e aggodalomra okot adó anyag felhasználását engedélyezni és ez azóta is releváns. Erre példaként a Nemzeti Népegészségügyi Központ számára feldolgozott és annak honlapján szereplő CMR tulajdonságú króm-trioxid esetét említem,<sup>10</sup> amely 2010-ben került a jelöltlistára, és 2017 óta engedélyköteles. Leginkább a galvanotechnikában használják, például keménykrómózáshoz, amely kopásnak és termikus hatásnak kitett tengelyek, dugattyúk, szelepek, csapok, szerszámok stb. felületi ellenállását növeli, de az iparban elterjedt díszítő és korrózióvédelmi alkalmazása is, mert talán ez a legolcsóbb és leghatékonyabb felületvédelmi eljárás. Nem véletlen, hogy az eddigi összes engedélykérelem több mint felében, 200-at meghaladó alkalmazásban körülbelül ugyanennyi felhasználó kéri a króm-trioxid továbbhasználatát. A kérelmek elbírálása során a SEAC elfogadta, hogy bizonyíték van okozati összefüggésre a felhasználás során exponálódó hatvegyértékű Cr [továbbiakban: Cr (VI)] és a daganatkeltés között, s lineáris dózishatást feltételezve számolja az egészségkárosodás pénzben kifejezhető értékét a továbbfelhasználás engedélyezésének esetére, a kért időtartamra vonatkoztatva. Ezt hasonlítja össze társadalmi-gazdasági elemzése keretében a továbbfelhasználás meghiúsulásának költségeivel (gyárbezárás, munkanélküliség stb.) és javasol a Bizottság részére időtartamot (általában 4, 7 vagy 12 évet) az anyagfelhasználás engedélyezésére, ha a társadalmi haszon jelentősen, esetenként több nagyságrenddel meghaladja a kockázatot, amelyet modern automata gépsorokkal, zárláncú gyártással és korszerű munkavédelmi eszközök alkalmazásával lehet elérni. Az elemzés módszertana és az alapadatok az ECHA által kidolgozott útmutatókban találhatóak a honlapján, az engedélyt kérők, valamint az elemzést végzők számára egyaránt. A módszertan mikroökonómiában ismert elméleteket tartalmaz (például költség-haszon elemzés), míg az adatok részben statisztikai kutatások eredményei (például adott betegség kórházi kezelésének költsége egy tagállamban), illetve eredetileg a marketingkutatásban használt módszerrel nyert fizetési hajlandósági érték (WTP – willingness-to-pay). Míg a statisztikai értékekkel összefüggésben kifogás csak az EU-reprezentativitás vonatkozásában tehető, addig a WTP-értékek túlárazottnak tűnnek a magyar biztosításokban alkalmazottal összevethetőknél; kismintás, általában nem részletesen dokumentált módszertannal (például rangsorolási veszélyek kiszűrése) végzett kutatásból származnak többségében, mégis ezekre alapulnak a véleményezett dossziék (nem csak a króm-trioxid továbbhasználati engedélyt kérők!). A sok megegyező adatot tartalmazó felhasználói engedélykérelmek és az ezekre adott hasonló ECHA-velemények a nem króm-trioxid anyagok esetén sem véletlenek, hanem annak a következménye, hogy néhány ügyvédi iroda szakosodott ezek elkészítésére, illetve az ECHA egyre részletesebb űrlapokkal támogatja az egy-egy dosszié véleménytervezetén dolgozó előterjesztőket (SEAC elfogadására általában két tag terjeszti elő a tervezeteket, több tárgyalási fordulóban), sablonmondatok alkalmazását „sugalmazva”.

Miután az Európai Bizottság egyik új politikai célja a környezetvédelem erősítése (és elfogadta 2019-ben a zöld megállapodást<sup>11</sup>), fokozódtak az ECHA-val szembeni elvárások is a REACH-eljárások során a gazdaságossági megítélés rovására. A későbbi

<sup>10</sup> Tájékoztató az EU vegyi anyagokat engedélyező tevékenységéről 2019.

<sup>11</sup> Európai Bizottság 2019.





króm-trioxid engedélykérelmeket egy „helyettesítési tervvel” kellett a felhasználónak kiegészítenie, amelyben nyilatkozik, miért és meddig ragaszkodik az aggodalomra okot adó anyag használatához a fellelhető alternatívával szemben. 2022-ben ezen engedélyezési kérések tárgyalásánál visszatérő elem volt a keménykrómozásnál, hogy elfogadható-e a Cr (VI) használatának alternatíváját jelentő Cr (III) elutasítása a termékfelület optikai megítélése alapján (például kevésbé csillog a csaptelep). Salamoni döntés történt, mert ezeket a kérelmeket támogatta a SEAC, de a kért 12 éves felülvizsgálati időt 7 évre csökkentette végső véleményében. A jelentéstévők, majd a teljes SEAC is szembekerült olyan kérdésekkel, hogy megfelelő alternatívának tekinthető-e egy, nem szaniter területen megfelelő anyag ezen alkalmazásban, és/vagy a hasonló kérelmekre adható-e más felülvizsgálati idő különböző felhasználóknak a piaci versenyhelyzetbe való beavatkozás nélkül. Bár direktben ez sosem hangzott el a tudományos bizottság ülésein, az Európai Bizottság „kéreseiből” (különösen 2019 után például a helyettesítési terv értékelési kötelezettsége a SEAC-veleményben) érezni lehet a zöldpolitikai elvárást, amelyet egyébként egy göteborgi székhelyű, a Bizottság által finanszírozott Chemsec nevű civil szervezet<sup>12</sup> (pro domo: az említett szervezet honlapján fellelhető „félelemkeltő” információ szerint a vegyi anyagok 73%-a káros, azonban ez értelemszerűen akár a 100%-ukra is igaz lehet például jelentős túladagolás esetén...) a SEAC-ülések állandó meghívott tagjaként közvetlenül is megtett. Az ECHA honlapján nyilvánosan közzétett felhasználói engedélykéresekhez, így nevezetesen a króm-trioxid dossziékhoz, sokszor küldték a helyettesítés megoldására szolgáló javaslataikat, amelyek azonban ritkán alapultak technológiailag megvalósítható alternatíván, inkább csak interneten fellelhető ötletek voltak (kötelező megválaszolásuk viszont jelentős időt igényelt a SEAC-jelentéstévők részéről, mivel kizárólag akadémiai szakirodalomra hivatkozhattak válaszukban).

A REACH engedélyezési eljárása felfogható akár úgy is, mint egy versenyképességi engedmény az EU-s vegyipar számára, mert egyes veszélyes kémiai anyagokat minden gazdaságossági számítás nélkül tiltanak be. Ilyenek például a „piszkos tizenkettő” néven elhíresült, a környezetben tartósan megmaradó szerves szennyező anyagok,<sup>13</sup> amelyek korlátozásáról a stockholmi egyezmény keretében állapodtak meg 2004-ben. Ezek alábbi, együttes és bizonyított tulajdonságai kizárják a kompromisszumot:

- erősen mérgező;
- perzisztens, azaz nagyon lassan bomlik le nem veszélyes anyagokká;
- a légkörben, a vizekben és egyes élőlények szöveteiben nagy távolságra kerülhet, így országhatárokon áterjedő hatással is számolni kell;
- bioakkumulatív, azaz felhalmozódik az élőlények zsírszöveteiben.

Az ECHA a fenti tulajdonságokkal rendelkező, de szélesebb kört felölelő anyagok (vPvB és PBT) társadalmi-gazdasági elemzéséhez a szokásos költség-haszon elemzéssel szemben a költséghatékonysági használatát kezdeményezte 2017-ben, amely azonban – a későbbi SEAC-ban folytatott viták alapján bizonyítottan – csak a kibocsátás csökkentése leggazdaságosabb módjának meghatározására alkalmas, mert a kockázatcsökkentő megoldások mindegyike a ráfordított kibocsátáscsökkentéshez számított

<sup>12</sup> Lásd: <https://chemsec.org>

<sup>13</sup> Stockholmi egyezmény a környezetben tartósan megmaradó szerves szennyező anyagokról 2006.



összeggel arányos és teljesíti a gazdasági elemzésben kért „proportionality” követelményét. Ennek kizárólagos használatával készült tudományos bizottsági tervezetek társadalmi-gazdasági elemzése hiányosnak tekinthető, bár a véleményalkotási folyamatban párszor kiegészítették annak a vizsgálatával, hogy ezt a betiltásból adódó és/vagy kármentesítési költséget ki képes finanszírozni.

Az ECHA különös aggodalomra okot adó anyagok jelöltlistája azonban nagyságrenddel több anyagot tartalmaz; olyanokat is, amelyekből az adódó kockázatok kezelhetők például a gyártástechnológia korszerűsítésével, és még gazdaságosan felhasználhatók lennének megfelelő helyettesíthetőségükig ipari alkalmazásokban, mert a nemzetközi versenytársak ezeket használják termékeik előállításánál, így a gépjárműmotor termikus kopásnak kitett alkatrészeinek keménykrómozásakor.

Az EU-ban 2007 óta hatályban lévő REACH-jogszabály első tíz éve alatt az uniós vegyipar árbevétele stagnált, 2017-ben 542 milliárd euró volt, amelyből 6,7% a brit részesedés;<sup>14</sup> azaz a brexit<sup>15</sup> miatti adatpontosság nem lenne lényegi módosítás. Így míg az EU-s vegyipar világereskedelemben képviselt aránya 2007-ben 27,5% volt, addig ez az érték 2017-ben már csak 16%, a Kína vezetésével feltörekvő országok termelésnövekedése miatt, és az EU27 világgpiaci részesedése várhatóan már csak 10,5% lesz 2030-ban. Az uniós vegyipar fejlődési tendenciája jól illeszkedik az iparéhoz, a nemzetközi gazdaságban betöltött részesedése jelentősen csökkent 2007 és 2017 között, illetve nincs jele, hogy a csökkenési folyamat ne folytatódna a jövőben. A REACH, bár a környezetvédelem szempontjából leghatékonyabb elővigyázatossági megközelítést alkalmazza (azaz olyan kockázatokat is kezel, amelyek tudományos megítélése még bizonytalan), nem hozott változást e fejlődési tendenciában, viszont a korábban említett és a 76/769/EGK irányelv keretében folytatott korlátozási eljárások számát növelte, és a Bizottság felkérésére az ECHA olyan anyagra is elvégezte, amely nem is szerepel az „aggályosak” listáján.

Ezen – az ECHA-ban már véleményezett – korlátozási javaslat<sup>16</sup> szerint a közeljövőben megtiltják, hogy a termékbe kis méretű műanyagokat (mikroműanyagok – microplastics) építsenek be, ha ezek lebomlása a környezetben nem lehetséges. A jogszabályi korlátozással csökkenthető lesz – évente 13 200 – 95 000 tonnával – a természetbe jutó mikroműanyag mennyisége, amely veszélyességének megítélése azonban tudományosan vitatott: például egészségkárosító-e vagy „csak” szemét, és amely például a gépjármű-gumiabroncsok kopása következtében különben is megállíthatatlanul növekszik a környezetben. A korlátozás sok milliárd eurós (2,1–20,6) éves kiadást jelent az uniós társadalmaknak a nagy helyettesítési költség miatt, például a műfüves pályák rugalmas borításánál, illetve arcápoló kozmetikumok esetében, és „teljesítményvesztés” is előfordulhat az alternatíva gyengébb paraméterei miatt. A javaslat társadalmi-gazdasági elemzésének gyengesége, hogy túlzottan a PBT-anyagokra kifejlesztett költséghatékonysági modellre alapozza az arányosságot, illetve az alternatíva gazdasági megfelelőségét, pedig a véleményben részletezett elemzések alapján elégtelen a bizonyíték arra vonatkozóan, hogy a mikroműanyagok mérgezők vagy bioakkumulatívak

<sup>14</sup> Az Európai Vegyipari Szövetség (CEFIC) éves jelentése alapján: <https://cefic.org/a-pillar-of-the-european-economy/facts-and-figures-of-the-european-chemical-industry>

<sup>15</sup> SCHUCHTÁR 2021: 63.

<sup>16</sup> Az Európai Vegyi-anyag Ügynökség véleménye: <https://echa.europa.eu/hu/-/scientific-committee-eu-wide-restriction-best-way-to-reduce-microplastic-pollution>



lennének, és az egyértelmű biológiai hatásmechanizmus is hiányzik a PBT-re használt számítás alkalmazásához.

Nemzetközi gazdasági kitekintésben e korlátozási javaslat kapcsán vélelmezhető, hogy számos gazdaság és társadalom, ahol nem alkalmazzák e jogszabályt, nem fog részt venni ebben az EU-s környezetvédelmi erőfeszítésben, de lakói feltehetően olcsóbb vegyipari termékeket vásárolhatnak, illetve vállalkozásaik rövid távú előnyre tehetnek szert a világpiacon.

Az ECHA eredményeinek listája nem lenne teljes, ha magának, ezen önálló jogállású szervezetnek a sikeres kiépítéséről ne tennék említést. Az éves jelentés 2022-ben (8. hivatkozás) egy 603 fős szervezetről számol be, amely a helsinki kikötő egyik hajógyártó üzemének irodává alakított reprezentatív épületét bérlí és végrehajtja a REACH és az egyéb, vegyi anyagokra vonatkozó jogszabályok (biocidok stb.) szerinti feladatokat. Működteti két tudományos bizottságát, a kockázatértékeléssel foglalkozó RAC-ot és a már bemutatott SEAC-ot, amelynek független szakértő tagjai nincsenek az ECHA alkalmazásában, általában a nemzeti kompetens hatóságok alkalmazottjai, akiknek napi munkájára viszont számítanak. A magas európai intézményi fizetések ellenére lassan sikerült EU-tagországi szakértőkkel feltölteni a távoli ECHA-t; de az állomány 38%-a még most is finn. A Covid-19-járvány sajátos módon javított e helyzeten, mert a home office bevezetésével sok munkatárs az év jelentős részében saját hazájából végezhetett, illetve végezheti a munkáját. A tudományos bizottságok rendszeres negyedévenkénti hetes, kéthetes plenáris üléseit is online oldották meg, ami a járvány lecsengése után csak részben állt vissza. Csak a nyári időszakban van ülés Helsinkiben személyes megjelenéssel, a többit – költséghatékony módon – online oldják meg, az ECHA költségvetése a korábbi évekhez viszonyítva mégsem csökkent. A II. függelékben szereplő pénzügyi beszámoló szerint a legnagyobb költségvetési tételek a bérek (77 millió euró), az épület (15 millió) és az üzemeltetés (15 millió), amely nagyrészt a tagállamokból származó EU-s költségvetési pénz. Ez azért tartható problémának, mert a REACH például az engedélyezési eljárás keretében jelentős bevételi forráshoz juttatná az ECHA-t, amely viszont ezt nem tudja realizálni kapacitási problémákra hivatkozva az éves jelentésében. („Ez meghaladja tudományos bizottságaink véleményalkotási kapacitását, és a tapasztalt tagok hiánya tovább ront a helyzeten, mivel egyre nehezebb előadókat találni a célnak megfelelő vélemények elkészítéséhez.”) Meggondolva, hogy a tudományos bizottság tagjai nem az ECHA bérlistáján vannak, azt mondhatnák, ha az ECHA nem igényelne olyan mértékű tagországi költségelvonást, talán lehetőség lenne a kompetens hatóságok munkatársi állományának fejlesztésére, és ez végső soron az ECHA saját lábón való megállását is biztosítaná, úgy, ahogyan a REACH megalkotói gondolkodtak a jogszabály elfogadásakor. Folytatva a gondolatot, az ECHA által is szükségesnek tartott nemzeti hatóságok fejlesztése azért is indokolt lenne, mert a vegyi anyagokra vonatkozó jogszabályok szerinti rendelkezések száma (például korlátozásoké) az ezirányú EU-bürokrácia fejlődésével ugrásszerűen megnövekedett, miközben tagországi végrehajtó szervezeteké a legjobb esetben nem csökkent.

Az ECHA éves jelentés vezetői összefoglalója felveti: „Jövőbeni kihívást látunk abban az esetben is, ha az »egy anyag, egy értékelés« elvet illető politika [pro domo: az elvet a magyar delegáció javasolta a REACH tanácsi vitája során 2005-ben] arra kötelezi az ügynökségeket, hogy a különböző tudományos bizottságok véleményeit teljes



mértékben összehangolják anélkül, hogy előbb a szabályozási környezetet hangolnák össze. Amíg a rendeletek különböző követelményeket tartalmaznak, különböző útmutatókra hivatkoznak, vagy különböző kérdéseket tesznek fel különböző tudományos szakértői csoportoknak különböző határidőkkel, addig nem lehetséges teljes mértékben összehangolni a végeredményeket.” E jogi problémát a glifozát hatóanyagú gyomirtók rákkeltő voltának elismerésével<sup>17</sup> összefüggésben Szegedi és Teleki cikke taglalja, és ellentmondás nélküli rendezésének akadályát a tudományos bizonytalanságban, a kérdés átpolitizált jellegében és a döntéshozók közötti megosztottságban láttatja.

## Következtetések

A 15 éves múltra visszatekintő Európai Vegyianyag-ügynökséget a tudományos bizottság tagjaként szerzett tapasztalataim segítségével mutattam be. Elemeztem azt a (jogi) szabályozási környezetet, amelyben létrejött a vegyi anyagokkal kapcsolatos szabályozási feladatok ellátására a REACH-jogszabállyal; lényegében felmentve az EP-t, a Tanácsot az ezirányú döntéshozataltól, és jelentősen tehermentesítve a Bizottságot a szakmaspecifikus munka alól. Távolabbról tekintve: az ECHA csak egy az egységes európai közigazgatást szolgáló szervezetek közül, amelyben – szerintem – megmutatkoznak mindazon előnyök és már jelentkező hátrányok is, amelyekkel ténylegesen számolni lehet. Előny, hogy létrejött egy, a kémiai anyagok biztonságával foglalkozó fajsúlyos európai intézet, amelyben tudományos alapossággal lehet foglalkozni e kérdésekkel. Az EU-s regisztrációs kötelezettség adminisztratív és gazdasági terheit a vegyipari kis- és nagyvállalkozások viselik (nem egyenlő arányban), cserébe egy egyértelműbb anyagtulajdonságokat tartalmazó adatbázisért. A különös aggodalomra okot adó anyagok listázása az ECHA-ban folyik, felhasználásukat külön kötelezettségekkel nehezítik. Az elővigyázatosság elvén alapuló REACH-jogszabály megalkotói számoltak ezen elv sajátosságával, vagyis azzal, hogy az egyes anyagok specifikus alkalmazásairól nincs 100%-os tudományos bizonyosság, illetve a technológiai fejlesztések (automatizálás, munkavédelem stb.) jelentősen minimalizálni tudják az egészségügyi, környezetvédelmi kockázatokat. A betiltás költségei ráadásul jelentős társadalmi tehertételt jelentenek, ezért gazdasági elemzést is előírtak az engedélyezési és korlátozási eljárásokban. Ezen eljárások egységesítését szolgálják az ECHA útmutatói, amelyek az EU-bizottsági döntéshozatalához készített dossziék és az ezekről véleményt alkotó ECHA tudományos bizottságok munkáját támogatják.

Hátrányként tartható számon, hogy a vegyipar tagállami hatóságai az ECHA fejlődésével (szellemi, anyagi igényeik növekedésével) elsorvadnak; szakembereik egy része a jobb körülményeket biztosító Ügynökséghez ment, egy másik részének fizetést kell biztosítani, de nem nekik dolgozik (ECHA tudományos bizottságok tagjai!), harmadrészen jelentősen nőtt az EU/ECHA felé jelentéstételi kötelezettségük és maradt az egyre növekvő számú előírások végrehajtása (ez a gyártókra, beszállítókra is igaz és a kisebbekre ró aránytalanul nagy terhet!), a hatékony piacfelügyelet ellátása, amely nélkül a legjobb előírás is csak papír marad és nem védi a fogyasztókat. Ráadásul sürgős vagy/

<sup>17</sup> SZEGEDI–TELEKI 2020.



és regionális intézkedés meghozatalára e központosított szabályzás nemigen alkalmas, és az továbbra is tagországi hatósági eljárást igényel.

Az ECHA társadalmi-gazdasági elemzéshez kidolgozott útmutatói hasznosak az engedélyezési és korlátozási dossziék készítőinek, illetve az azokról véleményt alkotóknak, bár a szövegpanelek alkalmazása sokszor mechanikus, feleslegesen növelve mind az ECHA-nak átadott, sokszor redundáns információ mennyiségét (néha több száz lapos dossziékat eredményezve), mind az ECHA-velemények terjedelmét. A legkorrektebbnek tartott költség-haszon elemzésben az egészségügyi haszon, de még inkább a környezetvédelmi haszon pénzben történő meghatározását is segíti az ECHA adatokkal, azonban ezek értéke sokszor tudományosan nem megalapozott; így például szakmailag nem korrekt preferenciakutatások eredménye. A helyettesítő alternatíva kedvező haszonértékeire adott becsléseket valószínűleg soha nem ellenőrzik utólag (post-ante értékelés), így a döntéselőkészítő folyamat résztvevői az elemzést sokszor hiányos vagy bizonytalan adatok felhasználásával végzik, ami hamis biztonságérzetet okozhat a véleményalkotásban részt vevőknél, illetve a döntéshozóknál. A PTB anyagok értékelésére az útmutatóban szereplő, korábban kizárólagosan alkalmazott költséghatékonysági számítás, nem teljesértékű társadalmi-gazdasági elemzés; különösen félrevezető alkalmazása a nem PTB anyagokra (például mikroműanyag).

Az EU vegyiparának nemzetközi részesedése a teljes iparinál jobban csökkent az ECHA-t létrehozó REACH jogszabály 2007-es hatálybalépése és 2017 között, de ennek elemzése nem célja e publikációnak. Ugyancsak nem célja a friss európai zöld megállapodás szakpolitikai intézkedéscsomagjának az EU vegyiparára gyakorolt hatását elemezni, amelyből azonban a zöld átállás folyamata már megérintette az ECHA-t. A Bizottság zöld politikai elkötelezettsége tovább szigorította az engedélyezési eljárást például Helyettesítési terv készítését előírva, amely a publikációban bemutatott módon (kemény krómozásnál a króm-trioxid továbbhasználata) nehezíti a különös aggodalomra okot adó anyagot felhasználók helyzetét ennek a gazdaságos, hatékony és kkv-k által megvalósítható versenyképes, viszont egészségkárosító és környezetszennyező technológiának. Bár nem bizonyítható, hogy az Európai Bizottság politikai testületként való elkötelezettsége az ECHA függetlenségét, szakmai munkáját és a tudományos elemzéseket negatívan befolyásolja, ennek jelei a fenti bemutatott példákban azonban felsejlenek, és ezért gondolom egy neutrálisabb Bizottság kevésbé veszélyeztetné az ECHA tevékenységének objektivitását.

Zárógondolat helyett egy talány a „dihidrogén-monoxid” anyagról, amelynek kockázatosságát emberek sajnálatos fulladásos halála bizonyítja, természetkárosító hatása termőföldterületek elmosásában, vagyontárgyak megsemmisítésében stb. érhető tetten, mégis mostanáig az emberi élet és környezet védelme sem szolgáltatott jogalapot az éle-tet adó víz REACH-es korlátozására.

## Felhasznált irodalom

Az EUB 2017. szeptember 20-i Tilly-Sabco kontra Bizottság, C-183/16 P, ECLI:EU:C:2017:704 ítélet.



Az Európai Parlament és a Tanács 1907/2006/EK rendelete (2006. december 18.) a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyi anyag-ügynökség létrehozásáról, az 1999/45/EK irányelv módosításáról, valamint a 793/93/EGK tanácsi rendelet, az 1488/94/EK bizottsági rendelet, a 76/769/EGK tanácsi irányelv, a 91/155/EGK, a 93/67/EGK, a 93/105/EK és a 2000/21/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 396, 2006.12.30., 1.) .

Európai Bizottság [é. n.]: *Bizottsági eljárás (komitológia)*. Online: [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts/comitology\\_hu](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts/comitology_hu)

Európai Bizottság (2019): *Communication from the Commission to The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions The European Green Deal*. COM(2019) 640 final

Jelentés a 76/769/EGK tanácsi irányelvnek az egyes veszélyes anyagok és készítmények, 2-(2-metoxietoxi)etanol, 2-(2-butoxietoxi)etanol, metilén-difenil-diizocianát, ciklohexán és ammónium-nitrát forgalomba hozatalának és felhasználásának korlátozásai tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi határozatra irányuló javaslatról. A6-0135/2008 Európai Parlament.

SCHUCHTÁR Endre (2004): A műszaki tartalmú jogalkotás az EU-ban. In KISS Jenő (szerk.): *Gyakorlati tudnivalók az EU-ról*. Budapest: GKM.

SCHUCHTÁR Endre (2021): Műszaki szabályozási érdekességek az EU és az Egyesült Királyság megállapodásából. *Európai Tükör*, 24(2), 63. Online: <https://doi.org/10.32559/et.2021.2.3>

Stockholmi egyezmény a környezetben tartósan megmaradó szerves szennyező anyagokról (2006). *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 209/3. 2006. július 31.

SZEGEDI László – TELEKI Bálint (2020): A glifozát környezetre és emberi egészségre gyakorolt hatásaival kapcsolatos jogi kérdések. *Publicationes Universitatis Miskolcincensis Sectio Juridica et Politica, Tomus XXXVIII/2*, 246–265. Online: <https://doi.org/10.32978/sjp.2020.039>

*Tájékoztató az EU vegyi anyagokat engedélyező tevékenységéről* (2019). Online: <https://www.nnk.gov.hu/index.php/kemiai-biztonsagi-es-kompetens-hatosagi-fo/reach/segedletek/310-tajekoztato-az-eu-vegyi-anyagokat-engedelyezo-tevekenysegerol>

TELEKI Bálint (2019): Az európai uniós pénzügyi felügyeleti ügynökségek és az uniós közigazgatási eljárásjog kérdése. *Pro Futuro*, 9(2), 27–31. Online: <https://doi.org/10.26521/Profuturo/2019/2/5437>







Sztáray Kézdy Éva<sup>1</sup>  – Kovács Barna<sup>2</sup> – Vincze Máté<sup>3</sup>

# Élet a buborékban,<sup>4</sup> avagy magyarok az Európai Unió intézményeiben<sup>5</sup>

## Life in the Bubble or Hungarians in the Institutions of the European Union

*Magyarország európai uniós csatlakozását követően Brüsszelben megjelent egy sajátos összetételű csoport, nevezetesen az EU intézményeiben hosszabb-rövidebb időre munkát vállaló magyarok és hozzátartozók, akik az integrációnak egy igen sajátos útját járják.*

*Cikkünkben egy online kérdőíves felmérés alapján arra a kérdésre keressük a választ, hogy alapvetően milyen a szociodemográfiai összetétele az Unió intézményeiben dolgozó magyar munkavállalói sokaságnak, mennyire integráltak új lakóhelyük társadalmába, továbbá milyen motivációk mentén vállaltak az EU-ban munkát, valamint milyen motivációk mentén tervezik a maradást vagy a hazatérést. Eredményeink adalékul szolgálhatnak a téma kutatói, a döntéshozók és a jövőben EU-s szolgálatba álló magyar munkavállalók számára az uniós intézményekben dolgozó magyarok helyzetének és összetételének megismeréséhez, motivációik, terveik megértéséhez.*

**Kulcsszavak:** Európai Unió intézményei, eurokraták, integráció, menni vagy maradni?

<sup>1</sup> PhD, egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem Társadalom- és Kommunikációtudományi Intézet Szociológia Tanszék, e-mail: [kezdy.eva.rita@kre.hu](mailto:kezdy.eva.rita@kre.hu)

<sup>2</sup> Tanácsadó, Unisys Consulting, e-mail: [barnakovacs\\_0812@hotmail.com](mailto:barnakovacs_0812@hotmail.com)

<sup>3</sup> E-mail: [mate.vincze@gmail.com](mailto:mate.vincze@gmail.com)

<sup>4</sup> A szerzők köszönetet mondanak Bokor Péternek és Kampis Barbarának a kutatás előkészítésében, lebonyolításában és az eredményekről készült előadás megtartásában vállalt jelentős szerepükért.

<sup>5</sup> A cikk a Magyar Tudomány Ünnepe 2017-es külképviseleti programjai keretében, a Belgiumi Magyar Tudósklub rendezésében 2017. november 16-án elhangzott előadás alapján készült.

*After Hungary's accession to the European Union, a group of Hungarians following a very particular path of integration appeared in Brussels, namely Hungarians working in the institutions of the European Union for a shorter or longer period of time.*

*In our paper, based on an online survey, we seek to answer the questions of the basic socio-demographic composition of the Hungarian workforce in the EU institutions, the extent to which they are integrated into their new host societies, the motivations for taking up employment in the EU, and the motivations for planning to stay or return. Our results can provide important input for researchers, decision-makers and future Hungarian employees of the EU institutions, to understand the situation and composition of Hungarians working in the EU institutions, as well as their motivations and plans.*

**Keywords:** institutions of the European Union, eurocrats, integration, leave or stay?

Magyarország és az Európai Unió kapcsolatának vizsgálatában van egy apró, de talán nem érdektelen elem, amelynek ismerete hasznos lehet a magasabb, akár politikai szintű viszonyok megértéséhez, kezeléséhez.

Hazánk EU-csatlakozását követően megjelent Brüsszelben egy speciális összetételű és motivációjú csoport, nevezetesen az Európai Unió intézményeiben hosszabb-rövidebb időre munkát vállaló magyarok csoportja, akik alapvetően különböznek az elmúlt évtizedekben, illetve két évszázadban a világ bármely más országába távozott magyar kivándorlóktól. Külföldre településüket sem etnikai, sem politikai konfliktusok, sem a létfenntartást fenyegető gazdasági kényszerítő erők nem motiválhatták. Esetükben a hazatérés lehetősége mindig nyitva áll. Az anyaországhoz való kötődésüket továbbá elősegítik a 21. század technológiai és gazdasági vívmányai és lehetőségei, mint például a low-cost repülőársaságok olcsón kínált repülőjegyei vagy a különböző IT-alkalmazások, amelyek mind az otthoniakkal és az otthonnal való élő és intenzív kapcsolattartás egyszerű, gyors és elérhető módjai.

Brüsszelből nézve, azaz az érkezési oldalon pedig elmondható, hogy az EU intézményeiben dolgozó hivatalnokok és hozzátartozóik (legyen szó bármely tagállamból érkezőkről) nem hagyományos bevándorlók. Nem Belgium volt a célállomásuk, hanem egy Brüsszelben található nemzetközi tér.

Az európai intézményekben dolgozók akarva-akaratlanul közösséget képeznek, amely mérete és nemzetközi természete, valamint várható állandósága miatt érdemes a tudományos eszköztárral való tanulmányozásra, megismerésre és megértésre. Ennek érdekében a 2010-es évek közepén Brüsszelben alakult egy változatos diszciplináris háttérrel rendelkező önkéntes kutatócsoport. Tagjai nagyrészt az EU intézményeiben dolgozó magyarok közül verbuválódtak, kiegészülve olyan szakemberekkel, akik nem az intézményekben dolgoznak, azonban olyan szakmai háttérrel rendelkeznek, amely biztosította, hogy szubjektív érdeklődésünkől objektív eredményre jussunk.



Kutatási kérdéseink megfogalmazása nyomán összeállítottunk egy körülbelül 20 perc alatt kitölthető online anonim kérdőívet,<sup>6</sup> amelyet 2015 júniusában elküldtünk az Európai Bizottság, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Parlament 699 – Brüsszelben dolgozó – magyar munkatársának. Az adatfelvételt 2015 szeptemberében zártuk le.<sup>7</sup> A kvantitatív adatok árnyalása és interpretálása érdekében néhány mélyinterjút is készítettünk a vizsgálati populáció önként jelentkező tagjaival. Az alábbiakban kutatásunk első eredményeit ismertetjük.

Az Európai Bizottság 540 megkeresett magyar alkalmazottja közül 183-an töltötték ki a kérdőívet, az Európai Parlament 79 magyar munkatársa közül 32-en, míg az Európai Unió Tanácsa esetében a 80 munkavállaló közül 12-en válaszoltak kérdéseinkre. További 10 kitöltött kérdőív esetében a válaszadó nem adta meg, hogy mely intézményben dolgozik. A fentiekén kívül még 5 fő a kérdőívben jelezte, hogy nem kíván részt venni a kutatásban. Összesen 237 statisztikai feldolgozásra alkalmas válasz érkezett, ami 34%-os válaszadási arányt jelent. Az úgynevezett önkiválasztós mintavételből származó hibát a teljes mintavételi keretre vonatkozóan rendelkezésünkre álló adatok szerinti súlyozással korrigáltuk. A súlyozáshoz két dimenziót használtunk: a válaszadó nemét és életkorát (40 év alatti, 41–50 éves, 50 év feletti), így a súlyozott minta nem és életkor szerint reprezentatív a teljes sokaságra. A minta alapadatainak (alapvető szociodemográfiai jellemzők és munkaerőpiaci státusz) ismertetése során a súlyozatlan adatokat ismertetjük, a későbbi részletesebb és összetettebb elemzések során viszont már a súlyozott adatokkal dolgoztunk.

## Az Európai Unió intézményeiben dolgozó magyarok szociodemográfiai összetétele és rekrutációs bázisa

### Alapadatok

A beérkezett válaszok súlyozatlan eredményei alapján első megállapításunk, hogy míg az EU intézményeiben dolgozó magyarok többsége, 61%-a nő, addig a válaszadóink 54%-a került ki a nők közül, azaz a nők válaszadói hajlandósága meghaladta a férfiakét.

A teljes vizsgálandó populációt életkor szerint 3 korcsoportba osztottuk: a 40 évesek és annál fiatalabbak, a 41 és 50 év közöttiek, illetve az 50 év feletti csoportja. A válaszadóink 51%-a 41 évnél fiatalabb, 43%-a 41 és 50 év közötti, míg közel 6%-uk idősebb

<sup>6</sup> A kérdőív támaszkodott az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató Intézetének (Kováts András) korábbi tanulmányaira, a Brüsszeli Régió EU-s kapcsolattartó irodájának (Brussels-Europe Liaison Office) 2012-es felmérésére (lásd a vonatkozó cikket: <https://www.euractiv.com/section/languages-culture/news/eu-expat-survey-hammers-home-brussels-bubble-liches/>), valamint saját kutatási hipotéziseinkre.

<sup>7</sup> Az adatfelvétel informatikai hátterét az nrss.hu (naviresearch system – online kérdőívszerkesztő, adatrögzítő és statisztikai rendszer) biztosította. Az adatokat a hatályos adatkezelési szabályoknak megfelelően kezeltük. Az eredményeket az SPSS, valamint a Stata (v14) statisztikai programcsomagok segítségével dolgoztuk fel.



50 évnél. A válaszadói hajlandóság a 41 és 50 év közöttiek körében volt a legmagasabb, míg a fiatalabbaknál a legalacsonyabb. A válaszadók 97,5%-ban felsőfokú végzettségűek, negyedük ezen túl posztgraduális fokozattal is rendelkezik.

## *Rekrutációs bázis*

A legtöbben (85%) Belgiumba érkezésüket megelőzően is dolgoztak, túlnyomó többségben teljes munkaidőben; 34%-uk valamely minisztériumban, illetve országos hatáskörű szervnél, közel 17%-uk a közsféra egyéb területein. További 42%-uk a versenyszférában dolgozott korábban, míg 7%-uk érkezett a nonprofit szektorból. 88,5% korábban is alkalmazottként dolgozott, csak 7,3 % volt vállalkozó. A legtöbben (68,5%) beosztottként dolgoztak, míg 24,2% középvezetői, további 7,3% felsővezetői beosztásban.

A válaszadók 75%-a már eleve egy EU-s állás betöltésére érkezett Belgiumba, 12% családtagként jött és csak később lépett az EU intézményeinek állományába, míg 10% az EU intézményein kívüli belgiumi állás után vállalt munkát az EU-nál. Jelenleg több mint 4/5-ük szerződése határozatlan időre szól, azaz hosszú távon tervezhetik/tervezheték a brüsszeli életvitelszerű tartózkodást.

## *Családi állapot*

Ahogy a bevezetőben jeleztük, eredményeink további ismertetése során a teljes populációra nézve nem és életkor szerint súlyozott adatokat használunk, azaz eredményeink nem és életkor szerint a teljes sokaságra reprezentatívnak tekinthetők.

Az EU intézményeiben dolgozó magyarok közel 2/3-a házasságban, míg 19%-a partnerkapcsolatban él, túlnyomó többségüknek (94%) a házastársa, illetve partnere is Belgiumban tartózkodik. 67%-uk gyermeket, legtöbbször 2 gyermeke van, de nem ritka a gyermekkel rendelkezők között a 3 vagy több gyermeket is. Ha megnézzük, hogy a férfiak és a nők között milyen különbségek vannak, ami legjobban kitűnik, az az, hogy a férfiak nagyobb arányban házasok, mint a nők, ha ehhez hozzávesszük még a kapcsolatban élőket, akkor is elmondható, hogy a férfiaknak csak 13%-a él egyedül, míg a nőknek 22%-a.

Korcsoport szerinti felbontás szerint kitűnik, hogy az 50 évesnél idősebb válaszadók túlnyomó többsége házas, a gyermekek számát tekintve pedig hasonlítanak a teljes mintához. A házasok többsége a 41–50 éves korosztályhoz tartozik, és logikusan a 40 évesnél fiatalabbak között a legnagyobb az egyedülálló aránya. A gyermekek száma is emelkedő tendenciát mutat az életkor előrehaladtával.

A házasságban vagy partnerkapcsolatban élő válaszadók 62%-a magyar partnerrel/házastárral él, a házastársak/partnerek 8%-a belga (vallón vagy flamand), további 24% pedig más állampolgárságú. A markáns eltérések a következők: a válaszadó férfiak 84%-a magyar partnerrel él, továbbá egyiküknek sem belga a házastársa/partnere.



A nőknél más a helyzet, közülük sokkal nagyobb arányban (körülbelül 50%) élnek egyéb nemzetiségű partnerrel. Érdekes, hogy aki külföldön élt korábban, nagyobb arányban él más nemzetiségűvel együtt, illetve, akik legalább 12 éve élnek Belgiumban, nagyobb arányban választottak nem magyar partnert.

Ahogy korábban említettük, a házasságban, illetve partnerkapcsolatban élők 94%-ának a házastársa, illetve partnere is Belgiumban tartózkodik. A jelenleg is Belgiumban élő házastársak/partnerek fele követte a válaszadót Belgiumba, 26%-a pedig ott ismerte meg párját, továbbá a megkérdezettek 18%-a a partnere/házastársa munkája miatt költözött Belgiumba, a többiek nem kívántak erre a kérdésre válaszolni. Egészen világosan látszik, hogy a férfi válaszadók partnerei jobbra követték a férjüket/partnereiket Belgiumba, a nőknél viszont nagy az aránya azoknak, akik Belgiumban ismerték meg jelenlegi párjukat.

A családi állapot szempontjából még arra is kíváncsiak voltunk, hogy milyen a házastárs/partner munkaerőpiaci státusza, ugyanis hipotézisünk szerint ez is erősen hatással van arra, hogy a Brüsszelben élő magyar tisztségviselők mennyire tudnak/akarnak beilleszkedni az itteni társadalomba és hogyan alakulnak a hosszú távú terveik. Tehát a házastársak/partnerek egyötöde munkaerőpiaci szempontból inaktív, majdnem fele (43,5%) az EU egyik intézményében, míg 30%-a az EU intézményein kívül dolgozik. Itt megint elég markáns különbségek vannak a férfiak és a nők között, amit úgy is értelmezhetünk, hogy a nőknek nehezebb munkához jutni, főleg az EU-s intézményeken kívül. Nagy különbség van a 40-nél fiatalabbak és a 41 és 50 közöttiek, valamint az 50 évesnél idősebbek között. Itt kiderül, hogy 50 év felett az EU-s intézményeken kívül senkinek nem sikerült munkához jutni a partnerek körében. Szintén különbség van a gyermekesek és a gyermektelenek között, előbbieknél nagyobb az aránya azoknak, akiknek a partnere nem dolgozik.

## Integráció

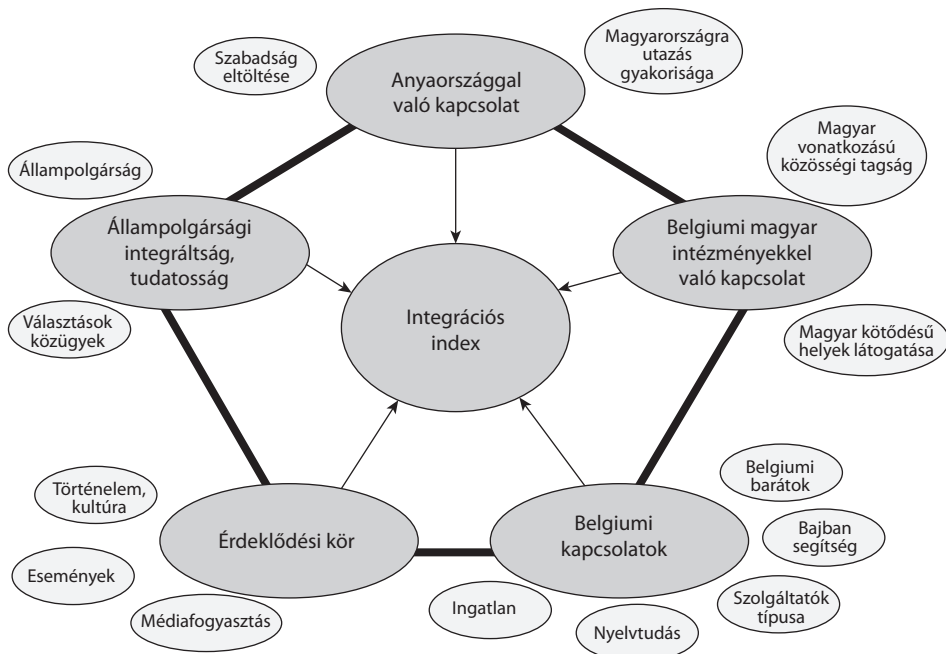
Egy személy adott országba vagy társadalomba való „integráltságának” nincsen általánosan elfogadott definíciója. A koncepció összetett, továbbá az integráltság legfontosabb jellemzői az egyéni élethelyzettől, céloktól, értékektől is függnék. Elemzésünk során alkottunk egy összetett mutatót, egy úgynevezett *integrációs indexet*, amely azt méri, hogy mennyi és milyen erős szál köti össze az egyént a befogadó országgal, illetve mennyire kötődik a kibocsátó országhoz, Magyarországhoz. Az integrációs indexet a kérdőív olyan változóiból állítottuk össze, amelyek – egyenként és együttesen is – releváns magyarázó tényezői voltak olyan kiemelt kérdésekre adott válaszoknak, mint például, hogy „Tervezi-e a visszaköltözést?”. Mielőtt azonban az integráltságot mérő összetett mutatónk, azaz az integrációs index mérésének eredményeit ismertetnénk, nézzük meg, hogy az index alapját képező, az integrációra vonatkozóan feltett kérdéseinkre milyen válaszokat kaptunk, milyen megoszlások szerint.



## Az integrációs index összetevői

Az integráltságra vonatkozó kérdéseinket alapvetően 5 kategóriába csoportosítottuk az 1. ábrán látható módon. Ez az öt kategória tehát a következő:

- az anyaországgal való kapcsolat;
- a belgiumi magyar intézményekkel való kapcsolat;
- belgiumi személyes és egyéb kapcsolatok;
- az érdeklődési kör;
- állampolgársági integráltság és tudatosság.



1. ábra: Az integrációs index összetevői

Forrás: a szerzők szerkesztése

## Az anyaországgal való kapcsolat

Az anyaországgal való kapcsolatot az éves szabadság eltöltésével, a Magyarországra utazás gyakoriságával és az ott töltött idővel mértük. Azt látjuk, hogy a gyerekesek nagyobb arányban töltik a szabadságukat Magyarországon, mint a gyermektelenek, viszont ritkábban járnak haza. E mögött azt a magyarázatot találtuk, hogy valószínűleg a nagy vakációt, tehát a nyári és téli szünetet jórészt otthon töltik a gyermekek, viszont gyerekekkel talán kevésbé mobilis az ember a hétközi vagy rövidebb ideig tartó utazáshoz. Ezért összességében ritkábban járnak haza a gyerekesek a gyerek nélküliekhez képest.



## A belgiumi magyar intézményekkel való kapcsolat

Egy másik vizsgált aspektus az integráltság tekintetében a belgiumi magyar intézményekkel való kapcsolat. A brüsszeli magyar kulturális intézet<sup>8</sup> rendezvényeit – több-kevesebb rendszerességgel – a megkérdezettek több mint 70%-a látogatja. Ezenkívül az egyéb magyar vonatkozású, elsősorban kulturális programokra a megkérdezettek majdnem 4/5-e szívesen eljár.

## Belgiumi személyes és egyéb kapcsolatok

A barátok nemzetiségét illetően azt látjuk, hogy a megkérdezettek zöme többé-kevésbé magyarokkal barátkozik, elég kevesen vannak azok (körülbelül 5%), akiknek egyáltalán nincsen magyar barátja. Eredményeink azt mutatják, hogy az egyedülállók körében kisebb részben magyar a barátok nemzetisége, nekik a baráti körük sokkal inkább nemzetközi. Ez magyarázható azzal, hogy aki egyedülálló, jobban ki tud mozdulni számos rendezvényre, és ott nyilván könnyebb ismeretségeket, barátságokat kötnie. Ahol a partner nem magyar, ott mind a két fél viszi tovább a korábbi, már meglévő kapcsolatait a barátság szintjén is.

Arra a kérdésre, hogy rendkívüli helyzetben kire számíthatnak a megkérdezettek, egyértelműen a Magyarországon élő családot jelölték meg első helyen. Ami különbséget látunk a nem magyar és a magyar partnerrel rendelkezők körében, az az, hogy az előbbieket azért a külföldön, a Belgiumban élő családokra, barátokra arányaiban jobban számíthatnak, mint a magyar partnerrel rendelkezők, akiknek külföldi ismerősökből – feltételezhetően – kevesebb van.

Egy szintén izgalmas témakör a nyelvtudás. Az nem okoz nagy meglepetést, hogy a megkérdezettek nagy része, amikor Belgiumba érkezett, angolul már gyakorlatilag tökéletesen beszélt. Ezt követi a német, majd a francia és a holland nyelv ismerete. A válaszokból az is kiderül, hogy angolul az itt tartózkodás során gyakorlatilag mindenki legalább tárgyalóképes szintre eljutott, továbbá a francia nyelvismeret terén mutatkozik jelentős fejlődés. Nem utolsósorban azért, mert a francia egyrészt hivatalos és mindennapi munkanyelv az intézményekben, ezenkívül Brüsszelben a helyi lakosság majdnem 80%-a frankofón. A francia esetén főleg a közepes szinten és az annál valamivel magasabb szinten beszélők száma nőtt meg jelentősen. Tehát aki egyáltalán nem beszél franciául, azoknak az aránya gyakorlatilag minimális, pedig amikor Brüsszelbe érkeztek, ez a megkérdezettek nagyjából egyharmadára jellemző volt. Pozitív elmozdulás látszik a holland nyelvtudás tekintetében is, de ez a változás kevésbé látványos, ennek oka, hogy a munkában ritkán használatos, a magánéletben pedig a lakóköznyezettől függ, hogy szükség van-e rá.

A különböző szolgáltatások igénybevételét tekintve azt tapasztaltuk, hogy az olyan szolgáltatások, amelyek viszonylag bizalmasabb, személyes kapcsolatra épülnek, mint a magántanár, pszichológus, bébiszitter, illetve ahol az anyanyelvi kommunikáció

<sup>8</sup> Az adatfelvétel idejében Balassi Intézet – Brüsszeli Magyar Nagykövetség Kulturális Szolgálat.

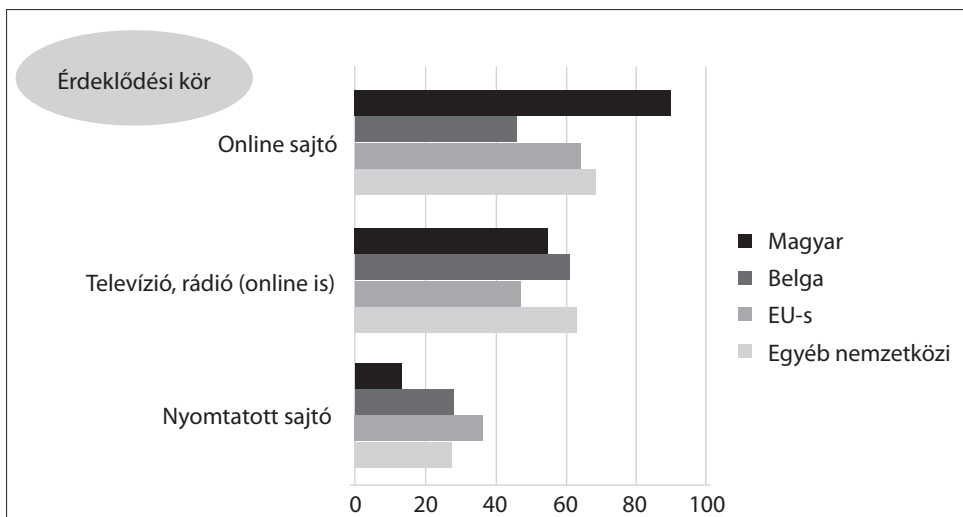




(főleg a pszichológusnál, magántanárnál) elég fontos, ott a megkérdezettek a magyar szolgáltatókat részesítik előnyben. Az egészségügyi és a jogi szolgáltatások tekintetében az itteni intézmény-, illetve jogrendszer ismerete megkívánja, hogy főleg belga szolgáltatókhoz forduljanak. Továbbá a háztartási segítség az, ahol a Belgiumban élő, de más nemzetiségű szolgáltatók dominálnak. Azt nem elsősorban ebből a kutatásból, de más forrásból lehet tudni, és személyes tapasztalatból is, hogy itt azért jellemzően más kelet-európai, afrikai, latin-amerikai származású szolgáltatók bőven vannak a piacon. Olykor gyakorlatilag irreleváns a szolgáltató nemzetisége: a szerelők, szakemberek, masszőrök és gyógytornászok esetében nem láttunk érdemi összefüggést a szolgáltatás jellege és a szolgáltató származása között.

## Érdeklődési kör

Az érdeklődési körnek egy sajátos része a médiafogyasztás (lásd 2. ábra). Kutatásunkban az online sajtó, a televízió, a rádió és a nyomtatott sajtó intenzív, tehát legalább heti rendszerességű fogyasztását vizsgáltuk. A fogalmak tisztázása érdekében fontos leszögeznünk, hogy az online tartalomelőállítók termékeit, tehát például *Index*, *Origo*, *Skynet* stb. tekintjük klasszikus online sajtónak, de hogy ha valaki például az esti híradót vagy a focimeccset streamelve nézi, az a TV és rádió kategóriába kerül, még ha online alkalmazást is használ hozzá. Itt két dolog, ami kiemelhető: egyrészt az általános médiafogyasztási tendenciák szerint láthatólag az online sajtó általános fogyasztása most már eléri, sőt meg is haladja a TV-ét, a nyomtatott sajtó pedig visszaszorulóban van. A hozzáférést tekintve nyilván az online tartalmak egyetlen gombnyomással elérhetők, míg például magyar nyomtatott sajtótermékhez hozzájutni Brüsszelben nem egyszerű.



2. ábra: Intenzív (legalább heti rendszerességű) médiafogyasztás

Forrás: a szerzők szerkesztése



Ha az elutasítottságot nézzük, tehát amit soha nem hallgat, néz vagy olvas a megkérdezett, egy nagyon kiugró értéket találtunk: az online sajtótermékek közül a megkérdezettek 1/5-e a belga online médiumokat soha nem fogyasztja. Továbbá itt is megmutatkozik az az általános fogyasztási jellemző, hogy viszonylag magas azoknak a száma, akik nyomtatott sajtót – függetlenül a jellegétől – egyáltalán nem olvasnak.

## *Állampolgári tudatosság és integráltság*

Utolsó témakörünk az integráltság tekintetében az állampolgári tudatosság. Ebben a témában megvizsgáltuk a különböző parlamenti, önkormányzati és a belga önkormányzati választásokon való részvételt. Alapvetően elmondható, hogy a magyarországi általános választási hajlandóságot alapul véve jóval magasabb részvételt tapasztaltunk célcsoportunk esetében, tehát egy tudatosabb politikai attitűd jellemző a vizsgált csoportra, mind az önkormányzati, mind az országgyűlési választások esetében.

Mindez elmondható az EP-választásokon való részvételről is, ahol szintén jóval az országos átlagot meghaladó számokat láthatunk, és bár egy kicsit csökkent a magyar listára adott szavazatok aránya, ezt részben kompenzálja a belga listára való szavazás növekvő mértéke. Ez minden bizonnyal összefügg az itt töltött idővel, illetve az állampolgársággal is azok esetében, akiknél ez változott a Belgiumban töltött idő alatt.

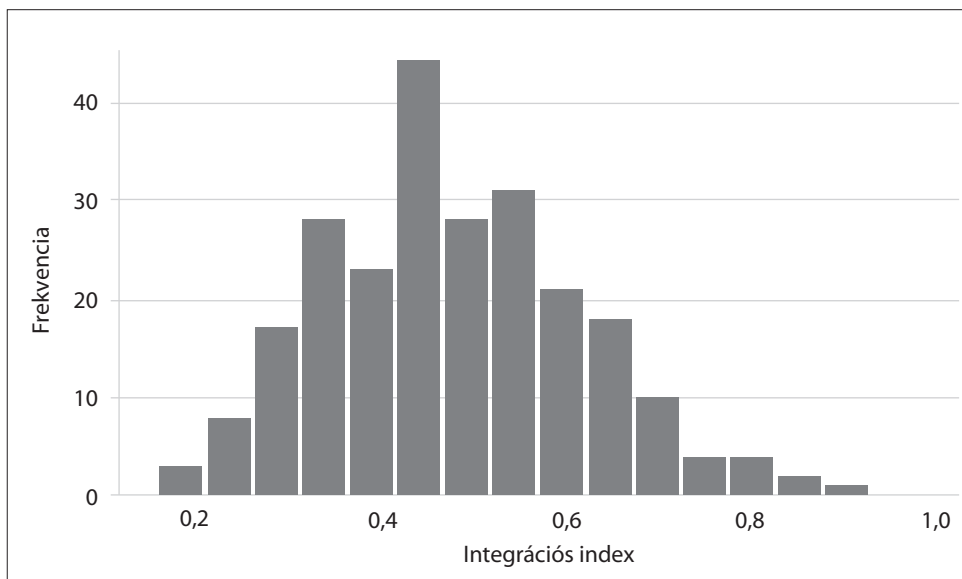
## *Az integráltsági index megoszlása*

Az előbbieken ismertetett számos kérdésből, változóból, amelyek azt mérik, hogy a megkérdezettek mennyire kötődnek inkább Magyarországhoz, a magyar családhoz, barátokhoz stb. vagy Belgiumhoz, a belgiumi társadalomhoz, alkottuk meg az integrációs indexnek elnevezett komplex mutatót. Egy rövid módszertani magyarázatot szükségesnek tartunk: a kérdőív, illetve az adatfelvétel során az egyes kérdések különböző típusúak voltak, tehát változatos kategóriák közül lehetett választani. Valahol egyszerűen igennel vagy nemmel lehetett válaszolni, volt, ahol egy 5 fokú skálán, máshol 10 fokú skálán lehetett a választ megadni. Az adatfeldolgozás során mindezeket úgy kódoltuk át, hogy minden egyes kérdés kategóriában egy 0 és 1 közé eső intervallumskálát határoztunk meg. A 0 volt az, ahol olyan választ adtak, amely azt mutatta, hogy az illető Magyarországhoz kötődik, magyar témákhoz, magyar újságokhoz, magyar családhoz, barátokhoz, míg az 1 arra utalt, hogy nem kötődik Magyarországhoz, hanem például belgiumi vagy más nemzetiségű barátai vannak, vagy belga újságokat olvas, belga témák iránt érdeklődik, vagy szinte soha nem utazik Magyarországra. Az egyes kérdésekre adott átkódolt válaszokból képeztük az integrációs indexet, amely szintén 0 és 1 közötti értéket vehet fel.

Az alábbi hisztogram (lásd 3. ábra) mutatja meg, hogyan oszlottak meg a kutatási alanyaink az integrációs index alapján. A 0,75–0,80 fölötti értékek olyan embereket takarnak, akik magyar újságot alig olvasnak, inkább belgát, nem járnak Magyarországra,



nincsenek magyar barátaik, partnerük nem magyar. A 0,2 alatti értéket kapó válaszadók pedig alig kapcsolódnak a fogadó országhoz, baráti körük, családjuk, érdeklődésük elsősorban magyar. Az eredményeink szerint az integrációs index módusza<sup>9</sup> 0,45 körül van. Várakozásainkhoz képest jelentős azok aránya, akik igen magas integrációs indexet kaptak. A megkérdezettek igen nagy része pedig egy olyan sávban helyezkedik el, amely véleményünk szerint kifejezetten erős integrációt mutat.



3. ábra: A teljes minta megoszlása az integrációs index alapján

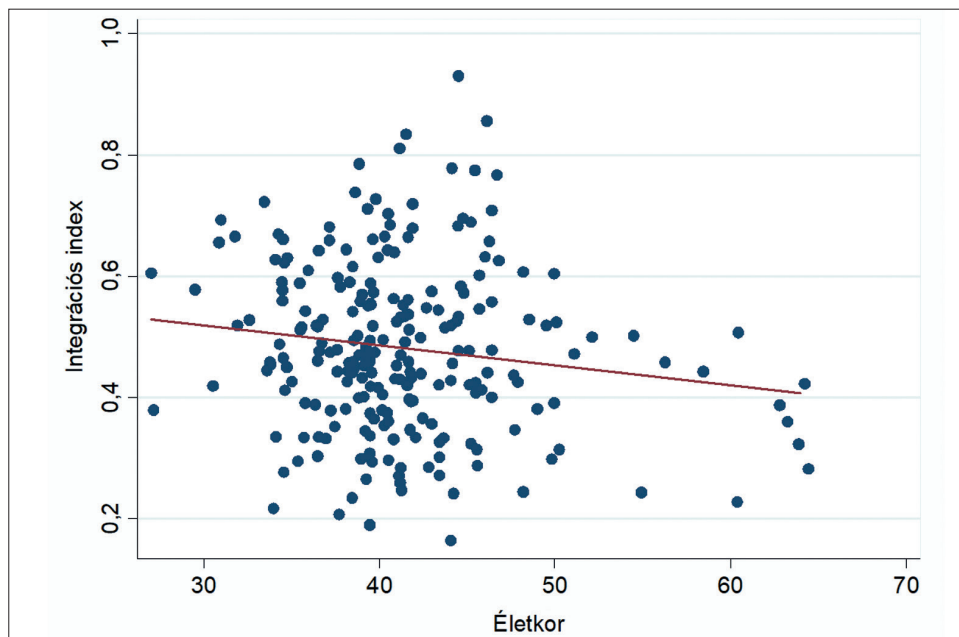
Forrás: a szerzők szerkesztése

Mi a kapcsolat az integrációs index és néhány demográfiai jellemző között?

Az életkor (lásd 4. ábra) az egyik legfontosabb jellemző, és látjuk azt, hogy egy egyszerű regressziós egyenest illeszt fel erre az ábrára. Az életkor előrehaladtával csökken az integráltság, azaz minél idősebb valaki, annál kevésbé kötődik Belgiumhoz és a belga témákhoz, és annál inkább kötődik a magyar témákhoz, barátokhoz, kapcsolatokhoz. Kicsit félrevezető csak ezt a regressziós egyenest vizsgálni, mert körülbelül az 50 éves kor alatt már nem mutatkozik ilyen kapcsolat az életkor és az integráltság között. Nem tudjuk, hogy ennek pontosan mi az oka. Valószínűleg, aki már idősebb és idősebb korban érkezett Belgiumba, annak sokkal többet számítanak a régi, akár évtizedes magyar barátok, a magyar kapcsolatok.

<sup>9</sup> A módusz olyan statisztikai középértékmutató, amely egy számtani sorozat esetében a leggyakrabban előforduló elemet jelenti.





4. ábra: Integrációs index vs. életkor

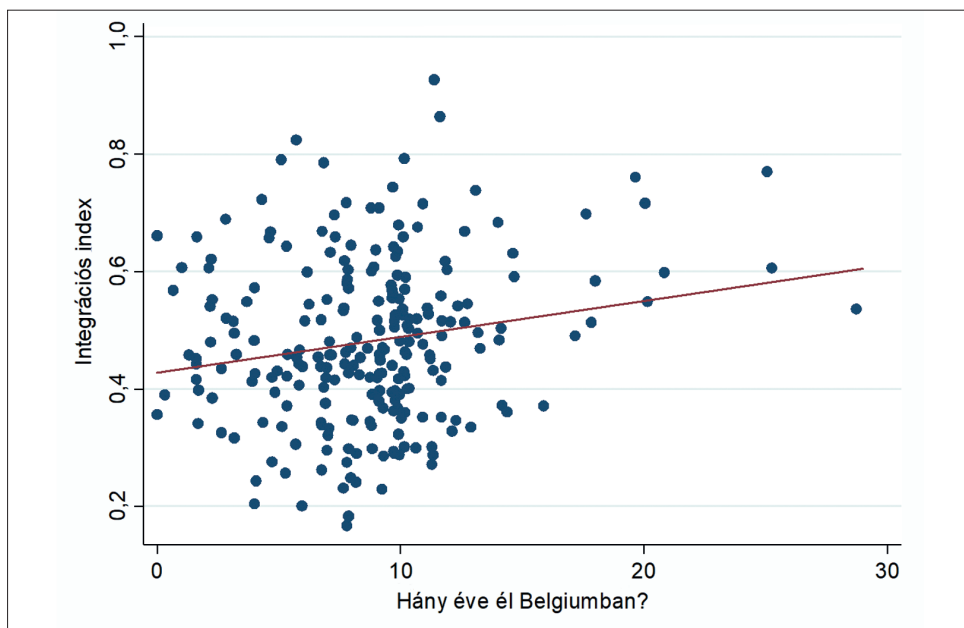
Forrás: a szerzők szerkesztése

Az integrációs index megoszlása nemek szerint azt mutatja, hogy a nők ugyan nem jelentősen, de szignifikánsan jobban integráltak, mint a férfiak.

A magyarázó tényezők közül az életkoron és a nemen túl megvizsgáltuk, hogy mennyire befolyásolja az integráltságot a munkaszerződés jellege. Azt feltételeztük, hogy aki határozatlan idejű szerződéssel dolgozik az Európai Unió intézményeiben, az valószínűleg jobban integrált, mert nyilvánvalóan sokkal hosszabb távra tervez, így valószínűleg az ő körükben magasabb lesz a jobban integráltak aránya. Azonban azt tapasztaltuk, hogy az irány éppen ellentétes, tehát akik határozatlan idejű szerződéssel dolgoznak az EU-s intézményekben, egy kicsivel kevésbé integráltak. Kis különbségekről van itt szó, de pont az ellenkezője derült ki annak, mint amit vártunk. Azok esetében, akiknek van partnere Belgiumban és együtt él vele – akár magyar, akár nem – az volt a feltételezésünk, hogy ők esetleg szintén jobban integráltak. Azonban ezt a hipotézisünket is el kellett vetnünk, ugyanis az derült ki, hogy azoknál, akiknek van partnere Belgiumban, az átlagos integrációs index értéke valamivel alacsonyabb. Persze ha azt vizsgáljuk, hogy a partner magyar-e vagy sem, akkor megváltozik az irány. Akinek nem magyar a partnere és aki a partnerével nem magyarul beszél, érthető módon, jobban integrált. A gyermektelenség viszont nem befolyásolja az integráltságot.

Az alábbi (5.) ábra mutatja az egyik legpontosabb magyarázó tényezőt, ami nem nagy meglepetés. Akik már régóta élnek Belgiumban, azok jobban integráltak, gyakrabban is olvassák az itteni sajtót, jobban érdeklődnek a belga témák iránt, és elkezdnek egy kicsit kevésbé érdeklődni a magyar újságok és magyar témák iránt. Barátaik között is nagyobb arányban jelennek meg a nem magyarok.





5. ábra: Integrációs index vs. Belgiumban töltött évek

Forrás: a szerzők szerkesztése

Ha kombináljuk az életkort, a Belgiumban töltött éveket és azt a mutatót, hogy felnőtt életének hány százalékát élte le Belgiumban, akkor várakozásaink szerint azt az eredményt kapjuk, hogy minél nagyobb részét élte le az életének az ember Belgiumban, annál inkább integrálódott, tehát annál magasabb az értéke az integrációs indexének.

Még két tényezőt találtunk, amelyeknek volt valamilyen kapcsolata az integrációs indexszel. A kérdés az volt, hogy a megkérdezett miért lépett EU-s szolgálatba. A válaszlehetőségek közül kettő mutatott valamilyen kapcsolatot az integráltsággal: akik a „magyarországi politikai helyzet miatt” jöttek Brüsszelbe, emiatt léptek EU-s szolgálatba, azoknál magasabb is volt az integrációs index. A másik ilyen csoport, akik fontos szempontként jelölték meg, hogy „kíváncsiságból, kalandvágyból” léptek az EU szolgálatába, nálunk szintén magas az integrációs index.

Ezek tehát a legfontosabb magyarázó tényezők. A második lépés az volt, hogy mi ennek a következménye. Lehet-e valamire következtetni mindebből a jövőre nézve?

A legfontosabb kérdés ezzel kapcsolatban, amit vizsgáltunk, hogy milyen terveik vannak a megkérdezetteknek a jövőre vonatkozóan: Belgiumban maradni vagy hazatérni Magyarországra? Menni vagy maradni? Itt 5 csoportot alakítottunk ki: akik már 5 éven belül tervezik, hogy hazatérnek; 5 éven túl, de nyugdíj előtt tervezik a hazatérést; ideiglenesen hazatérnek a visszatérés lehetőségével; nyugdíjas évekre hazatérnek; vagy egyáltalán nem tervezik a hazaköltözést. Ezek különböznek az integrációs index átlaga tekintetében és az irány a változónak megfelelő, tehát akik jobban integráltak, ők inkább mondják azt, hogy nem tervezik a visszaköltözést, illetve fordítva, akik azt mondták, hogy tervezik a visszaköltözést, azok kevésbé integráltak.



Az utolsó kérdés a kérdőívünkben így hangzott: „Ön mennyire elégedett most az életével, mennyire elégedett körülményeivel?” Itt 3 faktort találtunk, amelyek kapcsolatban vannak az integrációs indexszel. Egyrészt a magasabb integrációs index nagyobb általános elégedettséggel párosult, másrészt az integráltabbak a saját egészségi állapotukkal is elégedettebbnek bizonyultak. Továbbá szintén várható volt, hogy a magasabb integrációs index kapcsolatban van azzal is, hogy az emberek elégedettebbek a társasági életükkel.

Tehát összességében egy-két meglepetésen túl a legtöbb eredményünk egybeesett várakozásainkkal. Jó próbája volt az általunk kidolgozott összetett mutatónak, hogy az integrációs index magyarázható egyrészt alapvető demográfiai és az életútból eredő alapvető tényezőkkel, másrészt azt is magyarázza, hogy most hogyan érzik magukat a megkérdezettek és mik a terveik a jövőre nézve.

## Motivációk

Utolsó témakörként azt a kérdést járjuk körül, hogy az EU brüsszeli intézményeiben dolgozó magyarok milyen motivációkkal, tervekkel, reményekkel érkeztek Brüsszelbe, és mindezek hogyan változtak az itt eltöltött idő alatt.

Valószínűleg sok érintettet foglalkoztat ez – a nagyon leegyszerűsítve – „menni vagy maradni” dilemma, mivel ez minden, országát elhagyó, vándorló, migráns, illetve potenciális migráns számára releváns kérdés. A migráns kifejezést természetesen nem a közbeszédben elterjedt értelemben használjuk, hanem a társadalomtudományokban használatos definíciója szerint. A társadalomtudományok, azon belül a demográfia a migrációt, magyarul a vándorlást a mobilitás egyik térbeli fajtájának tekinti, és migrációnak nevez minden lakhelyváltoztatást, amely településhatár átlépésével jár. A vizsgált csoport esetében természetesen nemzetközi migrációról van szó, nagyon fontos, hogy önkéntes és legális migrációról beszélünk, amely munkavállalás céljából történik.

A migráció makroszintű, történelmi, társadalmi, strukturális okai és következményei mellett számos egyéni oka és következménye van, amelyek aggregálódva már társadalmi jelenséggé válnak, így érthető, hogy a társadalomtudományok, amióta léteznek, foglalkoznak ezzel a témakörrel. A különböző elméletek hol a strukturális, hol az aggregált egyéni tényezőkre helyezik a hangsúlyt. Kutatásunkban ezeket a migrációs elméleteket és kutatásokat, azok eredményeit és módszertanát felhasználva vizsgáltuk meg, hogy az EU-intézményekben dolgozó magyarok milyen motivációk, húzó és taszító hatások mentén hozták, illetve hozzák meg ezzel kapcsolatos döntésüket.

Első ezzel kapcsolatos eredményünk szerint a többség – érthető módon – Magyarország csatlakozását követően érkezett Brüsszelbe, a 2005-ös csúcsevvel, és azt is látjuk, hogy több mint 40%-uk már 10 vagy több éve itt él Belgiumban. A Belgiumba érkezés és az EU-s munka kezdete azért nem ugyanaz a dátum az esetek egy részében, mert – ahogy korábban említettük – a vizsgált csoport 27%-a nem EU-s állás betöltésére érkezett Brüsszelbe, hanem családtagként, diákként vagy az EU-n kívüli más állás miatt, és csak később lépett EU-s szolgálatba.

A 6. ábra azt mutatja, hogy az EU-s szolgálatba lépést a megkérdezetteink esetében mi motiválta leginkább, mely szempontok voltak a legfontosabbak. Elsőre is látszik, hogy

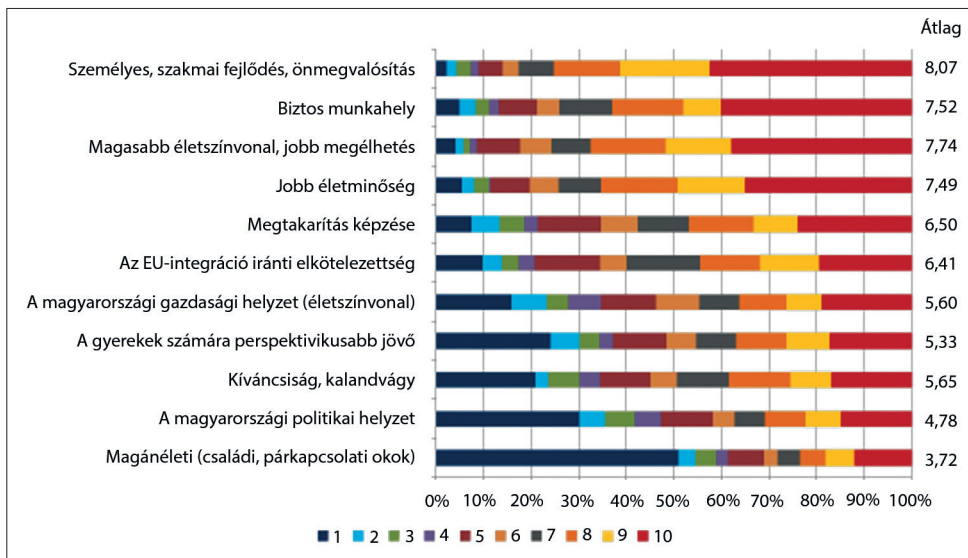


két csoport, egyrészt a szakmai és karrierszemponatok, másrészt az anyagi természetű szempontok játszották a kiérkezéskor a legfontosabb szerepet. Egyáltalán nem csodálkozunk ezen, mivel minden migrációkutatás arra az eredményre jut, hogy az önkéntes migráció legfontosabb szempontja a magasabb életszínvonal, jobb megélhetés elérésének a reménye. Nem meglepő továbbá, hogy a személyes szakmai fejlődés, a biztos munkahely szempontja igen előkelő helyen szerepel a sorrendben, mivel esetünkben egy magasan kvalifikált csoportról beszélünk. A szakirodalmi adatok is azt mutatják, hogy a diplomások számára – szemben az alacsonyabb végzettségűekkel – a karrierszemponatok nagyon előkelő helyet foglalnak el, és az anyagi szempontokkal vetekednek az első helyért a motivációk sorában.

A szakmai és anyagi szempontokat követi az európai integráció iránti elkötelezettség, azonban ez már megosztóbb szempont, ami azt jelenti, hogy bár 20% számára ez nagyon fontos volt, viszont 10% számára nem rendelkezett semmilyen fontossággal, egyáltalán nem motiválta az EU-s szolgálatba lépést.

A gyermekek számára perspektivikusabb jövő biztosításának szempontja első ránézésre azért tűnik megosztónak és összességében kevésbé fontosnak, mert a minta 32%-ának nincsen gyermeke. A gyermekek körében ez a szempont viszont az 5. helyen áll a sorrendben.

A két strukturális taszító tényező, nevezetesen a magyarországi gazdasági helyzet és a magyarországi politikai helyzet a kiérkezéskor a motivációk sorrendjében hátrébb állt. A magyarországi politikai helyzet az utolsó előtti szempont volt fontossági sorrendben, és ennek a legnagyobb a szórása, tehát a leginkább megosztó tényező. A megkérdezettek 15%-át ez nagyon erősen befolyásolta, azonban 30% számára indifferens volt.



6. ábra: Miért lépett EU-s szolgálatba?

Forrás: a szerzők szerkesztése

Megjegyzés: tízfokú skála alapján, 1 – egyáltalán nem fontos, 10 – nagyon fontos





Összehasonlítva a kiérkezési terveket a jelenlegi (2015-ös adatok) tervekkel, azt látjuk, hogy a kiérkezéshez képest jelentősen, ötödére lecsökkent azok aránya, akik 1 éven belül szeretnének hazamenni. Ugyanígy jelentősen csökkent azoknak az aránya, akik néhány éven belül (3-5 év) tervezték a visszatérést, ez az arány harmadára csökkent, de ezzel párhuzamosan megnőtt azok aránya, akik már egyáltalán nem tervezik a hazaköltözést, ez az arány hatszorosára nőtt az itt eltöltött évek alatt.

A legkövetkezetesebbnek azok bizonyultak, akik már eleve úgy tervezték, hogy nyugdíjas éveikre szeretnének hazaköltözni. 60%-uk a megkérdezéskor ugyanúgy gondolta, nem csodálkozunk, hogy ők határozatlan idejű szerződéssel rendelkeznek és az idősebb generációhoz, tehát az 51 évesnél idősebbek közé tartoznak.

A legnagyobb a változás, tehát a legkövetkezetlenebbeknek azok mutatkoztak, akik eredetileg egy évnél rövidebb időre tervezték, nekik harmaduk már egyáltalán nem akar visszatérni, és 85%-uk már legalább 6 éve itt él. Ugyanígy jelentősen változtattak terveiken azok, akik a kiérkezéskor 3-5 évre tervezték, 4/5-ük már több ideje él itt, mint amennyi időre tervezett és 20% közülük egyáltalán nem akar már hazamenni.

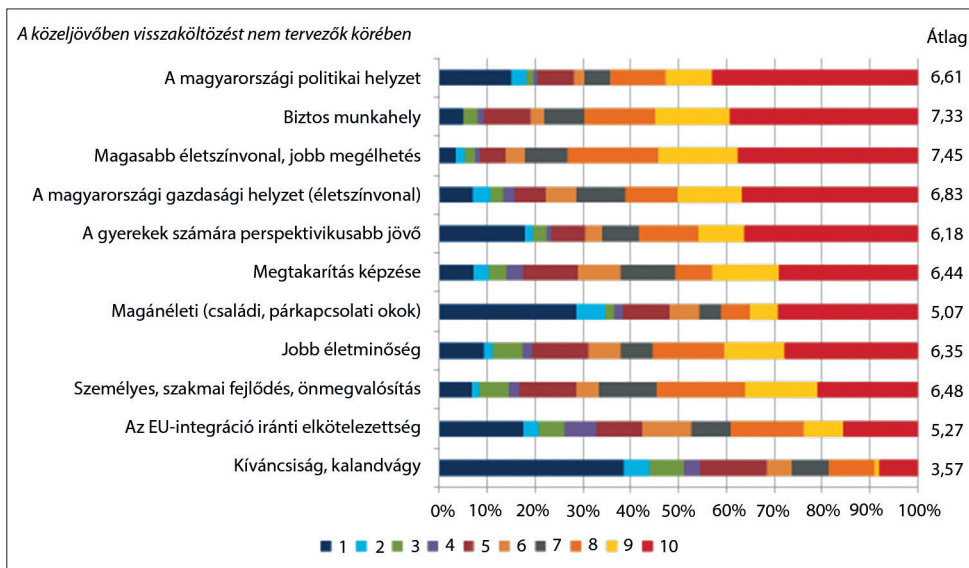
Akik a közeljövőben (5 éven belül) hazaköltöznének, azok inkább a fiatalabbak közül kerülnek ki. Aki ma úgy gondolja, hogy 1 éven belül hazaköltözne, az mind 40 évnél fiatalabb és egyedülálló, tehát a házások inkább itt szeretnének maradni. Az 50 év feletti korosztály inkább a nyugdíjas éveire menne haza. Nem okoz meglepetést, hogy a leginkább maradni akarók azok, akiknek nem magyar a házastársa/partnere. Ha belga, akkor azért, ha nem belga akkor meg azért, mert Brüsszel egy mindkét fél számára elfogadható kompromisszum.

Láthatjuk tehát, hogy nagyon erős az EU intézményeiben való munkavállalás vonzóereje, és az itt eltöltött évek alatt, mindezt megtapasztalva, ez csak erősödik.

Azért, hogy ezt a jelenséget jobban megértsük, megkérdeztük a közeljövőben hazaköltözést nem tervezőket, hogy ebben a döntésükben a már ismert tényezők mennyire fontos szerepet játszanak (lásd 7. ábra).

Első ránézésre is látszik, hogy a fontossági sorrend mintázata jelentősen más képet mutat a teljes minta kiérkezéskori motivációihoz képest. Ami maradt, a biztos munkahely és a magasabb életszínvonal, illetve a jobb megélhetés továbbra is a sorrend elején áll, második és harmadik helyen. Ez az eredmény egybevág a munkaszociológiai kutatások tapasztalataival, amelyek azt mutatják, hogy a munkavállalók számára az úgynevezett instrumentális szempontok, azaz a jó fizetés és a biztos munka prioritást élveznek minden más szemponthoz képest. Elemzésünk során továbbá megnéztük azt is, hogy a határozott, illetve határozatlan idejű szerződéssel rendelkezők mennyiben különböznek a biztos munkahely (reményének) szempontjából, és természetesen látjuk, hogy a határozatlan idejű szerződésesek számára a biztos munkahely lényegesen fontosabb szempont. Azonban még a határozott idejűek – ami eleve egy bizonytalan munkaerőpiaci státusz – közül is 26% nagyon fontosnak tartotta ezt a szempontot.





7. ábra: Miért nem szeretne a közeljövőben Magyarországra visszaköltözni?

Forrás: a szerzők szerkesztése

Megjegyzés: tízfokú skála alapján, 1 – egyáltalán nem fontos, 10 – nagyon fontos

Ennek illusztrálására idézzük egyik interjúalanyunkat: „Ha már az ember belekerült egy határozott idejű szerződéses ciklusba, utána minden arról szól, hogy akkor most határozatlan idejű szerződést szerezzon.” Az interjúkból tudjuk, és egyébként is közismert, hogy a határozott idejű szerződések meghosszabbítása, illetve határozatlanná változtatása az EU-ban egy valós, reális perspektíva. Tehát a határozott idejű szerződés inkább ugródeszka ahhoz, hogy aztán itt maradhassanak hosszabb időre.

Másik szembeötlő adat erről az ábráról, hogy a két strukturális taszító tényező igen előkelő helyre került a sorrendben. Főleg a magyarországi politikai helyzet, amely az utolsó előttiről az első helyre ugrott. A Belgiumban maradásban több mint 40%-nak nagyon fontos szempont a magyarországi politikai helyzet megítélése. Azonban azt látni kell, hogy ez továbbra is az egyik legmegosztóbb szempont. Ezért, ha az átlag szerinti sorrendet nézzük (a jobb oldali oszlopban), akkor már csak a negyedik a sorrendben, ugyanis 20% számára, azok közül, akik a közeljövőben nem tervezik a hazatérést, ez indifferens, tehát nem játszik szerepet.

A kíváncsiság és a kalandvágy szempontja az utolsó helyre szorult, ez nem is igényel további magyarázatot.

Tetten érhetünk viszont bizonyos csalódottságot a kiérkezéskori elképzelésekhez képest. Nevezetesen az EU iránti elkötelezettség a hatodikról az utolsó előtti helyre szorult, ami elgondolkodtató adat. A másik elgondolkodtató adat, hogy a személyes, szakmai fejlődés, önmegvalósítás szempontja a kiérkezéskori első helyről a kilencedikre került.

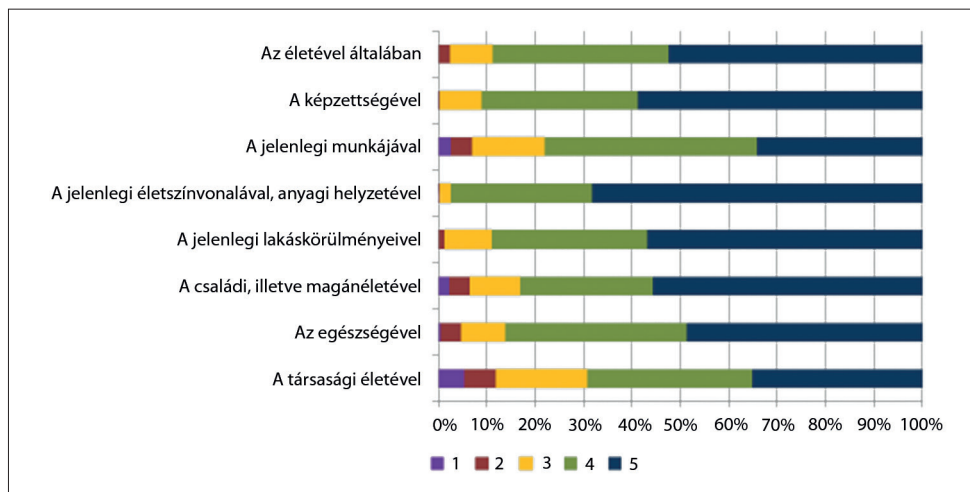
Ejelenség megértése még további kvalitatív kutatásokat igényel, azonban már az eddigiek alapján is elmondhatjuk, hogy ennek oka lehet az például, hogy arra számítottak,



gyorsabban lehet karriert építeni, illetve a saját munkának a hatása láthatóbb lesz a meghozott döntések tekintetében. Ehhez képest az a tapasztalat, ahogy az egyik interjúalanyunk is fogalmazott, hogy „mennyire sok minden dől el a színpalak mögött”.

A munkával kapcsolatos csaldottság témakörénél maradv, a 8. ábra azt mutatja, hogy az étellel és annak különböző dimenzióival mennyire elégedettek a megkérdezettek. Ha magyarországi adatokkal összehasonlítjuk, látszik, hogy egy rendkívül elégedett populációt ismerhettünk meg. Egyrészt több mint 50% nagyon elégedett általában az étellel, és nem találunk nagyon elégedetlen válaszadót. Azt is láthatjuk, hogy az ételszínvonal és az anyagi körülmények nemcsak hogy fontos szerepet játszanak az itt maradás tekintetében, hanem majdnem 70% nagyon elégedett is ezekkel.

Viszont a 8. ábrából azt is láthatjuk, hogy bár nagyon elégedettek a munkájukkal az itt dolgozó magyarok, a sok dimenzió közül ez az, amivel a legkevésbé.



8. ábra: Az étellel való elégedettség

Forrás: a szerzők szerkesztése

Megjegyzés: ötfokú skála alapján, 1 – egyáltalán nem elégedett, 5 – nagyon elégedett

Összefoglalva elmondhatjuk tehát, hogy – bár bizonyos kompromisszumokat, főleg a munka területén meg kell hozni – az EU intézményeiben való munkavállalás olyan anyagi körülményeket, életszínvonalat, életminőséget és munkakörülményeket (légtér, szakmai megbecsülés, munka biztossága, egészségügyi biztosítási rendszer, szülői szabadság intézménye stb.) eredményez a munkavállalóknak és családtagjaiknak, amelyekhez képest nehéz alternatívát találni. Ahogy egy interjúalanyunk fogalmazott, mindezek „nagyon megemelik a rendszertől való kilépés alternatív költségeit. Tehát ha az ember úgy érzi, hogy tele van a hócipő, burn out fenyeget, vagy depresszió, akkor is olyan magasak az alternatív költségek, hogy nehéz kilépni belőle.” Más úgy fogalmaz, hogy ahhoz, hogy valami máshoz fogjon, „ahhoz itt túl kedvezőek a körülmények”. Minden interjúalanyunk, még azok is, akik a közeljövőben tervezik a hazatérést, valamilyen módon megfogalmazta azt, hogy úgy érzi, közel hasonló vagy hasonló feltételekkel nincs esélye Magyarországon vagy máshol dolgozni.



Végül nézzük meg röviden, hogy mi van a mérleg másik serpenyőjében, tehát mi az, ami mégiscsak hiányzik. Elsősorban a család, a családi kapcsolatok. Azt láttuk, hogy ha baj van, elsősorban magyarországi családtagjaikhoz és családjukhoz fordulnak a megkérdezettek. A másik az otthon vagy az otthonosság érzése szemben az itt tapasztalt kívülállóság érzésével. Harmadrészt a magyar kultúra és a kulturális élet is sokuknak hiányzik, és – bár több idegen nyelvet igen magas szinten vagy mélységében ismerő populációról beszélünk, mégis – megfogalmazódik az az érzés, hogy azt a közös társadalmi ismerethalmazt, emlékezetet és tudatot, amelyre a nyelvhasználat során építünk, csak az anyanyelvünkön tudjuk a legjobban kiaknázni. Végül ne feledkezzünk meg a komolytalannak tűnő, de a migrációkutatásban is felmerülő szempontról, azaz a Magyarországról érkező kisbőröndök hazai ízeket rejtő tartalmáról sem.

Tanulmányunkban bemutattuk az Európai Unió intézményeiben dolgozó magyarokra vonatkozó online kérdőíves kutatásunk első eredményeit. Az adatok alátámasztották hipotézisünket, amely szerint egy különleges, magasan képzett munkavállalói csoportról van szó. Kötődésük az anyaországhoz eltérő mértékű, azonban többségük hosszú távra tervezi uniós munkavállalását. A belga társadalomba való integrációról esetükben kevésbé beszélhetünk, ami érthető, hiszen nem Belgium volt a célállomásuk, hanem a Brüsszelben található nemzetközi intézmény, ami csak nagyon részlegesen illeszkedik a belga államba és társadalomba. Ennek számos társadalmi, jogi, kulturális vonzata van – illetve „nincs”, és pontosan ez teszi a csoportot egyféle „buborékká”.

Kutatási eredményeink fontos adalékul szolgálnak mind a téma kutatóinak, mind a döntéshozóknak és a későbbiekben EU-s szolgálatba álló magyar munkavállalóknak, az Európai Unió intézményeiben dolgozó magyarok helyzetének és összetételének megismeréséhez, valamint motivációik, terveik megértéséhez. A későbbiekben érdemes lenne kutatásunkat az összehasonlítás érdekében kiterjeszteni a többi uniós tagállam intézményi munkavállalói irányába is, valamint az esetleges trendek feltérképezése érdekében bizonyos időközönként megismételni az adatfelvételt.



Árva László<sup>1</sup>

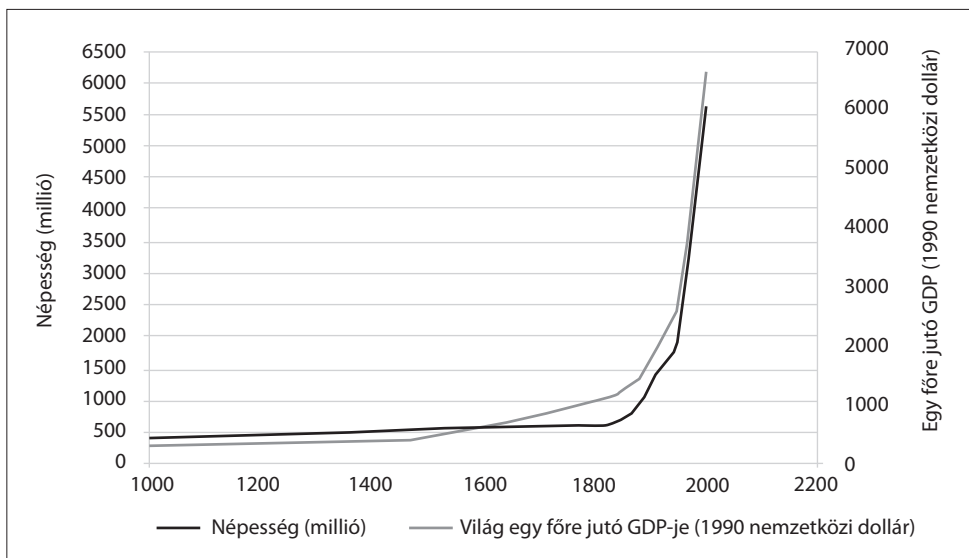
## Botos Katalin új könyve a gazdaság és a vallás kapcsolatáról<sup>2</sup>

A gazdasági növekedés hajhászásának korábban egyeduralgó fétise napjainkban lassan átadja a helyét a gazdasági növekedés nem kívánt következményeitől való félelemnek. Míg korábban mindenütt a legfőbb cél a gazdasági növekedés felgyorsítása és a növekedés ütemének magasan tartása volt, napjainkban inkább a nem kívánatos mellékhatások elkerülése került előtérbe, bár a politikusok számára a gazdasági növekedés, a GDP fétise az USA-tól, az Európai Uniótól és Oroszországon át egészen Kínáig még mindig erősen jelen van, hiszen egyszerű, könnyen értelmezhető mértéke lehet a gazdasági sikereiknek, a fiatalok azonban már komolyan aggódnak a gyors gazdasági növekedés veszélyes mellékhatásaitól. A gyors gazdasági növekedés egyik leginkább közismert káros hatása a globális felmelegedés, de mellette még számos, sok esetben súlyosabb következmény is beléphet a képbe, mint például a biodiverzitás csökkenése nyomán kialakuló zoonózisok, vagyis az állatokról emberekre terjedő gyilkos járványok, mint például a madár- és sertésinfluenza, a Covid-19 vagy akár az ebola, illetve a napjainkban egyre veszélyesebb műanyagszennyezés a maga súlyos egészségi hatásaival, mint például az agydagagatok gyakoriságának növekedése, illetve az Alzheimer- és Parkinson-kór terjedése. Azt is fontos látni, hogy az elmúlt évek során nemcsak az egészséget veszélyeztető krízisek és szennyezés növekedett, hanem jelentősen megszorodtak a gazdasági visszaesések és válságok is, amit többen a gátlástalanul felgyorsult és sok esetben spekulatív gazdasági növekedés következményeinek tartanak.

Felmerül azonban a kérdés, hogy mióta van jelen a Földön a hihetetlenül gyors gazdasági növekedés, és milyen tényezők váltották azt ki. Ma már számos, megbízható hosszú távú gazdasági és társadalmi adatsorral rendelkezünk, nagyrészt az angol Angus Maddison úttörő gazdaságtörténeti kutatásai alapján, amelynek eredményei a Maddison Project Database 2020 e-mail-címen érhetők el. Ezek alapján egyértelműnek látszik, hogy a világ egy főre eső GDP-je a 18. század végéig, a 19. század első harmadáig hosszú évezredekken keresztül viszonylag mérsékelt ütemben növekedett, csak ezt követően kerül sor a gazdasági növekedés felgyorsulására, és az azzal szorosan összefüggő gyors népességnövekedésre, az európai ipari forradalom után. Sajnos azonban mind a mai napig nemigen tudunk kielégítő választ adni arra a kérdésre, hogy milyen tényezők váltották ki a gazdasági növekedés hihetetlen felgyorsulását pont Nyugat-Európában és pont ekkor. A válasz gyakran csak annyi, hogy az ipari forradalom volt a meghatározó ok, de arra már nem igazán kapunk válaszokat, hogy az miért pont akkor tört ki.

<sup>1</sup> E-mail: laszlo.d.arva@gmail.com

<sup>2</sup> Botos Katalin (2023): *Világvallások és a gazdaság*. Budapest: Kairosz, 135 oldal.



1. ábra: Az egy főre eső gazdasági növekedés és a világ össznépességének alakulása az elmúlt évezred során (abszolút értékekben)

Forrás: ŠLAUS–JACOBS 2011

Nyilvánvaló, a gazdasági növekedés felgyorsulásának több oka is lehetett, amelyek együttesen váltották ki ezt az eredményt.

Több – többé-kevésbé kielégítő – magyarázat is született a felgyorsult gazdasági növekedéssel kapcsolatban. Így például Yuval Harari egy 2018-ban kiadott könyvében (*21 lecke a 21. századra*) azt írta, hogy feltehetően a hitel belépése és elterjedése miatt került sor az egy főre eső GDP és a népességszám növekedési ütemének a felgyorsulására. Mások más tényezőket említettek, mint például Jared Diamond több cikkben és könyvben arról ír, hogy az európai térség erős földrajzi tagoltsága miatt váltak lehetővé nagy felfedezések, ugyanis itt nem alakult ki (például Kínával szemben) olyan, mindent meghatározó uralkodó központ, amely engedélyezte és finanszírozta volna a kutatásokat, az új módszerek alkalmazását és a földrajzi felfedezéseket. Persze emellett még számos további ok is hozzájárulhatott a gazdasági növekedés hirtelen felgyorsulásához Nyugat-Európában.

Nyilván nagyon valószínű, hogy a kapitalizmus kialakulása és a hitel elterjedése valóban fontos tényezője lehetett a nyugat-európai gazdasági növekedés gyors beindításának. De azért azt is látni kell, hogy a hitelt nagyon sokáig mind a keresztény, mind a muszlim vallás tiltotta, egészen pontosan: nem engedte meg a hitelezéshez kapcsolódó kamatszedést. A keresztény és a mohamedán vallások előképénél, vagyis a zsidó vallás esetében azonban ez jóval bonyolultabb volt, mert zsidók zsidóktól épp úgy nem szedhettek kamatot, mint ahogy a keresztények és a mohamedánok számára, az adósok vallási hovatartozásától függetlenül általánosan tiltott volt a kamatszedés. Ugyanakkor a zsidó vallás szerint bár a zsidók zsidóktól nem szedhettek kamatot, de nem zsidóktól





ez megengedett volt. Mivel azonban a középkor végén, az újkor hajnalán sokan úgy érezték a keresztény Nyugat-Európában, hogy nagyon jó lenne, ha rendelkezésre állna különböző célokra hitel, ezért a nyugat-európai vallási és világi vezetők sorra engedélyezték a zsidóknak, hogy hitelt nyújtsanak és kamatot szedjenek azok után. Így váltak aztán a zsidók akaratlanul is Nyugat-Európában a pénzügyek szervezőjévé.

A hitel és a vallás kapcsolatára vonatkozóan számos kutatás készült az elmúlt évek során, ezek közt érdemes kiemelni az angol Richard Henry Tawney 1926-ban írt könyvét (*Religion and the Rise of Capitalism*), amely sok tekintetben alaposabb elemzés volt, a pár évvel korábban Max Weber által írt *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus* című munkájánál. Mindenesetre elég világos Weber és Tawney munkái alapján, hogy a vallási előírások és szokások komolyan befolyásolták és befolyásolják ma is a gazdasági tevékenységet. Magyarországon napjainkban is elég sokan foglalkoznak közgazdaságtan és a vallás kapcsolatával, de az is tény, hogy a legkorábban és talán a legalaposabban Botos Katalin, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Heller Farkas Intézetének alapító professzora, valamint a Szegedi Tudományegyetem professzor emeritája kezdett foglalkozni ezzel a kérdéssel. A Mária Rádió által kiadott *Keresztény közgazdaságtan?* című új könyvében több mint 10, igen olvasmányos esszében összefoglalta a keresztény vallási tanítások és a közgazdaságtan – azon belül is elsősorban a pénzügyek – közti kapcsolatokat.

Botos Katalin meggyőzően bizonyította eddigi munkássága során, hogy amennyiben hiányoznak a gazdaság gazdaságon kívüli etikai alapjai, akkor a gazdasági növekedés nagy valószínűséggel nem lehet sikeres, sőt elkerülhetetlenül katasztrófákhoz fog vezetni. Botos Katalin a gazdaságon kívüli elkerülhetetlen irányító alapelveket a keresztény vallásban találta meg, és nagyon fontos kiemelni, hogy számára a keresztény közgazdaságtan kifejezetten környezetvédő megoldásokat (is) jelent. Ugyanakkor fontos, hogy a keresztény elvek jelentősek az indokolatlan gazdasági egyenlőtlenségek csökkentésében is. Hasonlóan lényeges meglátása, hogy a modern gazdaság fontos eleme a felesleges termékek és szolgáltatások előállításának, és aztán azoknak a marketing révén a mit sem sejtő vevőkre való rásózása is. Ennek a marketingindukált keresletnek nagyon fontos eleme a termékek tervezett elavulása, tönkremenetele, vagyis a javíthatatlan megoldások szándékos beépítése a termékekbe. A megunt és/vagy tönkrement termékeket aztán persze rendre kidobják, mert vagy teljesen javíthatatlanok, vagy sokkal olcsóbb újat venni, mint az elromlott termék javítása, ami nyilván a környezetszennyezés jelentős növekedését eredményezi. Sajnos a mai növekedésorientált gazdaság jelentős szellemi és természeti erőforrásokat pazarol el felesleges szemét előállítására, amelyek mind jelentős egészségi károkat is okoznak az embereknek.

Kérdéses, hogy vajon a keresztény vallási alapelvek alkalmazása segíthetne-e megátolni az emberi társadalom idő előtti összeomlását és megtalálni a természettel való harmonikus kívánatos együttélést a gazdaságban. Nincs kizárva, bár a gazdasági növekedés fétisét nagyon nehéz lenne orvosolni és lelassítani a gazdasági növekedést. Botos Katalinnak azonban abban feltehetően teljesen igaza van abban, hogy a gazdaság céljai nem vezethetők le a gazdaságból magából, azokhoz „más minőség” figyelembevételre is szükséges. A modern gazdaság „katasztrófális összeomlását” talán a közgazdasági alapelvek újraértelmezésével, valamint a katolikus közgazdaságtan alapelveinek alkalmazásával el lehetne még kerülni... Holnap azonban talán már késő lehet.





## Felhasznált irodalom

ŠLAUS, Ivo – JACOBS, Garry (2011): Human Capital and Sustainability. *Sustainability*, 3(1), 97–154. Online: <https://doi.org/10.3390/su3010097>



# Tartalom

<b>CSUNYÓ NOÉMI: AZ EURÓPAI UNIÓ FENNÁLLÓ KÜLKAPCSOLATAINAK ÉRTÉKELÉSE GAZDASÁGI ÉS BIZTONSÁGPOLITIKAI SZEMPONTBÓL</b>	<b>7</b>
<b>TANKOVSKY OLEG: UKRAJNA GAZDASÁGI INTEGRÁCIÓS ÉRETTSÉGÉNEK ALAKULÁSA</b>	<b>25</b>
<b>MÁTHÉ PÉTER: KIS- ÉS KÖZÉPVÁLLALKOZÁSOK FEJLESZTÉSE ÉS A TERÜLETI FEJLETTSÉG ÖSSZEFÜGGÉSEI</b>	<b>45</b>
<b>MÉSZÁROS ÁRPÁD: A KIKÜLDETÉSRE VONATKOZÓ SZOCIÁLIS BIZTONSÁGI SZABÁLYOK UNIÓS JOGI JOGFEJLŐDÉSÉNEK KIHÍVÁSAI</b>	<b>61</b>
<b>LÁSZLÓ SZEGEDI: EU EXPERT BODIES IN LIGHT OF THE GLYPHOSATE SAGA AND THE DIESELGATE SCANDAL</b>	<b>93</b>
<b>A N M ZAKIR HOSSAIN – MOSA SHRABONY SHEIKH: BILATERAL COOPERATION TO PROMOTE SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE 21<sup>ST</sup> CENTURY: A CASE STUDY OF HUNGARY AND BANGLADESH</b>	<b>117</b>
<b>LENCSÉS ENIKŐ – HEGEDŰS SZILÁRD – LENTNER CSABA: A MAGYAR MEZŐGAZDASÁG EGYES TESZTÜZEMI MUTATÓINAK VIZSGÁLATA, EURÓPAI UNIÓS KITEKINTÉSBEN</b>	<b>147</b>
<b>SCHUCHTÁR ENDRE: AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG VEGYIANYAG-ÜGYNÖKSÉGÉNEK LÉTREHOZÁSA ÉS TEVÉKENYSÉGÉNEK JELLEMZÉSE TUDOMÁNYOS BIZOTTSÁGI TAGSÁGOM 15 ÉVES TAPASZTALATA ALAPJÁN</b>	<b>167</b>
<b>SZTÁRAY KÉZDY ÉVA – KOVÁCS BARNA – VINCZE MÁTÉ: ÉLET A BUBORÉKBAN, AVAGY MAGYAROK AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEIBEN</b>	<b>179</b>
<b>ÁRVA LÁSZLÓ: BOTOS KATALIN ÚJ KÖNYVE A GAZDASÁG ÉS A VALLÁS KAPCSOLATÁRÓL</b>	<b>197</b>