

**GYULAI PÉTERNÉ\***

## **ÖNKORMÁNYZATOK AZ EU-CSATLAKOZÁS FOLYAMATÁBAN<sup>1</sup>**

### **A REGIONÁLIS ÉS HELYI ÖNKORMÁNYZATOK SZEREPE AZ EURÓPAI UNIÓBAN**

A helyi és regionális önkormányzat a tagországok közötti együttműködés egyik legfontosabb területe. Az EU által meghatározott prioritások egyike, vagyis hogy a polgárokat a lehető legnagyobb mértékben bevonják az egyesülési folyamatba, leginkább az önkormányzatokon keresztül valósulhat meg. Különösen érvényes ez Magyarországra, ahol *az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokat rendkívül nagy önállósággal ruházta fel.* (Egyes szakvélemények szerint az államigazgatási szféra és az önkormányzati szféra feladatkörének jelenlegi szabályozása nem megnyugtató, mert nem zárja ki a végrehajtó hatalmat gyengítő – adott esetben annak teljességgel ellentmondó – önkormányzati tevékenységet, az „állami közügyek” alulmaradását az „önkormányzati közügyekkel” szemben.)

---

\* A szerző a Budapesti Gazdasági Főiskola Külkereskedelmi Főiskolai Karán, az Európai Unió szakirányú továbbképzésen 2000-ben végzett hallgató.

<sup>1</sup> A cikk a szerző diplomadolgozata alapján készült előadás (elhangzott a BGF Külkereskedelmi Főiskolai Kar Európai Tanulmányi Központja által 2000. május 18-án rendezett, „Magyarország és az EU gazdasági-kereskedelmi kapcsolatai” c. workshopen) szerkesztett változata. A szerző ezúton mond köszönetet főiskolai tanárainak, valamint konzulensének, dr. Molnár Istvánnak.

Az uniós csatlakozás a magyar közigazgatás szerkezete, szabályozása szempontjából nem tesz szükségessé kötelező alkalmazkodást, mert az uniós álláspont szerint az alkotmányos, közjogi berendezkedés a csatlakozás szempontjából nemzeti belügy. Az EU csak alapelveket fektet le, amelyek érintik az önkormányzati tevékenységet, de nincsenek hatással az önkormányzati berendezkedésre. Ez utóbbira nincs egységes modell, az EU jelenlegi tagországai is nagyon sokszínű képet mutatnak a közjogi berendezkedés, a regionális és a helyi önkormányzatiság szempontjából.

Ugyanakkor az Európa Tanács keretében megszületett dokumentumok – elsősorban az önkormányzati és regionális charták – határozott állásfoglalást tartalmaznak a csatlakozó államok decentralizálása, a polgárokhoz közeli kormányzás ösztönzése mellett.

Bár az EU a csatlakozással kapcsolatos teendők ellátását kormányzati szintű feladatnak tekinti, az önkormányzatok – mint a közhatalom letéteményesei, a közszolgáltatások ellátói, és mint munkáltatók is – ha nem is jogi értelemben, de a gyakorlati megvalósítás szintjén meghatározó szerepet játszanak az Európai Unió politikájának az érvényre juttatásában. A Maastrichti Szerződés A. cikkelye, amely kimondja, hogy az Unió olyan szoros egyesülés Európa népei között, ahol a döntéshozatal az állampolgárokhoz a lehetséges legközelebbi szinten történik, implicite magában foglalja a helyi önkormányzatoknak – mint lakossági szolgáltatóknak és a helyi igények legjobb ismerőinek – a meghatározó szerepét. Találó az önkormányzatok szerepvállalására a más területeken is ismert jelmondat: *„Gondolkodj globálisan, cselekedj lokálisan!”*

Nem elhanyagolható a regionalitás hangsúlyozása során az EU szempontjából az a tény, hogy az erős régiók gyengítik a tagországok kormányainak a szerepét, ugyanis a központi kormányok sok esetben rákényszerülnek arra, hogy nemzeti érdekeiket alávegyék a határokon átnyúló regionális érdekeknek. Az EU-nak ugyanakkor szüksége is van a közvetlen helyi és regionális kapcsolatokra, mivel a brüsszeli apparátus nem képes a területi problémákkal kellő mélységben és intenzitással foglalkozni.

## KÖZIGAZGATÁSI STRUKTÚRÁK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Európára jellemző a közigazgatási rendszerek sokfélesége, és ez a sokféleség egyben az európai politikai viszonyokat is tükrözi. Az EU-tagállamok többségében a központi kormányzati szint alatt több közigazgatási szint van, a regionális önkormányzat a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok közötti középszintnek felel meg. A középszintű európai közigazgatási rendszerek formailag és tartalmilag is rendkívül sokszínűek, hordozzák az eltérő történelmi fejlődésből eredő sajátosságokat (különböző állami berendezkedések: föderalizált, regionalizált, decentralizált, egységes államok). Ugyanakkor számos reformon estek át, elsősorban a XX. század második felében. Ennek a folyamatnak az egyik jellemzője, hogy sok országban a helyi önkormányzatok döntési kompetenciái kibővültek, és ez együtt járt a helyi igazgatás nagymérvű területi koncentrációjával.

(Például: Svédországban a tizedére, Dániában, Belgiumban a negyedére, NSZK-ban a harmadára, Norvégiában a felére csökkent az önkormányzatok száma.) Mindez pedig maga után vonta az önkormányzatok méretének és a hozzájuk tartozó népesség létszámának a növekedését.

## A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER

Magyarországon a rendszerváltást követően az Országgyűlés átfogóan módosította az Alkotmányt, létrehozta a helyi önkormányzatok rendszerét. *A Magyar Köztársaság Alkotmányát a többször módosított 1949. évi XX. törvény tartalmazza, amelynek IX. fejezete deklarálja, hogy valamennyi község, város, továbbá a főváros és kerületei, valamint a megyék választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga.* Ennek alapján alkotta meg az Országgyűlés a már említett 1990. évi LXV. törvényt, amely – összhangban az európai önkormányzati charta alapkövetelményeivel – rendkívül nagy önállóságot és szabadságot biztosít az önkormányzatoknak.

Az új önkormányzati rendszer bevezetésével a magyar állam – amely történelme során mindig erősen centralizáló hagyományokkal rendelkezett – először vált decentralizált típusúvá. A magyar önkormányzati rendszerben valamennyi önkormányzat egyenlő jogállású, egyenlő jogokkal rendelkezik. Sok szakértő vélekedik ugyanakkor úgy, hogy a jogalkotó az ellenőrzési, szakmai befolyásolási lehetőséget indokolatlanul szűkre korlátozta.<sup>1</sup>

Magyar viszonylatban a helyi önkormányzat közjogi értelmezése a már előzőekben hivatkozott önkormányzati törvény tükrében egyértelmű, *a regionális önkormányzat fogalma azonban a jelenlegi magyar közigazgatási struktúra keretei között némi magyarázatra szorul.*

Az európai közigazgatási reformfolyamat a regionalizmus irányába mutat. Ismert az a szófordinat, hogy az Európai Unió a „régiók Európája”. Ebben a folyamatban Magyarország még nem találta meg az igazi helyét, ami az Európai Unió tagállamaitól gyökeresen eltérő történelmi fejlődésünkből, az ezeréves vármegyerendszerből következik. Az évszázadok során több megghiúsult törekvés is volt a megyerendszer felszámolására, illetve megváltoztatására és történetek kísérletek régiók kialakítására is.

A közigazgatási szakemberek körében ma is erőteljesen képviselt az a nézet, hogy az európai csatlakozásnál felvállalt regionális beosztást csak egy erős megyerendszerre lehet alapozni. AGG ZOLTÁN mondta az 1998. november 23-24-i ajkai tudományos, közéleti konferencián: *„Minden politikai erőt óvnék attól, hogy kalandor és demagóg érveken nyugvó (lásd például a feudalizmus vádjá) vállalkozás<sup>2</sup> partnere legyen, hiszen a történelmi tapasztalatok szerint minden olyan kísérlet, amely a magyar megyerendszer eltörlését célozta, bukásra volt ítélve.”*

Az 1996. XXI. sz. területfejlesztési törvény nyomán megfogalmazott *Országos Területfejlesztési Konceptió* már tartalmaz javaslatokat a kialakítandó régiókra

---

1 Kondorosi, p. 55.

2 Azaz a megyék esetleges megszüntetése – a szerző megjegyzése.

(szintén meghagyva a megyei struktúrát). Időközben megszületett a kormányzati döntés a megyei alapon szerveződő hét régió kialakításáról. Nem térhetünk ki az elől a probléma elől, amelyet a jelenlegi régiófelosztás szerinti *régióközpont kérdése vet fel*. A tisztán szakmai érvek mellett ugyanis aktuálpolitikai szempontok is befolyásolni látszanak az egyes régióközpontok kiválasztásának folyamatát.

## ÚJ, EU-KONFORM ALAPELVEK AZ ÖNKORMÁNYZATI TEVÉKENYSÉGBEN

### *A legfontosabb: a szubszidiaritás elve*

A kifejezés – legalábbis számunkra, itt Kelet-Közép-Európában – meglehetősen idegenül és szokatlanul hangzik, és bár érteni véljük, valószínűleg végleg felhagytunk azzal a kísérlettel, hogy magyar kifejezést találjunk rá. Nincsenek ugyanis történelmi hagyományai, tudatunkat most próbáljuk hozzáigazítani, törvényeinket szintén.

A szubszidiaritás gondolatát impliciten már az 1951. évi Párizsi Szerződés 95. cikkelye, valamint az 1957. évi Római Szerződés 235. cikkelye is tartalmazta. Nyíltan először az Európai Bizottságnak az Európai Unióról szóló 1975. évi jelentése mondta ki, hogy *„Az Európai Uniónak nem szabad centralizált szuperállammá válnia. Ezért a szubszidiaritás elvével összhangban az Európai Unió csak azokat a feladatokat látja el, amelyeket a tagállamok önállóan már nem képesek elvégezni.”*

*Az első, jogi formát öltött szöveg, amelyben a szubszidiaritás elvét meghatározták, az Európa Tanács által kezdeményezett, 1985. október 15-én aláírt „A Helyi Önkormányzat Európai Chartája” volt. A Chartát 1999 végéig az Európa Tanács 32 tagja ratifikálta, 12 a jelenlegi 15 EU tagállam közül. A Chartát az azt aláíró államok – az Európa Tanács konvenciójaként – kötelesek beépíteni a nemzeti jogrendjükbe.*

A helyi önkormányzás szempontjából elsősorban releváns a Charta 3. és 4. cikkelye, ez utóbbinak is a 3. pontja, amely a szubszidiaritás elvét az alábbiakban fogalmazza meg: *„Általában a közfeladatokat lehetőleg az állampolgárokhoz legközelebb álló igazgatási szerveknek kell megvalósítaniuk. A feladatok más igazgatási szervekre történő átruházása a feladat természetétől, jellegétől, a hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ.”<sup>1</sup> Az állampolgárokhoz legközelebb álló szint pedig a helyi önkormányzat.*

A szubszidiaritás elvét az Európai Unió az 1992. február 7-i Maastrichti Szerződéssel emelte be az alapelvek közé, azonban a szubszidiaritást a Szerződés kizárólag a Közösség és a tagállamok közötti kapcsolatokban értelmezi és nem tér ki a tagállamok és a nemzeti kormányzat alatti szintek kapcsolatára. Ez utóbbiakat az egyes államok alkotmányai szabályozzák. Az Európai Unióról szóló Szerződés B. cikkelyének utolsó bekezdése foglalkozik röviden a szubszidiaritás elvével,

---

<sup>1</sup> *„Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen. Allocation of responsibility to another authority should weigh up the extent and nature of the task and requirements of efficiency and economy.”*



amennyiben kimondja, hogy az Unió e cikkelyben lefektetett célkitűzéseit el kell érni, tiszteletben tartva a szubszidiaritás elvét, az Európai Közösség Alapító Szerződésének 3b.<sup>1</sup> cikkelye által meghatározott értelemben.

A Maastrichti Szerződéshez képest haladást jelent az Amszterdami Szerződéshez csatolt „Jegyzőkönyv a szubszidiaritás és az arányosság elvének az alkalmazásáról”.

Jelenleg a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 3. cikkelye az egyetlen nemzetközi jogi garancia a szubszidiaritás elvének az alkalmazására, míg ugyanez a garancia nem terjed ki a regionális önkormányzatok és a tagállamok közötti kapcsolatra. Ez utóbbi kérdést hivatott rendezni a Regionális Önkormányzatok Európai Chartája, amely azonban még csak tervezet formájában létezik és még az Európa Tanács tagállamai sem fogadták el.

A COR<sup>2</sup> kinyilvánította, hogy támogatja a Regionális Önkormányzati Chartát és annak figyelembe vételét az Európai Unióról szóló Szerződés legközelebbi felülvizsgálata során, vagyis azt, hogy a Chartában lefektetett elvek közvetlenül alkalmazhatók legyenek az Európai Unió és a tagállamait alkotó közösségek között.

*Szükséges szót ejteni a szubszidiaritás elve alkalmazhatóságának másik – nem törvényi, hanem finansziális – oldaláról is, ez pedig az önkormányzatok finanszírozásának kérdése, a szubszidiaritás ugyanis megfelelő anyagi források nélkül nem tudja betölteni a szerepét.*

Egyes kormányzati döntések a szolidaritás és a kohézió EU-s alapelveit szem előtt tartva (pl. a személyi jövedelemadó önkormányzatoknál maradó, szabadon felhasználható hányadának 15%-ról 5%-ra történő csökkentése) nem az autonómia, hanem inkább a központosítás irányába mutatnak, ugyanakkor rákényszerítik az önkormányzatokat saját bevételeik növelésére.

## ***Transzparencia és kontroll***

Az Európai Unió – mint már az előzőekben említettük – nem kívánja megszabni a közigazgatási struktúra milyenségét, annak átláthatóságát azonban követelményként állítja a tagállamok elé. Elengedhetetlen tehát a döntéshozatal és a végrehajtás kompetenciáinak intézmények és testületek közötti világos elhatárolása. A *transzparencia* az egyes közigazgatási szintek közötti világos hatalom-megosztást, a funkciók elkülönülését jelenti a központi, a regionális, a területi és a helyi szintek között.

*A kontroll fogalmát több oldalról közelíthetjük meg.* Egyrészt létezik az önkormányzatok törvényességi felügyelete, amit az Alkotmánybíróság, a bíróságok, valamint a megyei közigazgatási hivatalok látnak el, az önkormányzatok gazdálkodását pedig az Állami Számvevőszék ellenőrzi. Az EU-konformitás szempontjából azonban fontosabb – a polgárközelség elvéből kiindulva – a lakosság vélemény-

---

1 „Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a Közösség a szubszidiaritás alapelveinek megfelelően csak akkor és abban a mértékben avatkozik be, ha a tervezett intézkedés célkitűzéseit a tagállamok nem tudják kelően megvalósítani, és ezek a célkitűzések a tervezett intézkedés nagyságrendje vagy hatása miatt közösségi szinten jobban megvalósíthatók.”

2 COR – Committee of the Regions, Régiók Bizottsága.

nyét megjelenítő civil szervezetek szerepe, amelyek intézményes keretek között jelentős befolyással bírhatnak a döntésekre.

A magyar önkormányzati struktúrában és döntéshozatali mechanizmusban fontos szerepe van a bizottságoknak, ahol a választott képviselőkön kívül a civil szféra legkülönbözőbb területeiről találunk szakembereket, akik a lakossági vélemények artikulálásával fontos szerepet töltenek be a döntés-előkészítés folyamatában.

### ***Kohézió, programozás, partnerség, adicionalitás***

Az EU regionális politikájának egyik alapelve a Közösségen belüli fejletlenebb régiók felzárkóztatása, az egyes területek közötti különbségek kiküszöbölése. A területi különbségek mérséklésére létrehozta a *Strukturális Alapokat* és a *Kohéziós Alapot*, és kialakította azt a *programozási* struktúrát, amely keretében a különböző támogatási alapok megpályázhatók. Az *önkormányzatoknak nagy szerepük és komoly feladatuk van az országos és regionális programokhoz való csatlakozás lehetőségeinek felderítésében és kihasználásában*. Ennek egyik fontos eleme a *partnerség*, ami az EU terminológiájában azt jelenti, hogy a területi, kistérségi és regionális fejlesztési célkitűzéseket az abban érdekelték közösen dolgozzák ki, a együttműködés során ezek egymáshoz való viszonya nem hierarchikus, hanem egyenrangú, partneri. Döntő jelentőségű ebből a szempontból az önkormányzatok kezdeményező szerepe, együttműködési készsége.

Szükséges kitérnünk az *adicionalitás* fogalmára is, mivel az EU támogatásainak eléréséhez nélkülözhetetlen a saját forrás megléte. Ez az önkormányzat részéről igényli a rendkívül átgondolt és előrelátó pénzügyi-költségvetési tervezést, valamint a partnerekkel történő folyamatos koordinációt a fejlesztési programok kidolgozása során.

## **AZ EU-JOGREND HATÁSA A REGIONÁLIS ÉS HELYI ÖNKORMÁNYZATOKRA**

Általában még mindig sok zavar van az EU-tagállamokban az EU jogrendjének a regionális és helyi szervekre gyakorolt hatásával kapcsolatban. Amikor az Európai Unió szóba kerül, nagyon sok önkormányzati hivatalnok azonnal a Strukturális Alapokból nyerhető támogatásra gondol. Ez az alap azonban csak egyike az önkormányzatot érintő számos EU-szabálynak. A közösségi jog erős befolyással bír az önkormányzatokra. A közösségi jogszabályok, rendeletek, irányelvek és ajánlások közvetlenül meghatározhatják, illetve behatárolhatják az önkormányzat működését. Figyelembe kell venni továbbá a Közösség, valamint az országos, illetve helyi szervek között hármas kapcsolatot is, ami az európai integráció mélyülésével egyre fontosabbá válik.

Magyar viszonylatban a helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogát úgy kell majd – alkotmányosan – újraszabályozni, hogy ennek során figyelembe veszik a közösségi és a tagállami hatáskörök megosztását. Az önkormányzatok a jövőben is csak törvényi felhatalmazásra, magasabb szintű jogszabállyal való összhangban, helyi közügy rendezése érdekében alkothatnak rendeletet. Ugyanakkor az ön-

kormányzatok a közösségi hatáskörbe tartozó és a közösségi jog által már szabályozott tárgykörben nem alkothatnak rendeletet. Ezek a megszorítások szűkíteni fogják az önkormányzatok mozgásterét, ugyanakkor bizonyos ügymenetek – a rendeletalkotás szükségtelensége miatt – leegyszerűsödhetnek.

Az EU-jogszabályok elsőbbsége és különösen a közvetlen hatályúak alapvetően csökkentik az önkormányzatok autonómiáját.

### ***Az EU jogrendjének az önkormányzatok vonatkozásában legfontosabb elemei***

Az önkormányzatok vonatkozásában az Európai Közösség Megállapodás (a továbbiakban EK-Szerződés) bír a legnagyobb jelentőséggel, mivel ez tartalmazza az önkormányzatok szempontjából releváns rendelkezéseket. A Maastrichti Szerződéssel létrehozott Európai Unió másik két pillére – jellegéből adódóan – kormányzati szintű együttműködést feltételez. A harmadik pillér annyiban természetesen érinti a helyi szinteket is, hogy a rendőrség működése, a rendfenntartás, a drog elleni küzdelem, vagy az idegenrendészeti kérdések rengeteg helyi szinten megoldandó problémát vetnek fel.

*Az önkormányzatok szempontjából releváns elemeket három csoportba sorolhatjuk.*

#### **Az egységes belső piacot, a szabad versenyt szabályozó rendelkezések, a harmonizáció alapján történő törvénykezés**

Az egységes piacnak a tagországokra való kiterjesztése azt eredményezte, hogy az EU közvetlen hatást gyakorolhat a helyi önkormányzatokra, valamennyi szektorra és a szolgáltatásokra. Az EK-Szerződésnek az egységes belső piac megteremtésére irányuló rendelkezései közül a legnagyobb hangsúlyt az áruk, személyek, tőke és szolgáltatások szabad áramlására kell fordítanunk. Ezzel összefüggésben a helyi önkormányzatokat alapvetően érintik például az EK-Szerződésnek a közös piacon belüli szabad versenyre vonatkozó rendelkezései (az önkormányzati tulajdonú cégekre vonatkozó 90. cikkely, valamint a tagállamok által nyújtott támogatások EK általi felülvizsgálatára vonatkozó szabályok: 92-94. cikkelyek).

Az EK-Szerződés tiltó rendelkezésein túlmenően sok olyan, a belső vagy közös piacra vonatkozó jogszabály<sup>1</sup> létezik, amely az önkormányzatok számára is rendkívül fontos. Például irányelvek a közszolgáltatásokra vonatkozó szerződések odaítélésére, a helyi önkormányzat közbeszerzési eljárásaira, valamint a víz- és energiaellátási, a közlekedési, és telekommunikációs szektorban tevékenykedő jogi személyek közbeszerzéseire.

#### **Közös politikák és közös cselekvés**

A Maastrichti Szerződésben új közös politikák fogalmazódtak meg, illetve régebbiek nyertek – részben megváltozott tartalommal – megerősítést. Ezek a politikák: *szociális politika, oktatás, szakképzés, kultúra, egészségügy, fogyasztóvédelem, transz-európai hálózatok, ipar, gazdasági és szociális kohézió, kutatás és mű-*

---

1 Másodlagos jogforrásokból eredő jogszabályok.

*szaki fejlesztés és környezetvédelem, amelyek szinte teljes egészében lefedik egy-egy önkormányzat tevékenységét.*

### **Az EMU bevezetése**

Az euró bevezetésén keresztül az Európai Monetáris Unió is hatással van az önkormányzatokra, már az uniós csatlakozás előtt is. Jóllehet Magyarország még csak társult viszonyban van az EU-val, a magyar bankok már 1999. január 1-je óta euróban is nyilvántartják az ügyfelek számláit, így az önkormányzatokét is. Túl azon, hogy célszerű megkezdeni a felkészülést helyi szinten az EU eljárási rendjéből adódó többletfeladatokra, az uniós programokra történő pályázás már most szükségessé teszi, hogy a számítások euróban készüljenek. Ahol már nagyszámú multinacionális cég megtelepedett, különös jelentősége van annak, hogy a nagyvállalatok és az önkormányzat rendszeres kommunikációjában ne okozhasson zavart az értékek euróban történő kifejezése.

### ***Kapcsolat a közösségi jog és az önkormányzatok között***

Az EK-Szerződés 169. cikkelye értelmében a Bizottság a tagállamot, és nem az önkormányzatokat teszi felelőssé a közösségi joggal való ellentmondás esetén. A tagállam természetesen az illető helyi szervet felelősségre vonhatja, de ez már az adott ország saját törvényeivel összhangban történik. Ezt elkerülendő, az önkormányzatoknak törekedniük kell intézkedéseikben a közösségi joggal való harmonizációra. A négy szabadságjog vonatkozásában – amelyet elsődleges jogforrás szabályoz – eleve kötelesek betartani a Közösség előírásait, valamint tekintettel kell lenniük a közben folyó hazai jogharmonizációra is.

Az önkormányzatok szerepe a különböző politikákban tagállamonként eltérő lehet. Függetlenül a különbségektől,<sup>1</sup> *feltételezhetjük, hogy a strukturális alapok, a közbeszerzés, a környezetvédelem, az egészségügy, az oktatás, a kultúra, a közlekedés, az EU-állampolgárság stb. tekintetében a közösségi jog előírásai valamennyi tagállam önkormányzatai számára fontossággal fognak bírni.*

### ***Az elsődleges közösségi jog és az önkormányzatok***

Az EK-Szerződés számos rendelkezése közvetlen hatályú, ami azt jelenti, hogy a tagállam polgárai ennek a jogszabálynak az alapján beperelhetik az önkormányzatot a hazai bíróságnál. Ez olyan esetben lehetséges, amikor a jogszabály egyértelmű, nem tartalmaz megkötéseket és a Bíróság közvetlen hatályúvá minősítette (ez a Bíróság kizárólagos joga). Például, a Bíróság a négy szabadságjogra vonatkozó (30. és 36. cikkely: az áruk szabad mozgása, 48. cikkely: a munkaerő szabad mozgása, 52. és 53. cikkely: a letelepedés szabadsága, 67. cikkely: a szabad tőkemozgás) előírásokat közvetlen hatályúvá tette. Ugyanígy közvetlen hatályúak például a 85. és 86. cikkely (a vállalkozások versenyszabályai), a 90. cikkely 1-2

---

<sup>1</sup> Nem minden önkormányzat érintett a mezőgazdasági és a közlekedési politikában, így ezeken a területeken nem szembesül a közösségi joggal.

bek. (az önkormányzati cégekre vonatkozó versenyszabályok), valamint a 93. cikkely 3. bek. (az állami támogatások felülvizsgálata) előírásai.

Amennyiben például egy helyi önkormányzat gyakorlata nem felel meg a munkaerő szabad áramlása feltételeinek, felelősségre vonható a hazai bíróság előtt. Bonyolultabb a helyzet, ha egy önkormányzat a 92. cikkelynek ellentmondva nyújt támogatást valamelyik önkormányzati cégnek.

Két általános példa az említett esetekre:

- Egy tagállam állampolgára (tanár) egy másik tagország önkormányzati iskolájában kíván munkát vállalni. Az EK-Szerződés 48. cikkelye 2. bekezdésének értelmében az önkormányzat mint munkaadó, nem szabhatja a kinevezés feltételül, hogy a tanár az adott ország állampolgára legyen. Az olasz törvénykezési gyakorlatban ugyanakkor megtörtént, hogy az önkormányzat az idegen nyelvet tanító tanárokat – természetesen az állampolgárságra való hivatkozás nélkül – csak fix időtartamra engedte szerződtetni. A Bíróság szerint ez kimerítette az „indirekt diszkrimináció” tényét, amit az EU-jogszabályok tiltanak.
- Az EK-Szerződés 93. cikkelyének 3. bekezdése előírja, hogy a Bizottságot minden állami támogatás tervezett bevezetéséről vagy módosításáról időben értesíteni kell, és a Bizottság megvizsgálja, hogy az adandó támogatás összhangban van-e a 92. cikkely 1. bekezdésével. Ez a jogszabály az önkormányzatokra is vonatkozik, bár a jelentési kötelezettség az államot terheli. Amennyiben azonban az önkormányzat által nyújtott támogatás ellenkezik az előírásokkal, a Bizottság az érintett tagállamot vonja felelősségre. Az önkormányzat már a hazai jogeljárás keretében felel. Az önkormányzatoknak tehát érdeke, hogy az EU-jogszabályokkal konform gyakorlatot folytassanak.

## ***A másodlagos közösségi jog és az önkormányzatok***

A regionális és helyi önkormányzatok úgy vélhetik, hogy a hazai központi törvénykezés nagymértékben védi őket a közösségi joggal szemben, azaz ütközőként szolgál a közösségi jog felé, mivel ez utóbbit előbb át kell ültetni a hazai jogba. Mint a fentiekből láttuk, ez nem így van, és a központi törvénykezés nemhogy az elsődleges közösségi jog közvetlen hatásával szemben nem nyújt védelmet, de ez igaz a másodlagos közösségi jog esetében is.

A közösségi jog nemcsak azért fontos az önkormányzatok számára, mert azok nem bújhatnak a nemzeti szintű jogalkotó törvényátalakítási hibái mögé, hanem azért is, mert párhuzamosan a másodlagos közösségi joggal, az elsődleges közösségi jog mindig meghatározó marad.

### **Rendeletek**

Rendeletek esetében a központi törvénykezés nem nyújt védelmet, a rendeletek közvetlen hatályúak. Amennyiben szükséges, az önkormányzatok kényszeríthetők, hogy a magasabb szintű nemzeti törvényekkel vagy a saját, még meglévő szabályaikkal ellentétesen cselekedjenek. A tagállam feladata, hogy megtegye a problémás jogszabály megszüntetése érdekében a szükséges lépéseket.

Vegyük példának a Tanács 259/93 (EGK). számú rendeletét „a Közösségen belül, a Közösségbe és Közösségből történő hulladékszállítás felügyeletéről és ellenőrzéséről”. Mivel a rendelet közvetlen hatású, és a közösségi jogalkotás nem enged

teret a nemzeti, regionális, illetve helyi szabályozásnak, a nemzeti bíróság kikényszerítheti, hogy a hatóságok – a helyiek is – a rendelettel összhangban cselekedjenek, adott esetben ellentmondva a központi, illetve saját jogszabályaiknak.

### **Irányelvek**

Sok olyan *irányelv* létezik, amely *releváns az önkormányzat szempontjából*. Például a *közszolgáltatásokra vonatkozó szerződések elnyerésére, az önkormányzatok beszerzéseire, a víz- és energiaellátás, a közlekedési és a telekommunikációs szektor közbeszerzéseire, a szolgáltatás milyenségére, a környezetvédelemre, a diszkrimináció tilalmára stb. vonatkozó irányelvek*.

Általánosságban, ezeket az irányelveket át kell ültetni a tagállam nemzeti jogrendjébe. A tagállam saját döntésén múlik, hogy helyi szinten a törvényalkotókat bevonják-e az implementációs folyamatba. Ebben a tekintetben lényeges különbségek mutatkoznak a tagállamok között. A szövetségi államokban, mint az NSZK vagy Belgium, a törvényátalakítás feladata minden egyes államot, illetve kerületet érint, míg az egységes államokban, mint pl. Hollandia és Magyarország, a törvényi átültetés központi törvénykezési feladat, és a helyi szintek szerepe csak az irányelvek tényleges alkalmazására és megtartására korlátozódik.

A Bíróság nagyon szigorú feltételeket szabott a törvényátalakításhoz. Előírt terminuson belül kell megtörténnie, a nemzeti jogrend alkalmazható szabályainak a figyelembe vételével. Például, a környezetvédelmi törvény esetében az átalakított jogszabálynak az ország egész területére érvényesnek kell lennie, és ez alapvetően korlátozza az önkormányzatok rendeletalkotási jogkörét, mozgásterét is.

*Bizonyos esetekben az irányelvek előírásainak is lehet közvetlen hatásuk*. Ilyen eset például, ha az említett implementációs periódus lejárt és nem – vagy nem megfelelően – történt meg az irányelv átültetése a hazai jogrendbe. Amennyiben az irányelv nem tartalmazott feltételeket és megfelelően pontos volt, az önkormányzatok kényszeríthetők, hogy azokat közvetlenül alkalmazzák és eltérjenek a magasabb nemzeti jogszabálytól.

Egy jogi eset kapcsán az Európai Bíróság kimondta, hogy *„amennyiben azok a feltételek, amelyek alapján a Bíróság szerint az egyén a nemzeti bíróság előtt hivatkozhat egy irányelv előírásaira, teljesülnek, akkor a közigazgatás valamennyi szerve – beleértve a decentralizált szerveket is, mint pl. az önkormányzatok – köteles alkalmazni az adott rendelkezést.”*<sup>1</sup>

A fentiekből levonhatjuk a következtetést, hogy más nemzetközi megállapodásokkal szemben – ahol az egyén nevében kormányok és más nemzetközi intézmények járnak el – az Európai Unióban az egyének (és természetesen jogi értelemben a cégek is) közvetlen résztvevői az európai integrációs folyamatnak, a szupremáciának és a közvetlen hatálynak köszönhetően.

Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy az egyének jogi helyzetét nem egyedül az EU-jognak a nemzeti bíróságok általi alkalmazása határozza meg. A tagállamok egyénnel szembeni kötelezettségeinek kikényszerítésére nyújt lehetőséget a Közösség Alapító Szerződésének 169. cikkelye.<sup>2</sup>

1 Constanzo-ügy 103/88, n. 45, idézi de Witte, p.188.

2 „Ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy egy tagállam megszegte a Szerződésből származó valamely kötelezettségét, akkor erre vonatkozóan indokolással ellátott állásfoglalást fogad

## ***Lehetséges komplikációk***

Miközben meghatározzuk az önkormányzatok azon kötelezettségeit és lehetőségeit, amelyek az elsődleges és másodlagos közösségi jog alkalmazásából erednek, látnunk kell, hogy a regionális és helyi önkormányzatoknak számos nehézséggel kell számolniuk. Először is, a közösségi jog folyamatosan változik és alakul. *A legnagyobb problémát a másodlagos közösségi jog fogja jelenteni.* Brüsszelből folyamatosan áramlanak a rendeletek és irányelvek. Ezek vagy új témával foglalkoznak, vagy a meglévő törvények átalakítására irányulnak. A változásokat azért sem lehet könnyen követni, mert az eredeti jogszabály és annak változása nem mindig egyszerre, illetve párhuzamosan jelenik meg a kiadványokban, és mert a véglegesített szövegek nem mindig és gyorsan hozzáférhetőek.

A közösségi jog közvetlen hatása *problémákat okozhat a központi kormányzat és az alsóbb szintű közigazgatási egységek között.* Az a tény, hogy az EK-Szerződés 169. cikkelye alapján a helyi önkormányzat nem EU-konform cselekedeteiért a tagállam vonható felelősségre, felveti azt a kérdést, vajon szükséges-e a központi és a helyi igazgatási szervek kapcsolatrendszerének a megváltoztatása. Bizonyos problémák kiéleződéséhez vezethet például, hogy a közvetlen hatás révén az önkormányzatoknak alkalmazniuk kell az elsődleges jogforrások előírásait, a rendeleteket, valamint az irányelvek közvetlen hatású rendelkezéseit. Kérdés, hogy a központi hatalom rendelkezik-e a szükséges eszközökkel az ilyen feladatok kiényszerítéséhez, vagy e célból további jogokkal kell-e felruházni.

## ***Az EU jogalkotás regionális és helyi önkormányzatokat érintő pénzügyi kihatásai***

Az EU elvárásainak, normáinak való megfelelés, a jogrend átvétele megkívánja a helyi szintű feladatok EU-konform átstrukturálását. Az élet szinte minden területét átfogó, részletes EU-szabályozás következményei, az abból adódó teendők elsősorban helyi szinten jelentkeznek, és azokat – a szubszidiaritás elvének megfelelően – lehetőleg ezeken szinteken kell elvégezni. Mindez természetesen befolyásolja a helyi önkormányzatok működését, költségvetési politikáját, a hosszú- és középtávú tervezést. Az önkormányzatoknak rendelkezniük kell a jogharmonizációból eredő többlet-feladatok ellátásához szükséges személyi és anyagi forrásokkal.

*Az EU jogrendjéhez való alkalmazkodásnak természetesen vannak közvetlen és közvetett pénzügyi kihatásai,* amelyekre az önkormányzatoknak már a költségvetés tervezési fázisában tekintettel kell lenniük. Ezek a hatások lehetnek *pozitívak és negatívak* egyaránt. Ezért is rendkívül fontos, hogy az önkormányzatok időben kidolgozzák saját csatlakozási stratégiájukat, tevékenységüket előre tervezzék, programokat dolgozzanak ki, amelyre azután költségvetésüket is építik.

A tervezésnél tekintettel kell lenniük arra, hogy a csatlakozás után az állami költségvetésre olyan közösségi előírások vonatkoznak majd (pl. a kötelező befize-

---

el. Ezt megelőzően az érintett állam számára lehetőséget ad arra, hogy megtegye észrevételeit. Ha az érintett állam a Bizottság által megszabott határidőn belül nem jár el az állásfoglalás szerint, a Bizottság a Bírósághoz fordulhat.”

tések), amelyek megváltoztatják az állami költségvetés bevételeinek és kiadásainak arányát, ebből következően az önkormányzatok központi költségvetésből finanszírozott kiadásainak nagyságrendjét is. Az EU-normák szerinti működéskor adott esetben lehetnek költségnövelő, illetve költségcsökkentő kihatásai is.

*Néhány példa a lehetséges következményekre:*

- A *négy szabadságjog* megvalósulását biztosító jogszabályok alkalmazása kedvező hatást eredményezhet regionális és helyi szinteken egyaránt, amennyiben például csökkenhetnek a forgalmi adók, az élők munkája közterhei, vagy a szabad vállalkozások létesítése nyomán emelkednek a helyi adóbevételek. Az önkormányzatok mint szolgáltatók és munkaadók erősen érintettek ezek következményeiben.
- A *közbeszerzési* előírások által generált nagyobb verseny csökkentheti a helyi hatóságok kiadásait.
- Bizonyos *eljárás, beszámoltatási és egyéb kötelezettségek*, amelyek az EU-jogszabályokból fakadnak, többletköltségeket róhatnak az önkormányzatokra (pl. bér- és adminisztrációs költségek).
- A *részfoglalkoztatásra* vonatkozó irányelv átvétele lényegesen megemelheti a költségeket (az önkormányzatok ugyanis nagy foglalkoztatók).
- A *fürdővízre és az ivóvízre* vonatkozó irányelv az újonnan előírt vizsgálatok és adminisztrációs munka következtében jelentős költségnövekedést eredményezhet, valamint infrastrukturális fejlesztéseket tehet szükségessé.
- Pótlólagos forrásokat igényel majd az önkormányzatoktól, mint közszolgáltatóktól például a *városi tömegközlekedés* eszközeinek műszaki állapotára, a tarifaszámításokra vonatkozó jogszabályok átvétele.
- Az önkormányzat kezelésében lévő *utak megfelelő állapotának* fenntartása, az útterhelés ellenőrzése szintén költségnövelő tényezőnek tekinthető.
- A *környezetvédelemmel* összefüggő joganyag az élet szinte minden területét érinti, ezért – bár az önkormányzatokra komoly költség hárul a harmonizációból eredően – a közösségi források kiemelten támogatják a környezetvédelmi beruházásokat.

Az alábbiakban a közösségi jogrend két olyan területét emeljük ki, amelyek az önkormányzatokat talán a leglátványosabban fogják érinteni.

### **Az európai állampolgárságnak, a személyek és munkavállalók szabad mozgásának önkormányzati kihatásai**

Az európai állampolgárságra vonatkozó szabályokat az Európai Közösség Alapító Szerződésének 8-8e. cikkelyei tartalmazzák, amelyekből Unió állampolgárságával foglalkozó 8b. cikkely egyértelműen önkormányzati feladatkört érint, amennyiben kimondja:

- „Az Unió minden állampolgárának, aki egy olyan tagállamban telepedett le, amelynek nem állampolgára, joga van arra, hogy szavazzon és jelöltesse magát a helyhatósági választásokon abban a tagállamban, amelyben letelepedett, ugyanolyan feltételek mellett, mint annak az államnak az állampolgárai.”
- „Az Unió minden állampolgárának, aki egy olyan tagállamban telepedett le, amelynek nem állampolgára, joga van arra, hogy szavazzon és jelöltesse magát az Európai Parlament választásain abban a tagállamban, amelyben letelepedett, ugyanazon feltételek mellett, mint annak az államnak állampolgárai.”



A fentiek egyértelműen érinteni fogják a *magyar választójogi törvényt* és érintetik a megválasztandó helyi képviselőtestületek összetételét is, amennyiben az gyakorlatilag több nemzetiségű is lehet a taggá válás után. A magyar jog – bizonyos megkötésekkel – aktív választójogot biztosít a nem magyar állampolgárok részére. Ezzel szemben az EU-állampolgárság a passzív választójogot is biztosítja, ezért szükséges lesz az Alkotmány és az 1990. évi LXIV. törvény, továbbá a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény módosítása is.

Felmerülhet a *kisebbségi törvény esetleges módosításának szükségessége* is, jelenleg ugyanis a kisebbségek különböző jogosítványai (pl. önkormányzat létrehozása) a törvényben felsorolt – és az országban élő – kisebbségi népcsoportokat illetik meg. A népcsoportok összetétele azonban a személyek szabad mozgásának következtében elvileg megváltozhat.

A költségvetési törvény értelmében Magyarországon a helyi önkormányzatok az állandó lakosság száma alapján igényelhetik az állami normatív hozzájárulásokat. A *majdani állandó lakosként letelepülő európai állampolgárok* számára is biztosítani kell a közigazgatási szolgáltatásokhoz való hozzájutást, tehát ebben az esetben nyilvánvalóan *megnő az állami normatívák iránti igény*. Az önkormányzatoknál jelennek meg ugyanis a betelepülők, munkavállalók egészségügyi ellátásának, szociális gondozásának, oktatásának, szociális támogatásának költségei, továbbá az olyan többletfeladatok mint pl. a tartózkodási, a vállalkozói engedélyek kiadása, a honosítási kérelem elbírálása, továbbjuttatása, az anyakönyvezés, népszerűségi-nyilvántartás, adóztatás stb.

### **Versenytisztaság**

A Római Szerződés 85. és 86. cikkelye határozza meg a *vállalatok közötti versenyre* vonatkozó elveket. Az önkormányzatok itt annyiban érintettek, amennyiben tulajdonrészük van vállalatokban és gazdasági társaságokban, illetve azoknak kizárólagos tulajdonosai. Az önkormányzatok ugyanis a közszolgáltatásokkal kapcsolatos feladataikat elláthatják saját intézményük, vállalatuk, gazdasági társaságuk útján, vagy szerződéses formában, más vállalkozóval végeztetik el.

A versenytisztaság egyik legfontosabb eleme az EU-konform *támogatási rendszer*. Az Európai Közösség Alapító Szerződésének 92. cikkelye nagyon szigorúan határozza meg és korlátozza az állami támogatás lehetséges eseteit, a 93-94. cikkelyek pedig az azt megszegőkkel szemben hozandó intézkedéseket. Ez azzal a következménnyel jár, hogy a helyi önkormányzatok által alapított, működtetett intézményeknek, vállalatoknak saját bevételi forrásaikat kell bővíteniük, mivel elesnek az állami támogatástól. A támogatási rendszer szempontjából különösen kényes helyzetet teremt, amikor közszolgáltatási feladatait az önkormányzat saját vállalata útján biztosítja. Gondolhatunk itt a nyílt vagy burkolt dotációra és az önkormányzat árhatósági hatáskörére, amikor is a szolgáltatási díjat az önkormányzat maga állapítja meg. Ezek a területek: *a helyi tömegközlekedés, a lakossági távfűtés és melegvíz-szolgáltatás, az önkormányzati közmű által biztosított ivóvíz-ellátás, a köztisztaság, a szennyvízelvezetés és -tisztítás, a köztemető működtetése stb.*

Felmerül tehát az önkormányzatok szabályozói, hatósági, valamint tulajdonosi funkciói szétválasztásának szükségessége.

## A CIVIL TÁRSADALOM ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATOK

A rendszerváltás előtti diktatórikus, központosított hatalmi struktúra egyik – máig nyomot hagyó – nagy hibája volt a társadalmon belüli civil kapcsolatok gyökeres elfojtása, illetve tudatos ellehetetlenítése. Ez oda vezetett, hogy a szerző tapasztalata szerint a civil szerveződés gondolatához a magyar társadalom lassabban tudott alkalmazkodni, mint például a piacgazdaság követelményeihez. Az Európai Unióba való törekvés azonban – az Unió szándéka szerint is – felerősítette a civil társadalom önszerveződését. A demokratikus intézményrendszer megteremtése – mint a „koppenhágai kritériumok” egyike – a csatlakozni szándékozó országok központi kormányzata irányába megfogalmazott elvárás, *a demokrácia megvalósulásának egyik legfőbb színtere azonban a helyi önkormányzat*. Végső soron itt csapódnak le a kormányzati döntésekből fakadó előnyök és hátrányok, itt keletkeznek a feloldandó feszültségek. Az alkotmányosan rögzített demokratikus jogokon túl a helyi önkormányzatoknak ugyanis rendkívül nagy szerepe van a helyi demokrácia fejlesztésében, az azt szolgáló civil szervezetekkel való kapcsolat alakításában, a civil szféra erősítésében. *Az önkormányzat ebben a folyamatban közvetítő funkciót lát el a központi hatalom és a helyi társadalom között.*

Az Európai Unió fontos szerepet szán *a civil szervezetek és az üzleti szféra együttműködésének*. Magyarországon még nem teremtődtek meg ennek a hagyományai, de egyre több cég ismeri fel, hogy üzleti haszna is származhat abból, ha együttműködik egy civil szervezettel.

## AZ EURÓPAI REGIONÁLIS ÉS HELYI ÖNKORMÁNYZATI POLITIKA ALAKÍTÁSÁBAN SZEREPET JÁTSZÓ LEGFONTOSABB INTÉZMÉNYEK

### *A Régiók Bizottsága*<sup>1</sup>

A Maastrichti Szerződés hívta életre (146. cikkely). Az Unió deklarált elve, a szubszidiaritás megkövetelte, hogy a központi kormányok alatti közigazgatási szintek is közvetlenül képviseltethessék magukat a Közösségben. Ily módon a COR az önkormányzati érdekérvényesítés legfőbb fóruma az Unión belül. *A COR konzultatív testület, amely eredetileg öt (oktatás és ifjúság, egészségügy, kultúra, transz-európai hálózatok, gazdasági és társadalmi kohézió) témában szerzett kötelező konzultációs jogkört. Az Amszterdami Szerződés kiterjesztette ezt a jogkört a munkavállalással kapcsolatos kérdésekre, a szociális ügyekre, környezeti kérdésekre, szakképzésre és közlekedésre is.*

---

<sup>1</sup> COR – Committee of the Regions.

## ***A Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa<sup>1</sup>***

A CLRAE az Európa Tanács által létrehozott autonóm nemzetközi szervezet, független az Unió szervezeti rendszerétől. A CLRAE feladata a helyi és regionális demokrácia fejlesztése, a helyi és a regionális hatóságok közötti együttműködés elősegítése az önkormányzati tevékenységet érintő valamennyi területen. Az Európa Tanács a helyi önkormányzásra vonatkozó elveit az 1985. október 15-én Strasbourgban aláírt „A Helyi Önkormányzat Európai Chartájá” elnevezésű okmányban fektette le, amit – a korábban már említettek szerint – a 15 EU-tagállamból 12 ratifikált. A CLRAE elkészítette a *Regionális Önkormányzatok Európai Chartájának* tervezetét is, amit azonban még nem fogadtak el.

## ***Európai Önkormányzatok és Régiók Tanácsa<sup>2</sup>***

A CEMR 1984-ben alakult meg, az 1951-ben Genfben megalapított Európai Önkormányzatok Tanácsa utódjaként. Jelenleg 100 000 helyi és regionális önkormányzatot tömörít 29 ország 38 önkormányzati szövetségén keresztül. *Konzultatív viszonyban áll a COR-ral és az CLRAE-vel.*

Tevékenysége és célja az európai önkormányzatok közötti testvérvárosi kapcsolatok fejlesztése, támogatása, tájékoztatás az EU ajánlásairól és kezdeményezéseiről, pénzügyi, gazdasági és műszaki információk nyújtása az önkormányzatok részére azzal a céllal, hogy véleményt formálhassanak az őket közvetlenül érintő összeurópai kérdésekben.

## **IRODALOMJEGYZÉK**

- Az Európai Közösség Alapító Szerződése  
Committee of the Regions: Draft introduction to the Report on Regional and Local Government in the European Union. Internet, 1999. 12. 28.  
Committee of the Regions: Opinion of 20 November, 1997 on Agenda 2000: the financing of the European Union after 1999 taking account of enlargement prospects and the challenges of the 21<sup>st</sup> century. Internet, 1999. 12.20.  
Committee of the Regions: Opinion on the Evaluation of the financial and administrative consequences for local and regional authorities of EU legislation. Internet, 1999. 12. 20.  
Congress of Local and Regional Authorities of Europe: Declaration of Ancona – Responsibilities and finances of local and regional authorities, International Conference, Ancona, 16 October 1999.  
Council of Europe: European Charter of Local Self-Government. Strasbourg, 15 October 1985.  
DE WITTE, B.: Nature of the Legal Order – The Evolution of EU Law. Oxford, 8 September 1999.

---

1 CLRAE – Congress of Local and Regional Authorities of Europe.

2 CEMR – Council of European Municipalities and Regions.

- DELCAMP, A., DE BRUYCKER, P.: 4<sup>th</sup> Draft monitoring report (Volume II) on the application of the European Charter of Local Self-Government. CLRAE, Starsbourg, 6 April 1999.
- Európai Közösségek Jogszabályainak Gyűjteménye, Unió Kiadó, 1991.
- HORVÁTH GY.: Régiók az Európai Unióban. Európai Tükör, 1998. augusztus, pp. 4-22.
- KONDOROSI F.: Európai integrációink hatása a közigazgatás fejlesztésére, különös tekintettel az önkormányzatok működésére. Tudományos, közéleti konferencia, Ajka, 1998., Tallér Kiadó, Veszprém, 1999.
- KONDOROSI F.: Terület - és Vidékfejlesztés az Európai Unióban és Magyarországon, I. kötet, Tallér Kiadó Veszprém, 1999.
- KULCSÁR K.: East Central Europe and the European Integration. European Studies 2, Hungarian Political Science Association and the Institute for Political Sciences of the Hungarian Academy of Sciences, Budapest, 1996.
- Önkormányzati Szövetségek Tanácsa: EU-integráció – Önkormányzatok, Budapest, 1998.
- Szerződés az Európai Unióról. Maastricht, 1992. február 7.
- SZÖRÉNYINÉ KUKORELLI I.: A Nyugat-Dunántúli Régió – régió? Tér és társadalom, MTA Regionális Kutatások Központja, Nyugat-magyarországi Tudományos Intézet, Győr, XII. évf. p. 51-75.
- TÓTH J.: Az európai integráció és az alkotmányozás kapcsolata. Európai Tükör, 1999. február.

**ITTES RÉKA\***

# **MILYEN JOGAI VANNAK AZ EURÓPAI UNIÓS POLGÁRNAK? AZ EURÓPAI IDENTITÁS MEGTEREMTÉSÉNEK PROBLÉMÁJA**

*„Nem államok közötti koalíciót alkotunk, hanem polgárok közötti uniót.”*  
JEAN MONNET

## **1. MIT JELENT AZ UNIÓS ÁLLAMPOLGÁRSÁG FOGALMA?**

Ha azt hisszük, hogy az uniós állampolgár az Európai Unió állampolgára, bizonyos jogokkal felruházva, akkor nem tévedtünk sokat. Valóban: az uniós állampolgárság létrehozásának célja ugyanaz, mint a nemzeti állampolgárságok létrehozásának. Persze az állampolgárság egységes államot, teljesen különálló, jogilag független országot feltételez, ez esetben pedig megkérdőjeleznénk: hol van ez az egységes állam, mi is tulajdonképpen az unió, mert ismereteink szerint nem külön ország. Jelenleg az Európai Unió olyan szoros integráció, mely még nem egészen közös piac, nem egészen pénzügyi unió, és mégannyira sem politikai egység – ám mégis saját állampolgárai vannak.

Kezdetben az állampolgárság az állam és a polgár közötti jogi és etnikai összetartozást jelentette, de tudjuk, hogy állampolgárságot váltani „viszonylag egyszerű”, holott etnikai hovatartozásunkon nem tudunk változtatni. Az Unió ezt megfogalmazva kijelentette, hogy az állampolgárság kifejezés a személy és az állam közötti jogi kötelezetket jelenti, és nem utal az illető etnikai származására. Ily módon az uniós állampolgárság megfelel egy ténylegesen létező állampolgárság kritériumainak.

---

\* A Budapesti Gazdasági Főiskola Külkereskedelmi Főiskolai Kar külgazdasági szakán, európai üzleti tanulmányok szakirányon, esti tagozaton 2000-ben végzett hallgató szakdolgozatának rövidített változata. Konzulens: dr. Törzsök Éva.

Az Európai Unió alapszerződésében, a Római Szerződésben is megtalálható az Unió állampolgárságának intézménye; ugyanis ezt olvashatjuk: „Az Unió állampolgára minden személy, aki a tagállamok állampolgára.”<sup>1</sup> Ez az állampolgárság azonban nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot, csupán kiegészíti azt, az Unió polgárainak pusztán jogokat ad, kötelezettségeket nem. Pedig a kötelezettségek az állampolgárság velejárói, mint pl. sorkatonai szolgálat, adózás stb. Láthatjuk, hogy itt különleges viszonyról van szó, az uniós állampolgárság gyakorlatalig az egyes tagállamok állampolgárságra vonatkozó törvényeinek függvénye.

Fontos azonban tudnunk, hogy ez a státusz nem egyenlő a kettős állampolgársággal. A kettős állampolgárság ugyanis két különböző ország jogait és kötelezettségeit jelenti, melyek gyakorta, az országok jogrendszerének hasonlósága avagy különbsége függvényében, ütköznek egymással. Ez sok problémát jelent, de természetesen nem az állampolgár számára, hiszen ő az egyes szituációkban a számára kedvezőbb módon „váltogatja” állampolgárságát. Külön gondot okoz peres ügyek alkalmával, amikor két különböző állampolgárságú fél között kell igazságot hirdetni. Ezért is jött létre számos olyan egyezmény, mely a többes állampolgárság nemkívánatosságára utal. Megszüntetését persze nem sikerült elérni, ezt belátva továbbra is lehetővé tették a második állampolgárság megszerzését, különös tekintettel a második generációs hozzátartozókra és a vegyes állampolgárságú házaspárok gyermekeire. Az Unió országaiban azóta is nő a kettős állampolgárok száma.

Minden államnak szuverén joga meghatározni, hogy ki lehet az állampolgára. Minden országban más feltételeknek kell megvalósulniuk ahhoz, hogy valaki állampolgár lehessen, s ez nem kevés problémát vet fel. Elég csak arra az esetre utalni, hogy ha valaki török szülőktől származik és Németországban születik meg, akkor egyik állampolgárságra sem jogosult, mivel Törökországban az állampolgárság feltétele az, hogy ott szülessen meg, Németországban viszont a szülők származása után jogosult állampolgárságra. Ebben az esetben az illető hontalan lesz, pedig ez egyértelműen nemkívánatos, mivel mindenkinek kell, hogy legyenek jogai, vagyis joga van állampolgárságra.

Az uniós állampolgárság tehát nem kettős állampolgárság, hanem a nemzeti jogon felül többletjogokat ad, és a harmonizáció eredményeképpen (vagy éppen az Unióba való bekerülés feltételeképpen) e jogok nem ütköznek egymással. Az uniós állampolgárság hivatalos keretei azonban csak az 1992-es Maastrichti Szerződésben fogalmazódtak meg a leendő politika uniós egyik előfeltételeként.

Az uniós állampolgárság tehát feltétlenül többletet jelent a polgárok számára, melynek kihasználásához, érvényesítéséhez nem árt közelebről is megismernedni az általa nyújtott jogokkal.

---

1 Az Európai Közösségek jogszabályainak gyűjteménye, 1. Alapintézmények, Római Szerződés, Budapest.

## 2. MIÉRT FONTOS AZ EU SZÁMÁRA AZ UNIÓS POLGÁRSÁG, AVAGY AZ EURÓPAI IDENTITÁS LÉTREHOZÁSA?

Mit ér az ország állampolgárok nélkül, avagy mit érnek az állampolgárok ország nélkül? Ezt a kérdést a Római Szerződés aláírásakor még nem tették fel. Az integráció létrehozásának nem ez volt a célja. A második világháború után nem a politikai unió fokozatos megalakítása merült fel, hanem a világbéke megőrzése. Ebben az időben ugyanis számos szervezet, együttműködés jött létre, mely mind arra volt hivatott, hogy megakadályozza egy esetleges, következő háború kitörését. Az integrációs törekvésekkel több módon is gátat lehet szabni a háború kirobbanásának. Az európai nemzetek nemcsak a Szovjetunió (a hidegháború) fenyegetése miatt akartak szervezetbe tömörülni, hogy olyan mértékű erőt képviseljenek, amittől a szovjetek vagy amerikaiak elbizonytalanodnak, hanem egymással való nézeteltéréseiket is ezzel az együttműködési formával igyekeztek megszüntetni.

Az Európai Gazdasági Közösség azzal a céllal jött létre, hogy polgárainak életés munkakörülményeit javítsa. Ekkor a lakosság még csak munkaerőnek számított, tehát az őket megillető jogok még csak szigorúan ezen státuszukkal összefüggésben jelentek meg. A tagállamok állampolgárai a Közösség számára csak gazdasági tényezők voltak. Ettől az elképzeléstől az első elmozdulást a hatvanas évek hozták meg, amely időszakot az integrációk válságaként említik. Nyilvánvalóvá vált, hogy a sikeres integrációhoz politikai dimenziót is kell vinni a folyamatba, meg kell teremteni a közvetlen párbeszédet az állampolgárok és a Közösség között. Ehhez nemcsak az intézmények reformjára van szükség, hanem olyan intézkedések meghozatalára is, melyek által az állampolgárok magukénak érzik a Közösséget, hiszen a polgárok minden nemzetállam fejlődésében döntő szerepet játszanak, és erre szüksége lenne a Közösségnek is.

Az Európai Bíróság 1974-ben egy adott esettel kapcsolatban kijelentette, hogy az emberi jogok elismerése és tiszteletben tartása fontos dolog és feltétlenül betartandó. Létre kellett hozni tehát a közösségi demokráciát. De hogyan is lehet létrehozni a közösségi politikai integrációt, hogyan lehetne megteremteni az európai identitást? Nyilvánvalóvá vált, hogy azok a tényezők, melyek a nemzetek egységét, különböző népcsoportok összefogását adják, nincsenek meg a Közösségben. Ilyen összefogó tényezők pl. a közös múlt, a származás, a közös nyelv stb. Ezeket pedig mesterségesen nem lehet megteremteni. Ekkor merült fel az identitás megteremtésének kérdése. Valahogy bizonyosan el lehet érni, hogy a polgárok magukénak érezzék az integrációt. Az első nyilatkozat 1972-ben, Párizsban született meg arról, hogy hogyan hozzák létre az egységes európai állampolgárságot, 1974-ben pedig már meg is fogalmazódott az az igény, amely nem hiányozhat a demokráciából: a parlament közvetlen megválasztása.

Az integráció ilyen mélyítésének kérdése azonban csak a nyolcvanas évek közepén vetődött fel. 1984-ben *ad hoc* bizottságot alakítottak, melynek feladata az volt, hogy kidolgozzon egy olyan tervezetet, amely segíti az identitás kialakítását. A bizottság 1985-ben elő is terjesztette javaslatait, köztük például a közös szimbólumok kialakítását, közös akciók megteremtését, közös európai televízió felállítását, euro-

lottó beindítását, diákcsereprogramokat, európai sportklubok létrehozását, közös zászló, címer, himnusz és útlevél megalkotását stb. Ezek közül számos nem valósult meg, s a véghezvitt programok sem érték el teljesen céljukat. Ez a kudarc arra ösztönözte a politikusokat, hogy más módon próbálkozzanak: az állampolgárok jogait terjesszék ki. A polgárokat ekkor már nem egyszerűen munkaerőként kezelték, hanem személynek nevezték őket, és a Maastrichti Szerződésben megalkották az uniós állampolgárság jogi kereteit, s ezzel szélesítették a jogok körét.

Ennek nyomán azonban az Unió újabb problémával találta szembe magát: az integráció elmélyítését a lakosság túl erőteljesnek találja, s ez népszerűtlenné teszi az Uniót. Számos polgári jog nemzeti identitásukba ütközik, nem nézik jó szemmel, hogy idegenek tömege kerülhet be országukba, és ott politikai vezetőként léphetnek fel.

A probléma tehát korántsem oldódott meg, magában az Unióban is több nézőpont alakult ki azzal kapcsolatban, miként lehetne orvosolni a problémát.

### **3. AZ EU AZ ÁLLAMPOLGÁROK SZEMSZÖGÉBŐL (MILYEN HATÁSSAL VAN KÖZVETLEN ÉLETÜKRE AZ UNIÓ LÉTE?)**

Ahhoz, hogy az Európai Unió megoldhassa az európai identitás problémáját, meg kell vizsgálnia az állampolgárok szemszögéből az Uniót. Tisztában kell lennie azzal, mit gondolnak az Unióról, mivel elégedettek, de különösen avval, hogy mivel nem, hiszen azokon a pontokon kell korrigálni, amelyek miatt a polgárok kezdenek eltávolodni az integrációtól. A probléma persze adódhat abból is, hogy a polgárok egy része nem is tudja konkrétan megindokolni, mit nem szeret az Unióban, és különösképpen azt nem tudja megmondani, hogy az ő országának hasznos-e az Unió. (Ezt mutatja az 1. és a 2. táblázat.)

Az állampolgárok abból ítélik meg az Uniót, amilyen információkat a médiából hallanak. Ezeket az információkat különböző súlyal ítélik meg, aszerint, hogy mennyire hat közvetlenül életükre. Tudni kell tehát, hogy bizonyos eseményekre az állampolgárok a legkülönbözőbb módon reagálnak, és nem biztos, hogy a fejlesztési törekvések mindenki érdekét szolgálják. Ezért nagyon kell ügyelni arra, hogy milyen mértékben és milyen módon szólnak az állampolgárokhoz.

Számos közvélemény-kutatás készült arról, hogy mi jó és mi nem jó az Unióban, egészen a részletekbe menő kérdésekig, s ezek elég jó képet adnak a pozitív és a negatív dolgokról. Az állampolgárok leginkább azokról a kérdésekről tudnak véleményt alkotni, melyek őket közvetlenül érintik (pl. a személyek szabad áramlásának előnyei és hátrányai), a költségvetés elosztása és azok az intézkedések, amelyek nemzeti identitásukat zavarják meg. Sokan a gazdaság fejlődését látják az Unióban, sokan viszont nemzetük fokozatos pusztulását. És vannak, akik a hosszú távú változásra való tekintettel nem törődnek ezekkel, lévén, hogy ők ebből már semmit sem fognak érezni.

Az Uniónak be kell látnia, hogy konfliktusok így vagy úgy, de mindig lesznek közte és az állampolgárok között.



*1. táblázat  
Az állampolgárok véleménye az Európai Unió létéről 1995-ben<sup>1</sup>*

Ország	Nincs vélemény	Ellene	Mellette
Belgium	9%	12%	79%
Dánia	3%	36%	61%
Németország	7%	21%	72%
Görögország	10%	16%	74%
Spanyolország	15%	18%	67%
Franciaország	7%	22%	71%
Írország	12%	8%	80%
Olaszország	8%	7%	85%
Luxemburg	3%	18%	79%
Hollandia	6%	19%	75%
Ausztria	10%	26%	64%
Portugália	22%	15%	63%
Finnország	5%	32%	63%
Svédország	7%	34%	59%
Nagy-Britannia	10%	34%	56%
Összesen	<b>9%</b>	<b>21%</b>	<b>70%</b>

#### **4. MIBEN NYILVÁNUL MEG AZ EURÓPAI ÁLLAMPOLGÁRSÁG TÖBBLETJELLEGE?**

Az állampolgári státusz bizonyos jogok érvényesíthetőségével jár együtt. Ha valaki állampolgár, megilletik az állama által nyújtott olyan jogok, melyekkel adott esetben élhet. Ezen jogok áttekintésére azért van szükség, mert sajnos a lakosság nincs tisztában velük, különösképpen azok konkrét érvényesítési módjával nem. Ezért érdemes olyan átfogó leírást adni, mely a jogokat a polgárok számára is érthető módon, gyakorlatiasan, használhatósági szemléletmóddal írja le.

<sup>1</sup> Eurobarometer Nr. 48. 1997.

*2. táblázat*  
*Az állampolgárok véleménye arról, jó-e, hogy országuk az Unió tagja<sup>1</sup>*

Ország	Nincs vélemény	Igen	Nem
Belgium	24%	9%	67%
Dánia	25%	21%	54%
Németország	32%	11%	57%
Görögország	28%	9%	63%
Spanyolország	34%	22%	44%
Franciaország	35%	12%	53%
Írország	16%	5%	79%
Olaszország	21%	6%	73%
Luxemburg	15%	5%	80%
Hollandia	15%	6%	79%
Ausztria	39%	21%	40%
Portugália	40%	14%	46%
Finnország	35%	18%	47%
Svédország	28%	33%	39%
Nagy-Britannia	33%	24%	43%
Összesen	<b>30%</b>	<b>14%</b>	<b>56%</b>

#### **4.1. Alapvető jogok<sup>2</sup>**

Az Unió minden állampolgárát (sőt az ott tartózkodó külföldieket is) megilletik bizonyos alapvető jogok, melyek olyan erős demokratikus értékeket képviselnek, hogy ezek nélkül egyik ország sem lehet az Unió teljes jogú tagja.

Az Uniónak és polgárainak tiszteletben kell tartania e jogokat, a nemzeti bíróságoknak, valamint az Európai Bíróságnak pedig be kell tartatniuk azokat. Ha egy tagállam súlyosan és tartósan megsérti őket, akkor az Uniónak joga van politikai vagy gazdasági szankciókat bevetnie ellene, vagy rosszabb esetben az ország tagságát ideiglenesen felfüggeszteni. Az intézményeknek tevékenységük során figyelembe kell venniük és elő kell segíteniük a nemi, faji, etnikai, vallási, életkor vagy nemi érdeklődés szerinti kirekesztés elleni küzdelmet. Minden polgárnak

<sup>1</sup> Eurobarometer Nr. 48. 1997.

<sup>2</sup> Európai polgárság, új jogok. EU tények, Európai Tájékoztatási Központ, Budapest, 1999.

joga van bíróhoz fordulni annak érdekében, hogy ezen jogai érvényesüljenek. Fordulhat még az Európai Közösségek Bíróságához és az Európai Ombudsmanhoz is.

- Tiszteletben kell tartani a vallási felekezetek, valamint filozófiai és nem felekezeti szervezetek jogát.
- A fogyatékosok szükségleteivel számolni kell.
- Tilos a halálbüntetés.
- Nők és férfiak között oly mértékű esélyegyenlőségnek kell lennie, hogy bizonyos esetekben a nők pozitív megkülönböztetésben is részesüljenek.

Ezt az utolsóként megemlített jogot azért érdemes kifejteni, mert gyakran lehet róla hallani a médiában: aktuális és meglehetősen kényes témáról van szó. Jelenleg ez a kérdés az integráció lakosságának több mint felét érinti, mivel sokéves tendencia, hogy több nő születik a világon, mint férfi. Ez az Unió országaiban 190 millió nőt jelent.

Az esélyegyenlőség megteremtésére az Unió akcióprogramokat hozott létre, melyekből a negyedik 2000-ben fejeződik be. A program nagy hangsúlyt helyez a jogegyenlőség megteremtésére szakmai téren, az elhelyezkedési lehetőségek javítására, a családi és a szakmai élet összeegyeztethetőségére, különösképpen a terhes nők védelmére, a nők hatalomhoz való hozzáférésére.

1994 ősze óta a dolgozó nők számos intézkedésnek köszönhetően szociális védelmet élveznek terhességük alatt és után bizonyos idővel. Ezek a jogok csak a védelem minimális fokát képviselik, ettől a tagállamok szigorúbb irányban eltérhetnek. Minimális jogok:

- terhesség alatti felmondási tilalom;
- orvosi vizsgálatok bérvesztés nélküli lehetősége;
- 14 hét anyasági szabadság és anyasági segély;
- fokozott egészségvédelem;
- veszély esetén munkakör-változtatási lehetőség.

Az Európai Bizottság Nőket Tájékoztató Szolgálatát azzal a céllal jött létre, hogy a nőket tájékoztassa jogaikról; ennek érdekében kampányokat, szemináriumokat szervez, és megjelentet egy nőknek szánt újságot is, Európa Hölgyei címmel.

Könnyen belátható, hogy a személyek szabad áramlásának joga nemcsak gazdasági érdek, hanem társadalmi is. Ez azonban még nem valósult meg teljesen, mivel az egyes tagállamok bizonyos fokú védelmet szeretnének élvezni, mint jogilag önálló ország, s vannak olyan országok is, amelyek saját hatáskörük megsértését látják a személyek szabad áramlásában (pl. Nagy-Britannia, Írország). Fontos tehát tudnia a polgárnak, hogy nem mindegy, milyen célból utazik egy másik országba, nem mindegy, mennyi ideig szándékozik ott tartózkodni, s kiket visz magával. Általánosságban azonban elmondható, hogy minden állampolgárnak joga van egy másik tagállamba belépni, s csak indokolt közrendi, biztonsági vagy közegészségügyi okból tagadható meg egy uniós állampolgár belépése az Unió egy másik országába; ugyanez vonatkozik a kiutasításra is. Ha valaki három hónapnál többet akar egy másik országban tartózkodni, tartózkodási engedélyt kell kérnie, amit szinte automatikusan megadnak 5 évre, és szükség esetén meg is hosszabbítják, azzal a feltétellel, hogy a kérelmező igazolja: olyan jövedelemmel rendelkezik, melyből el tudja tartani családját, s ez a feladat nem hárul az adott országra. Munkavállaláshoz azonban semmilyen engedélyre nincsen szükség.

## 4.2. *Beutazás más tagállamba*

Minden uniós állampolgárnak joga van más tagországokba utazni, költözni, ott ugyanolyan feltételekkel tartózkodni, munkát vállalni, tanulni, mint az adott ország állampolgára.

Minden állampolgárnak joga van az Unió területén belül szabadon közlekedni anélkül, hogy úticélját közölnie kellene. Ez a szabadság nagyban elősegíti az országhoz való tartozás érzését, hiszen számos határon csak egy tábla jelzi az új tagállam kezdetét, mintha csak egyik megyéből menne át az ember a másikba. A konkrét uniós térséget a Schengeni Egyezmény határozza meg.

### 4.2.1. Schengeni Egyezmény<sup>1</sup>

1985 és 1997 között tizenöt tagállamban lépett hatályba a Schengeni Egyezmény, mely lehetővé teszi a személyek szabad mozgását az aláíró országok között, és összehangolja a harmadik országokból érkezők beutaztatását. A 15 aláíró állam azonban csalókévan tűnhet, mivel ezen országok nem azonosak az Unió tagállamaival. Nagy-Britannia és Írország nem csatlakozott az Egyezményhez, csatlakozott viszont Izland és Norvégia azon okból, mivel Észak-Európában már 1954-ben megalakult az Északi Útlevel Unió, így ezek az országok ez Egyezmény megszűnésének híján óhatatlanul is bekerülnek ebbe a térségbe.

A Schengeni Egyezménynek kiemelt célja a belső határokon a határellenőrzés felszámolása, valamint a külső határokon a szigorított ellenőrzés létrehozása. A belső határokon nemcsak az uniós állampolgárokra vonatkozik a mentesség, hanem a már korábban, a külső határokon belépett személyekre is. A szerződés hatályos a Kanári-szigeteken, Madeirán és az Azori-szigeteken is, valamint Izlandon és Norvégiában, de nem érvényes Nagy-Britanniában és Írországban.

Egyéb rendelkezések:

- Vízumpolitika, mely meghatározza azon harmadik országok listáját, melyek állampolgárainak a beutazáshoz, átutazáshoz vagy akár reptéri tranzit átutazáshoz is, vízumra van szüksége.
- Illegális bevándorlás szabályozása.
- Rendőri együttműködés, az EUROPOL létrehozása, melynek hatáskörét folyamatosan bővítik.
- Jogi együttműködés, mely a tagállamok rendvédelmi szervei közötti jogszerű kapcsolattartást segíti elő.
- A Schengeni Információs Rendszer létrehozása, mely egy közös adattároló hálózat bizonyos körözött személyekről és tárgyokról.

A rendelkezések betartatását, valamint a schengeni térség bővítését az Európai Tanács Schengeni Titkársága végzi.

A határokon való ellenőrzést biztonsági okokból nem szüntették meg teljesen, így bizonyos területeken a polgárokat továbbra is ellenőrzik vagy ellenőrizhetik. Ezek a helyek a határ menti 20 km-es sávok, a repülőterek, a kikötők, a nemzetközi pályaudvarok, továbbá különösen indokolt esetben (közrend veszélybe kerülése esetén) egy egész tagállamban felfüggeszthetik a Schengeni Egyezmény hatályát.

---

<sup>1</sup> A Schengeni Egyezmény felépítése, tartalma és végrehajtásának tapasztalatai. Határőr-ség Vezetőképző Intézet, Budapest, 1999.

#### 4.2.2. A beutazás szabályai

Az uniós állampolgárok utazása tagállamról tagállamra igen egyszerű, de nem árt figyelni néhány kisebb-nagyobb részletre, melyek őket is érintik.

A beutazáshoz elegendő érvényes személyi igazolvány vagy érvényes útlevél, mellyel minden uniós és nem uniós polgárt be kell engedni a schengeni térségbe, ez alól csak a közrendet, a biztonságot és a közegészségügyet veszélyeztető személy képezhet kivételt. A 18 évnél fiatalabb személyek csak szülői, írásos engedéllyel hagyhatják el tagállamukat.

A beutazás jogcímét nem kell megnevezni. Ha a tartózkodás nem haladja meg a 3 hónapot, elegendő annak jelzése, hogy az illető az országban tartózkodik. Ez jelentheti akár a szállodai formanyomtatvány kitöltését akár az ideiglenes lakóhely-bérelti szerződését is. Ha a tartózkodási idő hosszabb 3 hónapnál, tartózkodási engedélyre van szükség, amit szinte automatikusan megadnak. Amennyiben a családtagokat is magukkal viszik, a szabályok kicsit mások. Családtagnak minősül a házastárs (az élettárs nem!), a 21 évnél fiatalabb gyermek és unoka, a 21 évnél idősebb, eltartott gyermek és unoka, a szülő és a házastárs szülei, ha már nyugdíjasok vagy eltartottak. Ha a családtag nem uniós állampolgár, szüksége van egy beutazó vagy tranzit vízumra, amit ingyen kiállítanak.

#### 4.2.3. Személyes tárgyak bevitele

Közbiztonsági okokból a repülőtereken, kikötőkben és nemzetközi pályaudvarokon bizonyos ellenőrzésekre lehet számítani, de személyes ellenőrzés nem történik, azt a külön kialakított uniós folyosók biztosítják. A bőröndök is vámkezelési mentességet élveznek, zöld szalaggal jelölik meg őket. Vadász- és sportfegyverre engedélyt kell beszerezni, illetve gyógyszer limitált mennyiségben, kizárólag személyes fogyasztás céljából lehet szállítani. Pénzt korlátlanul lehet ki- és bevinni egyik országból a másikba, de adminisztrációs okokból (országoként különböző érték fölött) nyilatkozatot kell tenni.

Háziállatot csak úgy lehet szállítani, ha igazolják, hogy veszettség ellen be van oltva, de Svédországban, Nagy-Britanniában és Írországban ennél szigorúbbak a szabályok. Svédországban szükség van egy olyan vérvizsgálatra is, amely az állat egészségi állapotát igazolja, a másik két ország esetében pedig utazás előtt szigorú, 6 hónapos karantén szükséges.

#### 4.2.4. Beutazás különböző közlekedési eszközökkel

Személygépkocsival való beutazás esetén tudni kell, hogy az ottani KRESZ szabályai érvényesek, és bárki ugyanúgy büntethető, mint a helyi lakos. Biztonsági öv, elakadásjelző háromszög és motorosoknak bukósíak kötelező, a megengedett véralkoholszint 0,2 és 0,8 g/l között mozog.

A biztosítási papírt vagy csekket nem kell felmutatnia a beutazónak, rendszám alapján ellenőrizhető, ha balesetbe keveredik, és a másik autónak nincs biztosítása, akkor egy már létező alpból kártalanításban részesül.

Amennyiben repülővel utazik, előfordulhat, hogy túlfoglalás esetén nem marad üres hely a gépen és lemarad. Csak kevesen tudják, hogy ekkor hogyan és milyen mértékben érvényesíthetik jogaikat: joguk van a jegy ellenértékéhez vagy egy általuk megjelölt (minél előbbi) időpontban a továbbutazáshoz, ezen kívül (kártérítésként) választhatnak még a következők között: bonusz repülőjegy, bizonyos

összegű kompenzáció vagy egy bón a légitársaság által nyújtott valamilyen szolgáltatásra. A kellemetlenség miatt joguk van egy ingyen telefonhívásra és adott esetben ingyenes, magas színvonalú szállásra és ellátásra.

### **4.3. Vásárlás más tagállamban**

Bármelyik országban is járjanak az uniós állampolgárok az Európai Unión belül, joguk van bármilyen terméket korlátlan mennyiségben megvenni, és bármilyen szolgáltatásban részesülni, feltéve, hogy személyes célra használják és kifizették érte az ÁFA-t. Ez vonatkozik olyan szolgáltatásokra is, mint pl. banki számlanyitás, értékpapír vásárlása, biztosítás kötése, ingatlanbérlés vagy -vásárlás stb.

Bizonyos termékek importját azonban korlátozzák, és a maximált mennyiségtől csak abban az esetben lehet eltérni, ha igazolni tudják, hogy a kivitt mennyiséget közös használatra vásárolták (pl. házastársukkal együtt használják, ill. fogyasztják el). Ezeket a maximális értékeket a 3. táblázat mutatja.

Amennyiben harmadik országból importálnak, az adómentes vásárlás maximális értéke 175 EUR, 15 év alattiak esetében 90 EUR. A vámmentes vásárlások az ún. *duty free shop*okban 1999. július 1. óta megszűntek (repülőtereken, repülőről, kikötőkben, a La Manche csatorna teljes szakaszán). 1994. január 1. óta azonban 90 EUR maximális értékben, harmadik országba való utazás esetén él a vámmentesség.

Gépjármű (gépkocsi, motor, repülőgép, hajó) vásárlásakor az ÁFA-t abban az országban kell befizetni, ahol az állampolgár hivatalos lakóhelye van, ha a gépjármű 6 hónapnál fiatalabb vagy 6000 km-nél nem futott többet. Ha használt gépjárműről van szó (6 hónapnál idősebb vagy 6000 km-nél többet futott), az ÁFA-t a vásárlás országában is befizethetik.

### **4.4. Letelepedés más tagállamban**

Minden uniós állampolgárnak joga van másik tagállamban tartózkodni, illetve ott letelepedni, függetlenül attól, hogy milyen a társadalmi, szociális helyzete. Két feltételt azonban teljesítenie kell: érvényes betegbiztosítással kell rendelkeznie a célországban, továbbá igazolt jövedelemmel kell rendelkeznie, hogy az országnak ne kelljen szociális segélyben részesítenie. Ha családtagjait magával viszi, rájuk is vonatkoznak a fenti feltételek.

Az uniós állampolgároknak lehetőségük van arra, hogy munkanélküliként telepedjenek le egy országban. Erre a Közösségben nincs egységes szabály, de a tagállamok többsége hat (egyesekek csak három) hónap haladékot ad álláskeresésre. Amennyiben a célország hatóságainál bizonyítani tudják, hogy jó esélyeik vannak arra, hogy munkát találjanak (pl. sikeresen kitöltött tesztek vállalatoknál), ez az idő még tovább nyújtható. A munkanélküliség bizonyos időszakára (általában 3 hónap) részesülhetnek az előző lakóhelyük által folyósított munkanélküli segélyben, ha három feltételnek eleget tesznek:

3. táblázat  
*Alkohol, dohány, kávé és tea vásárlásánál alkalmazott mentesség  
 (Mennyiségi korlátozások személyenként és utazásonként)<sup>1</sup>*

Termékek	Másik tagállamban vásárolva <sup>1,2</sup>	Kikötőben/repülőtéren vámmentesen vásárolva és/vagy harmadik országból importálva <sup>3</sup>
Dohányáru		
Cigaretta	800 darab	200 darab
Szivarka	400 darab	100 darab
Szivar	200 darab	50 darab
Dohány	1 kg	250 gramm
Alkoholtartalmú italok		
> 22 tf%	10 L	1 L
< 22 tf%	20 L	2 L
borok (benne max. 60 L pezsgő)	90 L	2 L
sörök	110 L	
Parfüm és kölnivíz		50 gramm / 1/4 L
Kávé		500 gramm
Tea		100 gramm

*Megjegyzések:*

1 Nem vámmentességről van szó (hiszen a vámokat eltörölték), hanem figyelmeztető határértékekről, melyek fölött a vámuügyi szervek feltételezhetik, hogy az importált árut kereskedelmi használatra szánják.

2 Írországnak ideiglenes jelleggel engedélyezték, hogy a borra és a sörre feltüntetett határérték 50%-ánál alacsonyabb értéket határozzon meg.

3 Az EU-n belüli utazások esetében ez a lehetőség 1999. július 1-től megszűnt. A 17 évnél fiatalabb utasok nem részesülnek dohányval, valamint borral és alkohollal kapcsolatos vámmentességben.

*Dánia, Finnország és Svédország 2002-ig a következő határértékeket tartják fenn: 300 cigaretta, 150 szivarka, 400 g dohány, 1,5 l szeszes ital.)*

- előző lakóhelyükön legalább 1 hónapig szerepelniük kellett a munkanélküliek listáján,
- a célországba való beutazáskor 7 napon belül be kell jelentkezni munkanélkülinek,
- be kell szerezni a E301 és E303 formanyomtatványt, melyet előző lakóhelyük állama tölt ki.

1 Boucher, F., Echkenazi, J. [1999], 117. o.

Letelepedésnek nem minden időtartam számít. Ha pl. a tartózkodás időtartama nem haladja meg a 3 hónapot, nincs szükség semmiféle tartózkodási engedélyre, lehetnek akár szezonális dolgozók vagy nyaralók. Ha 3 hónap és 1 év közötti időszakot töltenek ott, be kell szerezniük tartózkodási engedélyt. Ennél hosszabb idő esetén szintén tartózkodási engedélyt kell kérniük, olyan jogcímen, mint adott tagállam állandó lakosa.

#### 4.4.1. Adózás

A polgárok (munkavállalók) abban az országban fizetnek jövedelemadót, ahol dolgoznak, akkor is, ha lakóhelyük másik tagállamban van. Ezzel kapcsolatban olyan egyezmény született, hogy ha a munkavállaló összes jövedelmét összeadva, annak legalább 75%-a a munkahelyi országból származik, akkor az adó annak az országnak fizetendő. A határmenti munkavállalóknak eldönthetik, hogy hol adóznak, az országok kétoldalú megállapodásokat kötöttek annak érdekében, hogy elkerüljék a kettős adózást.

#### 4.4.2. Nyugdíj

Egy tagállam állampolgára szabadon megválaszthatja, hol kívánja eltölteni nyugdíjas éveit, feltéve, hogy az Unión belül dolgozott. A nyugdíjasok nyugdíját mindig abból az országból folyósítják, ahol dolgozott, kivéve, ha az illető köztisztviselő volt. Amennyiben több államban dolgozott, és egyik időtartam alapján sem jogosult nyugdíjra, akkor töredék nyugdíjakat folyósítanak számára, az adott országokból.

Az alapvető szociális jogokat tekintve, minden nyugdíjasnak méltányos életszínvonalat kell biztosítani. Ha elérte a nyugdíjkorhatárt és nem jogosult nyugdíjra, de más jövedelme sincsen, szociális és orvosi segélynyújtásban kell részesíteni.

### 4.5. Munkavállalás más tagállamban<sup>1</sup>

A Közösség állampolgárainak joguk van másik tagállamban munkát vállalni, független tevékenységet folytatni, vagy vállalatot alapítani ugyanazzal a feltételekkel, mint az adott állam állampolgárai.

Munkavállalásuk során semmilyen hátrányos megkülönböztetés nem érheti őket, és ugyanolyan szociális juttatásokban kell részesülniük, mint a honos állampolgároknak, beleértve magukkal vitt családtagjaikat is.

Vállalatot olyan feltételekkel lehet alapítani, amelyeket a befogadó ország ír elő, az önálló foglalkozásúak (pl. kereskedők, kisiparosok stb.) esetében pedig szakmai gyakorlatra van szükség. Amennyiben bizonyítani tudja, hogy minimum 3–6 hónapon keresztül hazájában gyakorolta mesterségét, a gyakorlatot automatikusan elismerik.

Bizonyos foglalkozások esetében, melyeket a közösségi jog szabályoz, szükség van arra, hogy a diplomákat más tagállamban is elismerjék. Ezekre az a minimális feltétel vonatkozik, hogy az illető rendelkezzen érettségivel és 3 éves felsőfokú iskolai végzettséggel.<sup>2</sup> Ilyen területek pl. egészségügy, jog, építészet stb.

---

<sup>1</sup> Boucher, F., Echkenazi, J. [1999].

<sup>2</sup> A diplomák kölcsönös elismeréséről lásd a következő részt.



Az államok fenntartják maguknak a jogot, hogy bizonyos (az adott tagállam kül- és belbiztonságával kapcsolatos) köztisztviselői állásokat saját állampolgárral töltsenek be. Ilyen terület pl. a rendőrség, a hadsereg, a diplomácia, a bíróság, az adóhatóság, a minisztériumok, a regionális és területi önkormányzatok köztisztviselői állásai.

#### **4.5.1. Közösségi charta a munkavállalók alapvető szociális jogairól**

Az Európai Közösség (Nagy-Britannia kivételével) 1989 decemberében fogadta el a Közösségi Chartát a Munkavállalók Szociális Jogairól. Nagy-Britannia szerint a szociális dimenzió kialakítása nem közösségi kérdés, vagyis minden államnak saját hatáskörében kellene hagynia. Bizonyos tagállamok, melyek a szociális védelem magas fokán állnak, féltek attól, hogy a harmonizáció eredményeképpen a szociális ellátórendszer színvonala csökkenni fog. Félnék továbbá attól is, hogy az olcsóbb szociális ellátást nyújtó országok (pl. Görögország) versenyelőnyre tesznek szert azáltal, hogy az oda települő beruházásoknak kevesebb járulékot kell fizetniük a dolgozók után, így a fejlettebb országokban nőni fog a munkanélküliség, és a tőkebeáramlás is csökken (vagy tőkekiáramlás indul meg).

A Charta szociálpolitikai céljai már meglévő nemzetközi dokumentumokra alapulnak, mint pl. az Európa Tanács Szociális Chartája vagy a Nemzetközi Munkaügyi szervezet konvenciói. A dokumentum 12 alapvető jogot tartalmaz, ezek a következők:

- költözési szabadság;
- a foglalkozás szabad megválasztása és a tisztességes fizetéshez való jog;
- munka- és életkörülmények javítása;
- szociális védelem;
- egyesülési jog és kollektív tárgyalások;
- szakképzés;
- egyenlő elbánás biztosítása mindkét nem számára;
- információhoz, konzultációhoz és a döntéshozatalban való részvételhez való jog;
- munkahelyi biztonság- és egészségvédelem;
- gyermekek és fiatalok védelme;
- idősek védelme;
- csökkent munkaképességűek védelme.

#### **4.5.2. A munkavállalók jogai a vállalatnál<sup>1</sup>**

A munkavállalókat (abban az esetben is, ha nincs tulajdonosi részük a vállalatban) bizonyos jogok illetik meg az alábbi esetekkel kapcsolatban:

- tömeges létszámleépítés;
- a vállalati tulajdon átruházása;
- védelem a munkaadó fizetéseképtelensége esetén.

A tömeges létszámleépítésekre vonatkozó jogszabályok összehangolását a Európai Bizottság kezdeményezte először, 1972-ben. A jelentéseket később belevetették a Szociális Akcióprogram tömeges létszámleépítésekkel kapcsolatos rendelkezéseibe. Tömeges létszámleépítésnek minősül az, ha a munkaadó a munkavállalót

---

<sup>1</sup> Egyed M., Gyulavári T. [1998].

nem személyében rejlő ok miatt bocsátja el, továbbá irányelv pontosítja a létszámleépítést az elbocsátottak számát és a vállalat nagyságát illetően. Ezek:

- 100 munkást foglalkoztató vállalat esetén legalább 10 fő;
- a vállalati létszám minimum 10%-a;
- legalább 20 fő, akiket 3 hónap alatt bocsátottak el.

Az irányelvet nem kell alkalmazni közigazgatási intézmények dolgozóinál, tengerjáró hajók legénységénél és határozott időre szerződötetett munkavállalóknál.

A létszámleépítés menete a következő: a munkaadónak kötelessége konzultálni a szakszervezetekkel, az illetékes hatóságokkal, valamint a munkavállalók képviselőivel. A létszámleépítés okait, az érintett dolgozók számát és a leépítés időtartalmát írásban kell közölnie. A hatóság írásban való tájékoztatását a létszámleépítés előtt minimum 30 nappal meg kell kezdeni, de bizonyos esetekben a hatóság, ha nem sikerül megoldást találnia, 60 napot is kérhet.

Tulajdonosváltás esetén (eladáskor és fúziókor) az új tulajdonosra szállnak át a régi tulajdonos jogai és kötelezettségei. Ez azt jelenti, hogy az új tulajdonos nem módosíthatja a kollektív szerződést, sem az egyéni szerződéseket, és a munkavállalók ugyanolyan feltételekkel folytathatják a munkát.

A harmadik esetben a munkaadó fizetéseképtelenségéről van szó. Ilyen esetben a munkavállalókat egy bizonyos, országonként eltérő módon létrehozott és eltérő összegű garanciarendszerekből kártalanítják.

A garanciarendszerek előteremtése történhet közpénzekből, vállalatok által kötelezően erre a célra félretett alapokból, illetve e kettő keverékéből.

#### **4.5.3. Munkahelyi egészségvédelem**

Számos irányelvet hoztak létre a Közösségen belül, melyek a munkahelyi egészségvédelem és biztonság minimális normáit határozták meg.

Az 1991. január 1-e után létesített munkahelyeknek számos biztonsági előírásnak kell megfelelniük, ezek:

- épületek stabilitása;
- elektromos berendezések biztonsága;
- vészkijáratok létesítése;
- tűzvéz elleni hatékony védekezés;
- helyiségek szellőzése, világítása;
- fogyatékosok számára megfelelő feltételek biztosítása;
- WC-mosdó, rakodó rámpák, lépcsők, közlekedő utak stb. építése.

Az 1991-nél régebben üzemelő munkahelyek 5 év haladékot kaptak.

1993. január 1. óta a dolgozók egészsége és biztonsága érdekében kötelesek a munkaadók megfelelő óvintézkedéseket tenni a szakmai veszélyek megelőzése céljából. Ez a norma magában foglalja az ezzel kapcsolatos kötelező képzéseket is (pl. tűzvédelem, elsősegély stb.).

A számítógéppel dolgozók különös védelmet élveznek. Irányelvek vonatkoznak a számítógépes környezet kialakítására, a munka gyakori megszakíthatóságára és az igényelhető, ingyenes szemvizsgálatra.

Az egészség megőrzésére való különös tekintettel a Közösség kötelezi a munkaadókat, hogy a nehéz terheket mozgató dolgozók érdekében csökkentsék a gerincszlupra nehezedő terhek súlyát (ilyen intézkedés lehet pl. a fuvarozási csomagolások, kartondobozok súlyának csökkentése, vagyis a benne szállítható áruk limitálása).

Az Uniónak célja a munkavállalók minél nagyobb fokú védelme a vegyi anyagoktól, az erős fizikai hatásoktól és a biológiai szerektől. Ez a törekvés magában foglalja a túlzott fizikai, idegi és mentális feszültség, valamint a stressz munkahelyi megelőzését is. Különös figyelemmel kíséri a munkahelyi baleseteket az Európai Iroda a Munkahelyi Biztonságért, mely 1995-től működik Bilbaóban (Spanyolország). Az iroda ösztönzi a tagállamok közötti együttműködést.

A fiatalok munkahelyi védelme is különös figyelmet kapott. 1996 júniusától (Nagy-Britanniának 2000-től) a 15 évnél fiatalabb és az iskoláskorú gyermekeknek tilos munkába állniuk 20 és reggel 6 óra között, fiatalokéknak (18 éves korig) pedig 23 és reggel 6 óra között. Iskolai időszakban a heti munkaórák száma maximum 12 óra lehet (napi 2 óra).

#### 4.5.4. Társadalombiztosítás

A társadalombiztosítással kapcsolatban is ugyanazokat a jogokat élvezzi a munkavállaló, amennyiben előző államában is volt társadalombiztosítása. Ideiglenes tartózkodás esetén (maximum 1 év, mely egyszer meghosszabbítható) a munkavállaló a lakóhelye szerinti betegbiztosítási pénztár tagja marad, hosszabb kinntartózkodás esetén viszont az ottani pénztár által jogosult beteg- és anyasági biztosításra. A határmenti munkavállalók ebben az esetben is választhatnak a munkahelyük és lakóhelyük szerinti ellátás között.

A társadalombiztosítás igénybeviteléhez még az előző tagállamban be kell szerezni a szükséges formanyomtatványokat, ha ezt nem teszik, elveszthetik a jogot a segélyre, vagy csak késedelemmel kapják meg.

#### 4.6. Oktatás, szakképzés<sup>1</sup>

Minden uniós állampolgárnak joga van ugyanolyan feltételek mellett tanulmányokat folytatni egy másik tagállamban, mint az adott ország állampolgára.

Amennyiben a tanulmányi idő nem haladja meg a 3 hónapot, elegendő személyi igazolvány vagy érvényes útlevél. Ha több mint 3 hónapról van szó, a tanulónak igazolnia kell, hogy elegendő pénzüsszeggel rendelkezik ahhoz, hogy a tanulmányi idő alatt eltartsa magát, valamint rendelkeznie kell betegbiztosítással. Amennyiben ezeknek a feltételeknek megfelel és beiratkozott egy hivatalosan elismert intézménybe, kiállítják számára a tartózkodási engedélyt, melyet évenként meg lehet hosszabbítani.

A tanuló magával viheti családtagjait is, akikre ugyanazok a feltételek vonatkoznak, de ha nem állampolgárai az Uniónak, szükségük van beutazó vízumra. Családtagnak tekinthetők ebben az esetben házastárs, illetve az eltartott gyermekek.

Az intézménybe való beiratkozás során a tanulókat semmiféle hátrányos megkülönböztetés nem érheti, csak abban az esetben kérhetnek tőlük beiratkozási díjat, ha ez az ottani állampolgárokra is vonatkozik. Ha a helyi tanulókat ösztöndíjban részesítik, hogy abból fedezhessék tandíjukat, akkor a beutazót is megilleti az ösztöndíj. Ez a jog akkor illeti meg a beutazó diákot, ha az oktatás szakmai képzésnek minősül (középfokú szakoktatás, felsőfokú oktatás). Amennyiben álta-

---

<sup>1</sup> Boucher, F., Echkenazi, J. [1999].

lános képzésről van szó, az elbírálás már nem ilyen kedvező. A feltételek csak abban az esetben ugyanolyanok, ha a tanuló szülei az országban vendégmunkások.

Mielőtt azonban a diák eldönti, hogy külföldön fog tanulni, tájékozódnia kell az adott intézmény bejutási feltételeiről és a Diplomák Akadémiai Elismerése Nemzeti Tájékoztatási Központjánál (NARIC). A probléma abból adódhat, hogy megfelelő-e a diák addigi képesítése az új intézményben való tanulás folytatásához. Erre még nincs megfelelő szabályozás, általában az adott intézmény dönti el, hogy elfogadja-e az előző tanulmányi időszakot.

#### 4.6.1. Diplomák kölcsönös elismerése

1991. január 4. óta a diplomák kölcsönös elismerésének rendszere lehetővé teszi az állampolgárok számára, hogy szakmájukat más országban gyakorolhassák. A rendszer még nem tökéletes, és csak a minősített foglalkozásokkal foglalkozik.

A gyors letelepedést elősegítendő, elfogadásra került a „BAC+3” irányelv, mely szerint a felsőfokú végzettséghez minimum három év felsőfokú tanulmányi idő szükséges.

Minden tagállamnak el kell fogadnia azt a diplomát, mely a munkavállalót saját országában feljogosítja foglalkozása végzésére. Ettől abban az esetben lehet eltérni, ha a képzettség a két országban nagy eltéréseket mutat. Ekkor megkövetelik a gyakorlati vizsgát, a kiegészítő képzést vagy a szakmai gyakorlatot.

Bizonyos kisipari tevékenységek elismerhetők, ha az illető bizonyítani tudja szakmai tapasztalatát. Ilyen foglalkozások: közvetítő kereskedők, kézművesek, kiskereskedők, nagykereskedők, vendéglátók, szállodaiiparban dolgozók, élelmiszeriparban dolgozók, italgyártók és italárúsítók, utazó tevékenységet folytatók, biztosítási ügynökök, alkuszok, fodrászok, közlekedési kisegítő alkalmazottak.

A diplomák kölcsönös elismerésénél az alábbi foglalkozások minimális összehangolására volt szükség (elsősorban olyan foglalkozásokról van szó, melyek nagy fontosságúak és nagy kockázatot képviselnek gyakorlásuk során):

- egészségügyi szektor: nővérek, orvosok, fogorvosok, logopédusok, pszichológusok, szociális munkások, gyógyszerészek, állatorvosok stb.,
- jogi terület: ügyvédek, jogi tanácsadók, könyvvizsgálók, könyvelők, jegyzők, bírósági írnokok, bírósági végrehajtók, felszámolási biztosok, becsüsök stb.,
- egyéb területek: építészek, mérnökök, tolmácsok, tengerészeti tisztok, földmésztők, oktatók, idegenvezetők stb.

#### 4.6.2. Programok

A közösségi oktatáspolitikai fő célja a különböző oktatási programokban való részvétel növelése és a diákok, illetve tanárok mobilitásának elősegítése. Az Unió célként tűzte ki, hogy a tagállami diákok minimum 10%-a tanulmányai egy részét külföldön fogja végezni.

1987 óta az alábbi programokat indította a Közösség:

- 1987: ERASMUS – főiskolai hallgatók mobilitásának támogatása.
- 1988: COMETT II. – egyetemek és az ipar közötti kooperációs program, tekintettel a műszaki képzésre (1990–1994).
- 1989: LINGUA – idegen nyelvi szakképzés.
- 1995: SOCRATES – minőségi oktatás és képzés fejlesztése, együttműködés a felsőoktatásban, partnerségi viszony kialakítása iskolák között, nyitott és táv-

oktatás, információcsere (1995–1999). A SOCRATES program a kiutazó diákoknak ösztöndíjat biztosít, mely maximum 5000 ECU lehet. A kiutazás feltételei: egyetemi végzettség, adott nyelv ismerete, minimum 3 hónap, maximum 1 év ott töltött tanulmányi idő. A program részei a LINGUA nyelvoktatás, információ- és tapasztalatcsere (EURYDICE és ARION program).

- 1989: EUROTECHNET – a műszaki változásból fakadó szakmai képzés megújításának elősegítése.
- 1990: TEMPUS – a felsőoktatás területére szóló, egész Európára kiterjedő mobilitási program.
- 1995: LEONARDO DA VINCI – ipari és technológiai változásból fakadó képzés, nemzetközi képzések és betölthető helyek közvetítése (1995–1999).
- 1990: EURÓPAI KÉPZÉSI ALAP létesítése – szakképzési rendszerek fejlesztése Kelet-Közép-Európában, a FÁK államokban, Mongóliában és a mediterrán, nem uniós államokban.

Információkat, jelentkezési feltételeket az egyes tagállamokban működő tájékoztatási központokban és bizonyos oktatási intézményekben lehet kapni.

#### ***4.7. Petíció, fellebbezés, felszólamlás<sup>1</sup>***

Gyakran előfordul, hogy az állampolgári jogokat nem tartják be, avagy valamilyen formában megsértik. Ebben az esetben biztosítani kell, hogy a polgárok érvényesíthessék tudják jogaikat, melynek módja petíció benyújtása vagy bírósághoz való fordulás. A panaszok elsősorban az intézmények ellen irányulnak, de lehetőség van panasz benyújtására az Európai Unión belüli bármely, nem jogszerű cselekedettel kapcsolatban az Európai Parlamenthez.

##### **4.7.1. Európai Bizottság**

Az állampolgároknak joguk van egy tagállammal szemben panasszal fordulni az Európai Bizottsághoz, ha az adott ország egy közösségi jogszabályt nem tart be. Ezután a Bizottság dönthet arról, hogy a panasz jogos-e, és ha igen, eljárást kezdeményezhet.

##### **4.7.2. Európai Közösségek Bírósága**

Az Európai Bíróság 15 bíróból és 9 főügyészből áll, akik a bírók munkáját segítik. Az állampolgároknak joguk van közösségi jogi ügyekkel kapcsolatban a Bírósághoz fordulni. Az Európai Közösségek Bírósága sokkal fontosabb és jelentősebb szerepet játszik az Unióban, mint az egyes országok nemzeti bíróságai. Nemcsak ítéleteket hoz, hanem az alkotmánybírói funkciót is betölti, valamint feladata az uniós jogszabályok betartatása is. A panaszos felek írásban, közvetlenül fellebbezhetnek a Bírósághoz, vagy az egyik fél kérésére a nemzeti bíróság tárgyalás előtt kikérheti a véleményét bizonyos ügyekben. Természetesen a nemzeti bíróságok adott esetben saját maguk is kéri a véleményét, melyet a nemzeti bíróságoknak el kell fogadniuk.

Az Európai Közösségek Bírósága munkáját 1989-től az Elsőfokú Bíróság segíti, mely bizonyos területeket átvéve tehermentesíti a Bíróságot; ilyenek pl. a termé-

---

<sup>1</sup> Czuczai J., Ficzer L. [1997].

szetes vagy jogi személyek által benyújtott semmisítő kérelmek, mulasztási panaszok vagy jogorvoslati kérelmek, az Európai Bizottság ellen benyújtott vállalati panaszok és az Európai Unió és tisztviselői, dolgozói közötti jogviták. A meghozott ítéleteket az Európai Unió Bírósága és az Elsőfokú Bíróság kiadványában közzéteszik. Az Európai Bíróság jogköre az Amszterdami Szerződés hatályba lépése óta (1999) kibővült, bizonyos új területekben lett illetékes, ilyenek a személyek szabad áramlása és biztonsága, menedékjog, bevándorlás. Az Európai Közösségek Bírósága 1954 óta (1952-ben alakították meg, luxemburgi székhellyel) 9000 ügyet vizsgált, 1998-ban pedig 768 döntést hozott. Az ügyek nagy része a közös piaccal és az állampolgárok szabad mozgásával voltak kapcsolatosak.

### 4.7.3. Európai Parlament

Minden személy (legyen az természetes vagy jogi személy), akinek az Európai Unió tevékenységét érintő panasa van, jogosult petíciót benyújtani az Európai Parlament elnökének. A Parlament petíciós bizottsága felülvizsgálja a kérelmet, hogy az valóban az Európai Unió tevékenységi körébe sorolható-e, és ha igen, napirendre tűzi. A vizsgálat során a petíciós bizottság felveszi a kapcsolatot az illetékes szervvel, szükség esetén helyszíni vizsgálatot is végez. A petíciót az Európai Unió egyik hivatalos nyelvén kell megfogalmazni, és fel kell tüntetni benne az aláírók nevét, foglalkozását, állampolgárságát és lakóhelyét.

A leggyakoribb panaszok, melyekkel eddig az állampolgárok éltek:

- nyugdíj és társadalombiztosítás kérdése, ha az illető több tagállamban dolgozott;
- hátrányos megkülönböztetés nemzeti okokból;
- tartózkodási engedély;
- diplomák és szakmai gyakorlatok elismerése;
- határon való ellenőrzés módja;
- letelepedési szabadság.

### 4.7.4. Európai ombudsman

A polgároknak joguk van panasz benyújtására az európai ombudsmanhoz az intézmények helytelen ügyintézését kifogásolva.

Az európai ombudsman kinevezése már 1979-ben felmerült, de először 1995-ben kezdte meg működését, mandátuma 5 évre szól, és a Parlament nevezi ki. Az ombudsman szerepét a finn származású JACOB SÖDERMAN tölti be, székhelye Strasbourgban van, és hivatala ideje alatt más munkát nem végezhet.

A panaszok vállalatoktól és állampolgároktól érkeznek, és a közösségi intézmények tevékenysége során elkövetett helytelen ügyintézési esetekre vonatkoznak.

A fellebbezés kritériumai az alábbiak:

- a panaszt attól az időponttól számított 2 éven belül kell benyújtani, amikor a panaszos tudomására jutottak a tények;
- a panaszt az Unió 11 hivatalos nyelve valamelyikén kell benyújtani;
- a panasz jogcíme az alábbiak valamelyike lehet: adminisztratív szabálytalanság, méltánytalanság, diszkrimináció, hatalmi visszaélés, információhiány vagy információ megtagadása a közösségi intézmények részéről.

Az ügyben a panaszosnak nem muszáj közvetlenül érintve lennie, de az adott intézménnyel előtte már fel kellett, hogy vegye a kapcsolatot. Olyan ügyben nem

fellebbezhet, mely már bíróság előtt van, vagy amellyel kapcsolatban már ítélet született.

Ha az ombudsman a panaszt hatáskörén belülnek ítéli meg, vizsgálatot indít. Értesíti az adott intézményt, melynek kötelessége adatokat szolgáltatni, adott esetben tisztségviselői tanúvallomását adni. Ez alól kivételt képeznek a titkos adatok. Ha az intézmény megtagad bárminemű segítséget, az ombudsman az Európai Parlamenthez fordul.

1996-os adatok alapján a panaszok 80%-a a Bizottság ellen irányult, 8%-a pedig a Parlament ellen, a beadványok 90%-a természetes személytől származott.

A panaszok számát illetően Nagy-Britannia áll az élen, a lakosság számarányát tekintve pedig Belgium; a panaszok több, mint egyharmada a hivatalok mulasztását kifogásolta, 13%-a az eljárást, 13% pedig a tájékoztatás megtagadását.

## **4.8. Választójog**

### **4.8.1. Választáshoz való jog**

Minden állampolgárnak joga van szavazni az európai parlamenti választásokon és a lakóhelyén illetékes helyi önkormányzati választásokon, ugyanazokkal a feltételekkel, mint az adott ország állampolgárai.

Az Európai Parlament képviselőit 1979-től közvetlenül választják meg, és azóta is ez az egyetlen, ily módon létrehozott szervezete az Európai Uniónak. Bevezetése annak köszönhető, hogy a nemzeti parlamenteket is ily módon választják, a demokratikusságra helyezve a hangsúlyt. Mégis az Európai Parlament hatásköre korlátozottabb, döntéshozatali mechanizmusa sokkal bonyolultabb, hiszen több uniós szervezettel együtt hozzák meg a döntéseket. A képviselők mandátuma 5 évre szól. A szerkezeti megoszlásnál nem az állampolgárságra helyezik a hangsúlyt, inkább a politikai hovatartozásra.

Sajnos ez alatt a két évtized alatt az állampolgárokból nem nagyon tudatosult a választások oly mértékű fontossága, mint a nemzeti parlamentek megválasztásakor. A felmérések azt igazolják, hogy a lakosság nagy része nem is ismeri az Európai Parlament intézményét. Ahhoz, hogy a választások hatékonyabbak legyenek, a Parlament működését, hatékonyságát, jelentőségét és ezen belül is az Unió döntéshozatali mechanizmusát kellene a lakosokkal ismertetni. Közvélemény-kutatások az alábbiakat támasztották alá. Az Európai Parlament ismertségi foka 1996-ban 55 és 65% között mozgott, ebből a megkérdezettek alig több, mint 50%-a ért egyet azzal, hogy az intézmény oly fontosságú, hogy szerepét meg kell erősíteni az Unión belül. További felmérések az alábbi okokat találták, ami miatt a Parlament nem örvend nagy népszerűségnek: áttekinthetetlen, bonyolult eljárási szabályok, nyelvi zűrzavar, a képviselők túl magas fizetése és pazarló életmódja, az ülések alacsony látogatottsága, valamint annak ténye, hogy számos tagállam a választást belpolitikai célokra használja fel, vagyis nemzeti politikai pártok hatalomra jutását segíti elő.

### **4.8.2. Választhatóság joga**

Minden állampolgárnak joga van jelöltetni magát az európai parlamenti választásokon és a lakóhelyén illetékes helyi önkormányzati választásokon ugyanazokkal a feltételekkel, mint adott ország állampolgárai.

Ez a pont nem szorul hosszabb magyarázatra, hiszen minden állampolgár rendszeresen szavaz saját tagállamában, és ugyanúgy joga van a választásokon való indulásra, függetlenül attól, hogy hol van a tartózkodási helye.

#### **4.9. Diplomáciai védelem**

Minden állampolgárnak joga van egy másik tagállam diplomáciai hatóságának védelmére, nem európai uniós ország területén, ha saját országának nincsen ott követsége, illetve konzulátusa.

Ha az állampolgár elhagyja az Unió területét, nem árt, ha meggyőződik arról, hogy a célországban van-e országának képviselője; ha nincs, fordulhat más tagállami konzulátushoz. Ha a célországban van saját követség, ez a jog érvényét veszti, más tagállam segítségét nem kérheti.

#### **4.10. Információs jog**

Minden állampolgárnak joga van betekinteni az európai intézmények dokumentumaiba.

Ez az állampolgársági jog az egyik legújabb, az Amszterdami Szerződésben fektették le. Az uniós polgár tájékoztatásával az Európai Parlament, az Európai Bizottság és a nemzeti kormányok kiemelten foglalkoznak. Információs kampányokat szerveznek a sajtóban, a rádióban, a televízióban és tájékoztatási központok hálózatát hozták létre.

Fontos elválasztani ezt a jogot más tájékoztatási lehetőségektől. A jog kifejezetten az intézményi tevékenységeket, az intézmények által alkotott törvényeket és egyéb elfogadott szabályokat említi, de az információadásnak sokkal bővebb célja is van, mégpedig bármilyen információ adása az Unióval kapcsolatban. Fontos kampány pl. az „Európa polgárai” elnevezésű, mely igyekszik tájékoztatni a polgárokat az európai polgári státusz nyújtotta lehetőségekről és jogokról.

Az állampolgársági joggal kapcsolatban az Európai Unió önálló információs politikával rendelkezik.<sup>1</sup> Ennek lényege különböző kiadványok terjesztése, melyek két nagy csoportba sorolhatóak: hivatalos és tájékoztató kiadványok.

Hivatalos kiadványokkal és terjesztésükkel a Luxemburgban székelő kiadványiroda (Publications Office) foglalkozik. Egyik legfontosabb kiadványa az Európai Közösségek Hivatalos Közlönye (JOCE), melynek három kiadása van. Az L sorozat az Unió által elfogadott okiratokat tartalmazza, a C sorozat közli a közösségi jogalkotásra vonatkozó javaslatok összességét, az Európai Parlament, a Számvevőszék és a Gazdasági és Szociális Bizottság tevékenységéről szóló beszámolókat, az intézményeknek szóló pályázati hirdetményeket, az európai intézmények ajánlatkéréseit; az S sorozat a közbeszerzési lehetőségekről tájékoztat, nem csak az Unió területén, hanem számos más, elsősorban fejlődő országban. A közlöny előfizethető.

Egyéb hivatalos kiadványok a statisztikai kiadványok, a műszaki szabványgyűjtemény, a kutatás+fejlesztés tanulmányok stb.

---

1 Jawett J. R. [1994].



A kiadványokat az iroda közvetlenül vagy ügynökhálózatán keresztül forgalmazza. Magyarországon beszerezhetők a Budapesti Euro Info Service-ben és az Európai Dokumentációs Központokban.

A tájékoztató kiadványok főbb típusai: a sajtónak szánt kiadványok (brüsszeli terjesztéssel), brosrák, prospektusok, és léteznek kifejezetten Kelet-Közép-Európának szántak is.

## 4.11. Fogyasztóvédelem

Bizonyára minden fogyasztó egyetért azzal, hogy nehéz eligazodni egy országban forgalmazott termékek és szolgáltatások között. Az Európai Unió 3,2 millió km<sup>2</sup>-es területe és 370 milliós lakossága miatt evidens, hogy az átláthatóság mértéke teljesen korlátozott, szinte lehetetlen. Az Európai Unió államainak sokszínűségét tekintve a fogyasztók teljesen elvesznek a termékek és szolgáltatások forgatagában. Az Unió belátta, hogy polgárainak védelmében nemcsak különböző irányelveket kell hoznia a fogyasztók védelmében, hanem létre kell hoznia a közös fogyasztóvédelmi politikát. A „Cassis de Dijon” elv hatálybalépése óta, miszerint egy adott országban előállított és forgalmazott élelmiszeripari terméket a másik tagállamban is respektálni kell, kitiltani nem lehet, ez a bonyolultság csak fokozódott. Azokban az országokban, ahol szigorúbb élelmiszeripari szabályok vannak érvényben, nem nagyon örvendenek ennek a rendeletnek.

Az állampolgárok jólétének növelése érdekében az Unióban fokozatosan megteremtették a fogyasztóvédelmi politika kereteit.

### 4.11.1. Fogyasztói jogok európai chartája

A fogyasztói jogok már jóval a főigazgatóság 1995-ös megalakulása előtt megfogalmazódtak. 1975-ben az Európai Tanács határozta meg azt az öt alapvető jogot, melyek a nemzeti és a közösségi politikák középpontjában állnak:

- az egészségügyi és biztonsági védelem joga;
  - A gyártókat és forgalmazókat irányelv kötelezi, hogy csak biztonságos termékeket dobhatnak piacra. A tagországoknak garantálniuk kell a termékek és szolgáltatások biztonságát, ellenkező esetben értesíteniük kell az Uniót a termék, illetve szolgáltatás sürgős kivonásáról.
  - Bizonyos irányelvek léteznek, melyek biztosítják a fogyasztók egészségét és testi épségét. Ezek az alábbiak:
    - ⇒ Adalékanyagok: Európai listák szabályozzák az élelmiszerek előállításában használt bizonyos színezékeket, tartósítószereket.
    - ⇒ Összetétel: Bizonyos termékeknek meghatározzák összetételét és gyártásmódját, mint pl. méz, gyümölcslevek, kakaót tartalmazó élelmiszerek, édes-ségek, ásványvíz, mirelit termékek, sűrített tej, kávé- és cikória kivonatok esetében stb.
    - ⇒ Kártevők elleni szerek: Irányelvek határozzák meg maximális tartalmukat gyümölcsökben, zöldségekben és gabonafélékben.
    - ⇒ Hormonok: 1988-tól tilos a tenyészállatok hormonkezelése.
    - ⇒ Címkék: Egységes csomagolási és címkézési szabályok léteznek, a címkén szerepelnie kell az összetételnek, adalékanyagoknak és a szavatossági időnek.

- ⇒ Nem élelmiszerek: A kozmetikai termékek összetétele, csomagolása és címkézése kötött, a gyógyszerekre még szigorúbb szabályok vonatkoznak.
- ⇒ CE jelölés: Bizonyos termékek nem forgalmazhatók ilyen címke nélkül, mely bizonyítja, hogy gyártásuk megfelel az Európai Unió követelményrendszerének (egyes tartós fogyasztási javakról van szó, köztük a játékok is szerepelnek).
- jog a tájékoztatáshoz;
  - A fogyasztóknak kimerítő tájékoztatáshoz van joguk az árukkal és a szolgáltatásokkal kapcsolatban. Információkat elsősorban a termék csomagolásáról vagy címkéjéről kaphatnak. Egyéb lehetőségek még a média (TV, tesztújságok), fogyasztói szervezetek, fogyasztói információs és tanácsadó központok. A tájékoztatásnak nemcsak egy adott termékre kell vonatkoznia, hanem ugyanazt a célt szolgáló termékek összehasonlítására is. Ezek az árak, minőség, garanciaadás stb. Az Európai Fogyasztási Tájékoztatási Iroda székhelye Lille-ben van.
- a gazdasági és jogi érdekek védelmének joga;
  - Bizonyos esetekre az Unió irányelvet hozott létre, amikor a fogyasztó különös veszélynek lehet kitéve, ezek:
    - ⇒ Házalókereskedelem, interneten keresztüli vásárlás, katalógusból történő vásárlás, amikor a vásárlónak joga van 7 munkanapon belül a szerződéstől elállni.
    - ⇒ Félrevezető reklám, melyben a reklámozó valótlanul állít saját termékéről, s ezzel a fogyasztót megtéveszti, vagy pedig összehasonlítja termékét a konkurens termékkel (ez sok vita tárgyát képezi), mely jogellenesen árt a másik termék forgalmazójának. Ilyen esetben létezik jogorvoslat.
    - ⇒ Fogyasztói hitelek, melyek feltételeiről (kamat, visszafizetési határidő stb.) a fogyasztót tájékoztatni kell. A hitelezői rendszer egységesítése megtörtént az Unión belül.
    - ⇒ Társas utazások, amikor is az utazási irodáknak kötelességük minden információt megadni az utazással kapcsolatos szolgáltatásokról, ha az meghaladja a 24 órát vagy egy éjszakát, hogy a vásárlót semmilyen meglepetés ne érje.
    - ⇒ A fogyasztóval kötött szerződések tisztességtelen feltételei, mely irányelv szerint minden olyan szerződés (csak típusszerződés, egyéni nem) semmisenek minősül, melyben olyan feltétel van, mely nem várt módon a vevőt megkárosítja, vagy nem egyenértékű viszonyt fejez ki a felek között (pl. egyoldalú áremelés).
    - ⇒ Garanciák, vevőszolgálat, melyek feltételeit Zöld könyv szabályozza.
    - ⇒ Jogi úton történő érdekérvényesítés, mely különböző feltételei szintén Zöld könyvben találhatók meg.
- a károk megtérítéséhez való jog;
  - ⇒ 1985 óta a fogyasztó kárigényét könnyebben érvényesítheti, mivel a kár igazolása során, a gyártó hanyagságát nem kell bizonyítania, a gyártó feladata annak igazolása, hogy nem ő a felelős.
- a képviselőhöz való jog.
  - ⇒ Az Európai Bizottság 1995-től működő fogyasztói bizottsága párbeszédet folytat a fogyasztókkal, s ebben a nemzeti fogyasztói szervezetek is részt vesznek.

## 5. MIÉRT JÁR GYEREKCIPŐBEN AZ UNIÓS ÁLLAMPOLGÁRSÁG INTÉZMÉNYE?

Az, hogy az uniós állampolgárság intézménye még nem szilárdult meg teljesen, senki számára sem meglepő. A tagállamok állampolgárainak jó része még csak nem is tud azon jogáról, hogy egyben uniós állampolgár is, és megilletik egyéb uniós jogok is. Sokan pedig tagadják az uniós állampolgárság létezését, arra hivatkozva, hogy nincs olyan egységes politikai unió, mely ezt megteremtené. Véleményük szerint „csak abban az esetben lehet uniós állampolgárságról beszélni, ha fennáll a reménye egy »európai nemzet« megteremtésének”.<sup>1</sup>

Számos probléma nehezíti az uniós állampolgárság kialakítását. Az állampolgárságot nem lehet mesterségesen létrehozni, esetleg akkor, ha az emberek saját maguk érzik állampolgárnak magukat. Ebben az esetben a problémát a mesterséges megteremtés jelenti. Nyilvánvaló ugyanis, hogy nincsenek meg a természetes feltételei az egy nemzetté válásnak.

A polgári identitás alapját a közös múlt, a közös nyelv, a közös örökség képezi. Ezek érzelmi azonosulást jelentenek. Európán belül ugyan mutathatók fel közös vonások a népek között, azonban nem találunk olyan egységes ismérvet, ami alapján egy egységes európai identitás megteremthető lenne.

A jogok gazdasági jellegű csoportját közösségi alapra lehet emelni, de a politikai jogok beemelése az integrációba gondot jelent. A probléma abban áll, hogy nem létezik olyan közösségi politikai hatalmi centrum, mely szavatolhatná a polgári jogok érvényesülését. A másik akadályt az jelenti, hogy a Közösség úgy biztosít jogokat a polgároknak, hogy cserébe nem vár el semmit, vagyis nincsenek kötelezettségek. Ez persze nem az Unió jótékonyágának köszönhető, hanem annak a felismerésnek, hogy identitás nélkül a polgárok nem lennének hajlandóak eleget tenni kötelezettségeiknek – ez is a közös állampolgárság megteremtésének nehézségét bizonyítja. Jelenleg az állampolgárok csak szociális-gazdasági alapon közösségi állampolgárok. Ezzel pedig csak érdekeltséget tudnak teremteni, érzelmi azonosulást nem.

## 6. MELY LÉPÉSEK HÁTRÁLTATJÁK A KÖZÖSSÉGI ÉRZÉS KIALAKULÁSÁT?

A II. világháború utáni integrációs „őrület” az elmúlt évtizedek folyamán fokozatosan csökkent. A kezdeti öröm azzal volt magyarázható, hogy védelmet ígért a háborúkkal szemben, és gazdasági fellendülést jósolt. Ekkor azonban még fel sem merült a politikai egység kérdése. A polgárok nem akarnak ilyen nagy árat fizetni a biztonság és az esetleges magasabb életszínvonal kedvéért. Márpedig az elmúlt két évtized intézkedéssorozata ebbe az irányba mutat.

Az emberek kényelmetlenül érzik magukat egy távoli, átláthatatlan bürokráciával szemben. A polgárok csak akkor tudják magukénak érezni az Uniót és egyál-

---

1 Navracsics T. [1997].

talán a nemzetállamokat, ha belelátunk azok törvényhozásába, politikájába. Ehhez, azonban sokkal egyszerűbb döntéshozatali mechanizmusra van szükség.

Elvárják, hogy egy ekkora méretű és hatalmú állam befolyást tudjon gyakorolni Európa más területeire, de a jugoszláv háború ezt sem igazolta.

Az Unió vezetésének bonyolultsága személytelenséghez vezet, és a felelősség kérdését is megkérdőjelezi. Ezek a bizonytalansági tényezők csak növelik az Unió és a polgárság távolságérzetét. Ezeket az integrációs kedvet csökkentő tényezőket az Unió már a 80-as években felismerte, és tájékoztatási kampányokat indított el. Az integrációs mélypont ekkor kicsit csökkenni látszott, de a 90-es években nőtt az ellenérzés az Unióval szemben. Ezt azonban a szakértők nemcsak az integráció végleges elutasításával magyarázzák, hanem feltételeznek egy úgynevezett ciklikus mélypontot, mely időről időre megjelenik. Ezt a feltevést azonban még nem sikerült alátámasztani.

A demokratikus államokban alapelv, hogy „az állam kötelességeinek megállapítása és az állam jogainak gyakorlása a nép ügye”,<sup>1</sup> az Európai Parlament azonban még nem rendelkezik akkora jogkörrel, mely ezt biztosíthatná.

Sajnos az európai identitás létrehozásának törekvései éppen az ellenkező hatást érik el. A polgárok egy bizonyos pont után (ez a pénzügyi és a politikai unió kialakításának kezdete) már ellenzik az integráció elmélyülését. Félnék nemzeti identitástudatuk elvesztésétől, nyelvük megszűnésétől, kultúrájuk elkorcsosodásától, saját jelképeik eltűnésétől, hiszen nemzeti pénzük elvesztése már tény.<sup>2</sup> Tele vannak nemzeti identitástudattal, melyet nem múlhat felül a közösségi érzés. Hogyan is lehetne fontosabb egy mesterséges állam, tele különböző kultúrájú, nyelvű és gondolkodásmódú polgárral, mint saját, történelmi múltú államuk? Éppen ezért az állampolgárokat érzékenyen érintik azok a jogok, melyek előírnyozzák a politika közösségi szintre való emelését.

A polgárok bekerülhetnek bármelyik tagállam politikai vezetésébe, „elvehetik” a munkahelyeket a helyiektől, részesülhetnek szociális szolgáltatásaikban. Számos közösségi törvény változtat nemzeti politikáikon, módosítja vagy csökkenti színvonalát (pl. fogyasztóvédelem, környezetvédelem stb.)

A folyamat, úgy látszik visszafordíthatatlan. Az Uniónak mégis meg kell találnia azt az irányvonalat, mely eltörpíti ezeket az ellenérveket.

## **7. MIKÉNT ERŐSÖDHETNE A POLGÁROKBAN A KÖZÖSSÉGI TUDAT?**

Ahhoz, hogy az integráció mélyítését folytatni lehessen, olyan intézkedéseket kell hozni, melyek növelik a polgárok szimpátiáját az Európai Unió iránt. Ezek a szükséges intézkedések azonban még váratnak magukra. A probléma nemcsak a külső szemlélő számára tűnik megoldhatatlannak, hanem még az Unió döntéshozóit is vitára készíti.

---

1 Czuczai J., Ficzer L. [1997].

2 Az euró bevezetése.

Vannak, akiknek konkrét elképzelésük van, hogy merre kellene lépni, de vannak, akik még csak találgatnak; a tökéletes (vagy legalábbis annak tűnő) megoldást még senki sem találta meg.

A vita az Unión belül három kérdésre összpontosul.<sup>1</sup>

- Hogyan lehet könnyebbé és egyben a polgárok számára átláthatóbbá tenni az uniós döntéshozatali rendszert? Szükséges-e jobban elkülöníteni a felelősség kérdését a nemzeti és a közösségi politikák között?
- Szükséges-e a polgári jogokat alkotmányba foglalni, hogy biztosítva legyen azok érvényesülése?
- Meg kell-e reformálni az információs politikát? Gyakrabban kellene-e az emberekhez szólni, hogy az Unió beleivódjon mindennapjaikba és ezáltal közelebb kerülhessenek hozzá?

A döntés még nem született meg, de minden bizonnyal befolyásolni fogják azok a már létező áramlatok, melyek elterjedni látszanak az Unión belül.

Nem kevés számban vannak olyan nézetek, hogy az Uniónak vissza kell kanyarodnia eredeti céljához, vagyis meg kell maradnia pusztán a gazdasági együttműködés fázisában.

Vannak azonban hívei az uniós állampolgárság megvalósíthatóságának. Az első nézet arra épül, hogy nemzettudat nélkül is meg lehet valósítani az identitást. A nemzet fogalmát két részre bontják, az etnikai részre és a polgári dimenzióra. Az első rész valóban megteremthetetlen, de a polgári elem összefoghatja a lakosságot. Azok számára, akiknek ez a szétválasztás elfogadhatatlan, nem marad más lehetőség az identitás megteremtésére, mint a kanadai vagy az ausztrál példa átvétele. Ennek megvalósítását a nemzeti kisebbségek oly magas fokú támogatásában látják, melyet még egy tagállam sem valósított meg. Ezzel biztos támogatókat (pl. baszk, skót stb.) lehetne találni. Más kérdés persze az, hogy azt, amit Kanadának és Ausztráliának több évszázad alatt sikerült megvalósítania, vagyis a multikulturális állampolgárságot, sikerül-e pár év alatt véghezvinni.

Azok, akik nem bíznak az identitás megteremthetőségében, egyszerűbb eszközökhöz folyamodnának. Esetleg elegendő lenne a jogok érvényesíthetőségének garantálása vagy a gazdasági-szociális jogokra való fókuszálás. Ezzel a megoldással az Unió nem kisebb problémával találná szembe magát, mint a fejletlen és sok állam által nem kívánt közösségi szociálpolitika erősítésével, reformjával.

Az irányvonal még nem teljesen körvonalazott, de kibontakozni látszik néhány nézet lehetetlensége. A közvetlen multikulturális állampolgárság egyelőre megteremthetetlen, hiszen nem áll fenn az a lehetőség, hogy ha valaki nem tagállami állampolgár, akkor felvehesse az uniós állampolgárságot. Ezt ugyanis a nemzetállamok semmiképpen sem engednék meg.

Az 1999-ben hatályba lépett Amszterdami Szerződés rendelkezései egyértelműen a szociális jogok kiterjesztése felé mutatnak, de ez még nem jelenti azt, hogy egységesen sikerülne megnyerni a tagállamokat a szociálpolitika teljes közösségi szintre emelésére (pl. Nagy-Britanniát), de még inkább bizonytalan az, hogy a polgárokból ez az intézkedés jó benyomást keltene-e, és közelednének-e az Unió felé.

Nincs más hátra a konkrét döntés előtt, mint átmeneti megoldást találni.

---

1 Czuczai J., Ficzer L. [1997].

A megreformált információs politikának jó esélye lehet arra, hogy sok polgárt fordítson az Unió oldalára, arra kell helyezni a hangsúlyt, amit a polgárok – vélhetőleg – hallani szeretnének. Ki kell domborítani azokat a intézkedéseket, amelyek sokak számára pozitívnak tűnnek. Addig is, amíg a döntéshozatali rendszerben nem történik változás, erőfeszítéseket kell tenni a mechanizmus megértésére. Emellett van még hosszabb távú megoldás is. Van remény arra, hogy a fiatal polgárokat az oktatás révén úgy lehetne „formálni”, mellyel felkészülnének az új „állam” befogadására. Az identitás ily módon való megteremtésének azért is van sok esélye, mert a fiatalság sokkal szabadabban mozog az országok között, vagyis láthatóan kisebb bennük a nacionalizmus érzése, kisebb jelentőséget kap a nemzetállam. Az Unió ily módon biztos számíthat a globalizációra, a tradíciók lerombolásának és az általános értékvesztésnek a tendenciáira (megjegyzendő: sajnálatos módon).

Ez persze nem a fiatalok hibája. A mai rohanó világban egyre inkább értéküket vesztik az olyan fogalmak, mint tradíció, hagyományok, nemzeti identitás. Sokkal inkább az élet praktikussága a fontos.

Az oktatásnak konkrét reformokat kell végrehajtania az interkulturális szemlélet létrehozása érdekében. Ilyenek:<sup>1</sup>

- csereprogramok élénkítése,
- állampolgári ismeretek oktatása,
- Európáról szóló különleges tananyag megalkotása,
- idegen nyelvek oktatásának fokozottabbá tétele,
- európai történelem oktatása (egységként kezelve) stb.

Az oktatásnak le kell rombolnia az emberekben az előítéleteket, és az alábbi identitások megteremtésére kell helyezni a hangsúlyt:

- az ember méltósága és fontossága,
- társadalmi polgári identitás,
- egyenlőségen alapuló polgári identitás,
- interkulturális polgári identitás,
- ökológiai polgári identitás.

Feltehetnénk a kérdést: „Mi a teendő Európa számára?” A döntést nem a polgárok hozzák meg, de befolyásolni tudják, hiszen rájuk lesz hatással. Az biztos, hogy az Unió minden igyekezete ellenére hosszú folyamatról lesz szó.

## IRODALOMJEGYZÉK

A Schengeni Egyezmény felépítése, tartalma és végrehajtásának tapasztalatai.

Határórség Vezetőképző Intézet, Budapest, 1999.

A Schengeni Egyezmény. EU tények, Európai Tájékoztatási Központ, Budapest, 1999.

Az Európai Közösségek Bírósága és az Elsőfokú Bíróság. EU tények, Európai Tájékoztatási központ, Budapest, 2000.

---

<sup>1</sup> Kovács I. V. [1997].

- Az Európai Közösségek jogszabályainak gyűjteménye, 1. Alapintézmények, Római Szerződés, Budapest.
- BOLDIZS J.: Fogyasztóvédelmi kézikönyv. Aula Kiadó, Budapest, 1998.
- BOUCHER, F., ECHKENAZI, J.: A 15-ök Európájának kézikönyve. CO-NEX Könyvkiadó Kft., Budapest, 1999.
- CAIRNS, W.: Bevezetés az EU jogrendszerébe. Ernst & Joung, CO-NEX Könyvkiadó Kft., Budapest, 1999.
- CZUCZAI J., FICZERE L. (ed.): Európa A-tól – Z-ig. Az Európai Integráció kézikönyve. Európai Bizottság, 1997.
- EGYED M., GYULAVÁRI T.: Az Európai Közösség szociálpolitikája a kezdetektől a Maastrichti Szerződésig. Európai Tükör, 1998.
- Eurobarometer Nr. 48. 1997.
- Európai polgárság, új jogok. EU tények, Európai Tájékoztatói Központ, Budapest, 1999.
- FIELD, J.: Az európai dimenzió, oktatás, képzés és az EU. Oktatás, képzés, ifjúsáspolitikai összefüggései az Európai Unióban. Tanulmánygyűjtemény, 1998.
- GAZDAG F.: Európai integrációs intézmények. Osiris Kiadó, Budapest, 1999.
- <http://citizens.eu.int>. (2000. február 9.)
- <http://www.euro-ombudsman.eu.int>. (2000. február 9.)
- JAWETT J. R.: Az Európai Unió információs politikája: elmélet és gyakorlat. Partnerünk Európa (Európa Füzetek) ITD Hungary, 1994.
- KECSKÉS L.: EK-jog és jogharmonizáció. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1997.
- KOVÁCS I. V. (ed.): Az európaiság megteremtése az oktatás és a képzés segítségével. Európai Bizottság, Eurydice képviselő, Luxemburg, 1997.
- NAVRACSICS T.: Európai belpolitika. Az Európai Unió politikatudományi elemzése. Korona Kiadó, Budapest, 1997.
- TÖRZSÖK É. (ed.): Üzleti környezet az Európai Unióban. Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, Budapest, 1999.
- UGRÓCZKY M.: Az állampolgárság szabályozása Európában. Acta Humana Emberi jogi közlemények, No. 37-38., Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, 1999.

**SZEPES LÁSZLÓ\***

**A MAGYAR KORMÁNY BESZÁLLÍTÓI  
CÉLPROGRAMJA ÉS ANNAK  
ÖSSZEFÜGGÉSEI AZ ORSZÁG UNIÓS  
CSATLAKOZÁSÁNAK TERVÉVEL<sup>1</sup>**

**1. BEVEZETÉS**

Magyarországon a kis- és a nagyvállalatok közötti kapcsolatrendszer kialakulása a nyolcvanas évek elejére nyúlik vissza, amikor az újjáéledő kisvállalatok (elsősorban a gmk-k, kisebb magánvállalkozások, szövetkezeti formában működő vállalkozások) legfontosabb piacait az állami nagyvállalatok adták. Természetesen korábban is léteztek kisvállalkozások, de ezek jogi formája, struktúrája és a piacon betöltött szerepe jelentősen eltért a rendszerváltás után kialakult újakétól. A nagy iparvállalatok vidéki telephelyeket hoztak létre, virágzott a termelészövetkezeti melléküzemágak és (főleg az 1970-es évektől) a gmk-k rendszere. E kisvállalkozások egy része arra szakosodott, hogy a hiánygazdaságban a piaci rések valamelyikét kiszemelve az állami nagyvállalat beszállítója legyen. Az akkori állami nagyvállalatok pedig egyes nem kifizetődő résztevékenységeiket szívesen bízták az erre szakosodott kisvállalatokra. Az ily módon kialakult kapcsolati háló a csúcsára állított piramissal szemléltethető rendszerben működött szinte zökkenőmentesen egészen a rendszerváltásig. A helyzet 1989–90 után megváltozott, a termelési piramis a „talpára állt”, a folyamat jogi alapját az 1998. évi társasági törvény teremtette meg. Az állami nagyvállalatok tönkrementek, vagy magán-

---

\* A BGF KKF Európai Unió szakirányú képzésen 2000-ben végzett hallgató.

<sup>1</sup> A cikk a szerző hasonló című szakdolgozatának átdolgozott változata. Témavezető tanár: dr. Majoros Pál.



kézbe kerültek, a magyar piacon megjelentek a multinacionális<sup>1</sup> cégek. A kereslet diverzifikálódott, a minőségi követelmények emelkedtek. Az 1990-es évek elején működő, majd a magánszférában a vállalkozási boom nyomán létrejövő sok-sok kis cég azonban zömében nem volt képes a magas minőségi követelményeknek eleget tenni.

Hazánkban az 1989-90-es politikai rendszerváltást követően megindult az ország gazdasági életének átalakítása is. A kárpótlások és a privatizáció megteremtették a gazdaság magánosításának alapjait. Megszűnt az állami és szövetkezeti tulajdon meghatározó jellege, kialakultak a kisebb-nagyobb magánvállalkozások, számuk néhány év alatt többszázezerre nőtt. A folyamat jellegéből fakadóan e vállalkozások igen jelentős hányada tartozott a kezdőnek nevezhető kategóriába: többnyire gyenge lábakon álltak mind a személyi feltételek, mind a többi termelési tényező tekintetében. A kormányok – politikai irányultságuktól és elveiktől függetlenül – felismerték a kis- és középvállalkozások szerepét az ország jövedelemtermelő képességének növekedésében, ezért fontosnak tartották támogatásukat és saját ideológiájukkal összhangban, illetve a gazdaság pillanatnyi teherbíró képessége szerint igyekeztek segítséget nyújtani megerősödésükhöz, fejlődésükhöz.

A kisvállalkozások támogatásának bármely (GATT/WTO vagy EU-konform) formája egybecseng a fejlett országok törekvéseivel, sőt az EU-hoz közeledve Magyarországon is fontos iparpolitikai eszközzé válik. Egy-egy ország, illetve régió fejlődése és a piacok tekintélyes részét uraló nemzetközi nagyvállalatok versenyképessége ugyanis szorosan függ az egyre nagyobb foglalkoztatási és innovációs szerepet betöltő kisvállalati kör megerősödésétől.

A modernizációs program megvalósításáról született kormányhatározat<sup>2</sup> kimondta, hogy „a modernizáció és a polgárosodás olyan nemzeti ügy, amely a társadalom, a különböző politikai erők és a kormányzat összefogását, közös cselekvését igényli a fejlett Európához való csatlakozásunk érdekében”. A határozat előírta, hogy a felelős minisztériumok a program végleges változatának kimunkálása és elfogadása után dolgozzanak ki és hagyassanak jóvá részletes, a végrehajtás forrásait is megjelölő feladattervet.

Ilyen előzmények alapján a Miniszterelnöki Hivatal kezdeményezésére indult meg 1996 szeptemberében meghívott szakértők bevonásával az a műhelymunka<sup>3</sup>, melynek eredményeként megszületett a Beszállítói Célprogram néven ismertté vált országos méretű projekt. A célprogram olyan, politikai tartalommal is bíró kormányzati célkitűzés tehát, mely már a rendszerváltás után született és a kormányváltást követően is tovább él. Sőt, a jelenlegi kormány nemcsak folytatni kész, de fejlesztésére, bővítésére is gondol. Természetes azonban, hogy a politikai prioritások változása hatással volt és van a projekt alakulására, ezért érdemes megvizsgálni, mi is volt valójában a program eredeti célja és az hogyan változott

---

1 Tekintettel a témával foglalkozó érdeklődők és szakemberek hétköznapi szóhasználatára, gyakorlatára, itt és most, csupán a jelen dolgozat céljára a fenti jelzőket együtt és külön-külön is azonos tartalommal kezelem: a beszállítók vevő partnereit jelölöm így.

2 2348/1995. (XI. 16.) Korm. határozat a modernizációs programról.

3 A szakértői csoport munkájában kezdettől fogva aktívan részt vettem. Ennek alapján a felhasznált források között több helyen hivatkozom a munkacsoport belső, nem publikált anyagaira, dokumentumaira.

az előkészítés és megvalósítás során, mi a tartalma, hogyan halad és fejlődik-módosul a végrehajtás során, és milyen kapcsolatban van a program az ország uniós csatlakozási szándékaival, elképzeléseivel. Az mindenképpen leszögezhető, hogy a program kidolgozására irányuló kezdeményezés életrevalónak és hasznosnak bizonyult, jelentőségét nem csupán a kis- és középvállalkozásoknál jelentkező közvetlen haszon adja, propaganda-értéke is magas a gazdasági külkapcsolatok fejlesztésében.

A fenti célok megfogalmazásakor és a megvalósításukhoz vezető úton mindvégig szem előtt kellett és kell tartani az Európai Unióhoz való csatlakozási szándékunkat, hiszen a Közösség tagjai is fokozott figyelmet fordítanak arra, hogy

- a kis- és középvállalkozások kiegyensúlyozott pénzügyi struktúrák kialakítása révén szilárd és kedvező pénzügyi környezetben nézhessenek szembe a különböző gazdasági ciklusok kihívásaival,
- többek között gyakorlati jogszabályok megfogalmazásával, jogaik és kötelezettségeik korlátozásmentes érvényesítésével bátorítsák az alvállalkozói tevékenységet, bátorítsák a kis- és középvállalkozásokat a központi (állami) munkákban, ellátásban és szolgáltatásban való részvételre,
- például az őket érintő adminisztrációs és szabályozási eljárások egyszerűsítésével támogassák a kis- és középvállalkozások fejlesztési potenciáljának érvényesülését,
- támogassák a magasintű szakmai képzésben vállalt szerepüket stb.

Az Európai Unió elsősorban a jogi, intézményi és az információs infrastruktúra fejlesztésével próbálja elérni, hogy az alvállalkozói háló minél sűrűbb legyen. Már több mint egy évtizede működik például a BC-NET<sup>1</sup> számítógépes partnerközvetítő rendszer, amelybe már sok magyar vállalat is bekapcsolódott. A hálózatot közösségi pénzből építették ki és vállalatok ezreit kapcsolja össze állami, kamarai és magántulajdonú tanácsadói irodákon keresztül. A Közösségen belül a nagyvállalatok és kisebb beszállítóik tartós együttműködése a nagyok versenyképességének egyik forrása. A kapcsolatok fejlesztésében mindkét fél érdekelt, azonban többnyire a nagyvállalatok azok, amelyek – megrendeléseikhez kötődve – változatos eszközökkel serkentik a beszállítói kör műszaki fejlesztéseit, beruházásait, a minőségi rendszerek kiépítését, sőt arra is képesek, hogy lobbizzanak a kormányoknál állami támogatásokért, kedvezményekért.

Melyek voltak és maradtak, illetve lesznek a jövőben azok a tennivalók, amelyeket a magyar gazdasági helyzet és sajátságok figyelembevételével el lehet és kell végezni, ha el kívánjuk érni, hogy a magyar kis- és középvállalkozói szektor képviselői termelési, pénzügyi-gazdálkodási, technológiai és versenyképességi szempontból egyaránt felzárkózzon legalább az európai középmezőnyhöz? Hogyan érhető el, hogy a magyar vállalkozások a beszállítói tevékenység mennyiségileg és minőségileg magasabb szintjére jussanak, azaz fejlettebb termékeiket nagyobb

---

1 A BC-NET (Business Co-operation Network) az Európai Unió üzleti-vállalkozási hálózata, 40 országban együttesen több mint 300 társult tanácsadóval. Tevékenysége keretében segíti a kis- és középvállalkozások és szervezetek, egyetemek és egészségügyi és más intézmények közötti kapcsolatokat felvételét és ápolását. A tanácsadókat az EU illetékes főigazgatósága (Commission Directorate for Enterprise Policy Distributive Trades, Tourism, and Cooperatives) bízza meg.

mennyiségben és a termelési piramis (ha úgy tetszik, a beszállítói lánc) minél magasabb szintjén tudják értékesíteni? Milyen eredményeket és tapasztalatokat hoztak az eddigi intézkedések? Ezekre a kérdésekre kívánok röviden választ adni a jelen írás keretei között.

## 2. POLITIKAI ÉS GAZDASÁGI CÉLOK

A célprogram kidolgozását végző szakértői munkacsoport azt a feladatot kapta, hogy a kormány modernizációs programjával összhangban fogalmazza meg egy, a kis- és középvállalkozások beszállítói képességeit fejleszteni képes támogatás program gazdaságpolitikai és nemzetgazdasági célkitűzéseit. A munkacsoport résztvevői irányelveként határozták meg a következőket. A megvalósítandó program

- hatásaiban legyen beruházás-ösztönző, legyen vonzó a külföldi (multinacionális) vállalatok számára, segítse elő a külföldi tőke fokozódó mértékű beáramlását;
- biztosítsa a végrehajtáshoz, megvalósításhoz szükséges forrásokat;
- a benne foglalt támogatásokat közvetlenül a magyar kis- és középvállalkozói szektor tagjainak juttassa;
- segítse elő a célszektorhoz tartozó magyar vállalkozásoknak az európai piac követelményeihez való minél gyorsabb és minél teljesebb alkalmazkodását.

Fontos és nem könnyű feladatnak bizonyult, hogy a csoport meghatározza azokat a kritériumokat, melyek alapján kijelölhetővé vált a célprogrammal érintettek köre. Nem létezett még ugyanis az országban egységesen elfogadott ismérrendszer a **kis- középvállalkozások meghatározására**, ugyanakkor nyilvánvaló volt az is, hogy nem lehet kritika (értsd: a nagyságrendi különbségekből fakadó eltérések figyelembe vétele) nélkül, vagyis automatikusan átvenni az Európai Unióban használt kritériumokat. Az többé-kevésbé elfogadott álláspont volt, hogy a konformitás érdekében a besorolásnál számításba kell venni az alkalmazottak számát és a vállalkozás tőkeerejét akár az éves nettó árbevétel, akár a mérleg-főösszeg alapján, de a határértékeket a magyar gazdaságra jellemző adatok alapján kell meghatározni. Így alakult a később hivatalosan is elfogadott, a jogalkotásban is használt<sup>1</sup> számsor.

Ezt egészíti ki az uniós szabályzással összhangban később csatolt klauzula a **jelentős befolyással bíró kapcsolt társulásokról**, mely szerint a kis- és közepes vállalkozásban nem lehet 25%-nál nagyobb együttes tulajdoni hányada egy, vagy több olyan vállalkozásnak, amelynek számszerű adatai meghaladják a kis- és középvállalkozásokra érvényes fentieket (ha volna ilyen tulajdonos, akkor az egyéb adatoktól függetlenül a vállalkozás nem sorolható ezen kategóriák egyikébe sem).

---

1 Például 8/1999. (I. 20.) FVM rendelet az agrárgazdasági célok 1999. évi költségvetési támogatásáról.

*1. táblázat*  
*A vállalkozások csoportosítása (az egyes kritériumok vagylagosak)<sup>1</sup>*

Méret	Alkalmazottak száma	Vagylagosan:	
		nettó árbevétel	mérleg főösszeg
<b>Mikrovállalkozás</b>	0-10		
Kisvállalkozás	11-50	<1 000 M Ft	< 700 M Ft
Közepes vállalkozás	51-250	5 000 M Ft <	3 500 M Ft <
Nagyvállalkozás	250<	5 000 M Ft <	3 500 M Ft <

(Összehasonlításként: az EU-ban nagynak az 500 főnél több alkalmazottat foglalkoztató vállalkozást minősítik, a jelentős befolyással bíró kapcsolt vállalkozás kritériuma azonos.)

A mintegy féléves tervező munka eredményeként létrejött a program vázlatára és részletes tervezetére. Ebben már szerepeltek az oktatási-képzési programok, a javasolt technológiai felmérő és tanácsadó szolgáltatások, a létrehozandó adatbázis struktúrája és tervezett tartalma, valamint a pénzügyi támogatási formák. Erre a dokumentumra alapozva hozta meg a kormány a célprogram megindítását célzó döntését.

A gazdasági átalakulás meghatározó szereplői napjainkban a világ azon multinacionális cégei, amelyek a rendszerváltást követő években több mint 20 Mrd USD értékű beruházást hoztak létre Magyarországon. Ezek a cégek a hazai nagyvállalatokkal együtt számottevő beszerzési igényrel jelentek meg a magyar gazdaságban. A nagyvállalatok számára történő alkatrész és részegység beszállítás, a termelő tevékenységükhöz kapcsolódó szolgáltatások biztosítása a globalizáció korában a beszállítói hálózatokat a gazdasági élet kulcsszereplőivé tette.

A kormány a Beszállítói Célprogrammal mindazon hazai vállalkozásnak kíván segíteni, amelyek már üzleti kapcsolatban állnak egy nagyvállalattal, vagy a jövőben kívánnak beszállítókká válni. A beszállítói lánc nagyon sok elemből, az egymást segítő, kiszolgáló kis- és közepes méretű vállalkozások rendszeréből áll. A lánc tagjainak igen komoly – sok esetben a végfelhasználó multinacionális cég által meghatározott – követelményrendszerrel kell kielégíteni: finanszírozás, technológiafejlesztés, minőségbiztosítás, oktatás, képzés, exportösztönzés, azonban egyetlen beszállítói célprogram sem lehet sikeres e területekre irányuló központi támogatás hiányában.

### 3. A PROGRAM MEGINDÍTÁSA

- Ezek alapján fogalmazódott meg a célprogram első szakaszának tartalmi vázlatára:
- oktatási anyag összeállítása a cégmenedzsment, beszerzési és értékesítési piac, minőségbiztosítás, logisztika elméleti alapjaiból,

<sup>1</sup> Forrás: a szakértői csoport jegyzőkönyvei, belső felhasználásra készült anyagai.

- a beszállítói tevékenységre alkalmas (vagy azt már végző) cégek műszaki-technikai auditálása,
- információs és pénzügyi támogatási formák kidolgozása, javaslat a források biztosítására,
- információs és partnerközvetítői célú adatbázis létrehozása.

A program végrehajtása 1997 júliusában kezdődött meg, a tevékenységbe ekkor már a munkamegosztás keretében az érdemi szerepet vállaló kormányzati, kvázi-kormányzati intézmények és a vállalkozói szféra képviselő is bekapcsolódtak. Néhány a legfontosabbak közül:

- Magyar Vállalkozásfejlesztési Alapítvány
- PROMEI Modernizációs és Euro-Atlanti Projekt Iroda Kht.
- ITD-Hungary
- Nemzetközi Technológiai Intézet
- Magyar Ipari és Kereskedelmi Minőségfejlesztési Központ
- Logisztikai Fejlesztési Központ
- Multibridge Tanácsadó és Kereskedelmi Kft.
- Budapesti Vállalkozásfejlesztési Alapítvány
- Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara

#### 4. A CÉLPROGRAM SZAKASZAI 1997-1999 KÖZÖTT

Az első érdemi egyeztetések során a program végrehajtásában résztvevők és a „megrendelő” IKIM képviselői tisztázták, hogy az első, nagyjából hat hónapos szakasz során két fő feladatot kell megvalósítani:

- egy, a beszállítói tevékenységről, a beszállítói státusz elnyeréséhez és megtartásához szükséges tájékoztató-oktató információs csomag összeállítása és terjesztése az elérni kívánt kis- és középvállalkozások között,
- egy olyan adatbázis létrehozása, mely egyrészt felméréseken alapuló tényleges és lehetőleg folyamatosan naprakészen tartott adatokat (céginformáció, üzleti eredményesség, technológiai képességek) tartalmaz a potenciális beszállítókról, másrészt többszintű hozzáférési lehetőség és jogosultság kialakításával biztosítja

⇒ az érdeklődők (vagyis a potenciális megrendelők) elsődleges információs igényeinek kielégítését,

⇒ a lehetséges partnerek kiválasztását követően részletesebb tájékoztatás elkészítését teszi lehetővé,

⇒ biztosítja a kormányprogram kedvezményezettjeinek (a különféle támogatási formákat igénylő vállalkozásoknak) a nyilvántartását, illetve az üzleti titok megtartásával a bármilyen formájú pénzügyi támogatás sorsának követését.

Rögzítették, hogy a magyar ipari ágazatok helyzetét, fejlettségét és esélyeit figyelembe véve az első szakaszban a járműiparra és az elektronikai iparra, illetve a mindkettőhöz kapcsolódó műanyag- és gumiiiparra célszerű a figyelmet összpontosítani, mert itt várható a megrendelő és beszállító közötti kapcsolatok remélt kialakulása, fejlődése.

## 4.1. Megbeszélések, munkaértekezletek

Már az első eszmecezerék felszínre hoztak egy újabb terminológiai problémát: ki a beszállító, mi a beszállítói tevékenység? Hosszú, elméleti fejtegetéseket és gyakorlati tapasztalatokra való hivatkozások sorát felvonultató viták után végül azt a megfogalmazást sikerült elfogadtatni, hogy „**beszállító az, aki rendszeresen, lehetőleg szerződéses kapcsolat keretében nem kereskedelmi forgalom számára értékesíti termékét további feldolgozás, beépítés, illetve gyártási folyamatban való felhasználás céljából**”<sup>1</sup>. Ez a megfogalmazás egyrészt elegendően rugalmasnak tűnt ahhoz, hogy ne rekessze ki az évente egy-két alkalommal szállított nagy értékű berendezések gyártóit, ugyanakkor magába foglalja a (többnyire) multinacionális cégek által támasztott kritériumrendszereket<sup>2</sup> is. A definíció tudatosan nem tér ki arra, hogy a gyártó termelésének milyen hányadát értékesíti ilyen formában, mert megfogalmazói ezt az üzleti stratégia, vagy ha úgy tetszik, eredményesség fogalomkörébe tartozónak tekintették.

Ezen értelmezés alapján például a gépkocsi ablaktörlő-motor beszállítói termék, ha (bizonyos mértékig függetlenül a kereskedelmi lánc hosszától) egy autógyárba jut el, ahol az új autókba építik be, de nem számít annak, ha pótalkatrészként kereskedelmi forgalomban való értékesítésre adják el.

Egy másik, alig több, mint hangsúlyait tekintve eltérő megfogalmazás szerint: „*Beszállítói tevékenységnek azt a termelési együttműködést nevezzük, amelynek során*

- *hosszú távú (illetve rendszeres) szerződéses kapcsolatban*
- *további megmunkálási, feldolgozási, összeszerelési műveletre alkalmas, de*
- *végző fogyasztásra önállóan nem alkalmas terméket*
- *nagy sorozatban állítanak elő.*”<sup>3</sup>

Sok időt és energiát fordítottak a résztvevők arra, hogy a felépítendő **adatbázis tartalmát és feltöltésének** módját a már ismert és várhatóan később felmerülő igényekhez igazítva határozzák meg. Ennek alapján alakult ki az az **európai gyakorlattal is jól harmonizáló kérdőív**, mely két lépcsőben (egy „önbevallásos” alap- és egy személyes felméréshez kapcsolódó részletes kérdés-csomag segítségével) biztosította a szükséges adatokat, információkat.

## 4.2. A megvalósítás szakaszai

E szakaszban már kialakult döntés volt, hogy a célprogram végrehajtását az IKIM-en belül létrehozott Beszállítói Programiroda felügyelete mellett a Magyar Vállalkozásfejlesztési Alapítvány<sup>4</sup> irányítja és koordinálja, míg a megvalósítás

---

1 Forrás: a szakértői csoport jegyzőkönyvei, belső felhasználásra készült anyagai.

2 Ezek a hazánkban megtelepedett multinacionális cégekkel készített szakértői interjúk és a cégek által átadott, erre vonatkozó dokumentumok alapján váltak ismertté és később publikussá, ld. később.

3 Beszállítói Célprogram, Összefoglaló jelentés és javaslatok, tanulmány az MVA megbízásából, 3k Consens Iroda, 1997.

4 Az MVA a szellemes „MENTOR” nevet adta a Beszállítói Célprogram általa menedzselte akció-csomagjának.

többi résztvevője szakmai kompetenciája és a munkamegosztás szerint vett részt. A feladatokat a következők szerint csoportosították:

#### 4.2.1. Szakmai téren

- a beszállítói tevékenységgel összefüggő nemzetközi folyamatok megismerése;
- a magyar piacról alkatrészeket, részegységeket vásárló nemzetközi nagyvállalatoknak, vállalat-csoportoknak a (potenciális) beszállítókkal szemben támasztott kritérium- és feltételrendszerének megismerése (gazdasági-pénzügyi, minőség-biztosítási és logisztikai szempontból);
- a program szempontjából számításba vehető magyar kis- és középvállalkozások felmérése, technológiai és gazdálkodási auditálása, előszűrése, kiválasztása (iparáganként);
- informatikai felkészítés (tájékoztató anyagok kidolgozása, oktató-képző tanfolyamok szervezése és lebonyolítása);
- a felkészülés keretében szükségessé váló technológiák felkutatása, beszerzése (technológiatranszfer lebonyolítása)
- a potenciális beszállítók minősítése a nemzetközi szabványok (ISO 9000 sorozat) és vásárlók egyedi kritériumai szerint.

#### 4.2.2. Pénzügyi téren

- a program kidolgozása pénzügyi feltételeinek biztosítása;
- a program végrehajtásához szükséges finanszírozási rendszer (kedvezményes hitel, hitelgarancia, kamattámogatás stb.);
- a makrogazdasági környezet esetleg szükségessé váló módosítása, formálása (törvényhozási és pénz-politikai, pénzintézeti szinten).

A pénzügyi támogatás lehetséges formái:

- ⇒ kamattámogatás biztosításával,
- ⇒ OMFB-GM fejlesztési pályázatokkal,
- ⇒ kockázati tőke bevonásával,
- ⇒ termelőeszköz lízinggel,
- ⇒ faktorálással

#### 4.2.3. Marketing tevékenységben

- a program kidolgozásának szakaszában kapcsolattartás a multinacionális cégekkel, informatív együttműködés;
- az első (pilot-) projekt(ek) végrehajtása során (pl. autóipar) folyamatos együttműködés a „naprakész” információk cseréje érdekében (pl. konkrét szállítási igények és már minősített vállalkozások tekintetében), ez egyben a program folyamatos ellenőrzését, tesztelését is hivatott szolgálni;
- az aktív szakaszban rendszeres kapcsolattartás a multinacionális cégekkel a befektetési kedv és a magyar beszállítói kör növelése érdekében.

A fenti szakaszok kialakításával egyidejűleg megfogalmazódott az is, hogy mik a program végrehajtásának várható előnyei a külföldi partnerek számára:

- a kedvező gazdasági feltételek között beszállítói tevékenységre felkészített magyar termelők mennyiségileg, minőségileg és ár tekintetében egyaránt versenyképes termékkel várják a szerződéseket, megrendeléseket (az esetek több-

- ségében, vagyis az előkészítés során a program-gazdával együttműködő külföldi partnerek esetében már az egyedi igényekhez is igazodva);
- az aktív szakaszban a befektető a partnerválasztásban idő- és pénzigényes piackutató munkát takaríthat meg jutányos szolgáltatási díj fejében;
  - a programhoz kapcsolódó követő (follow-up), szinten tartó tevékenység biztosítása intézményi szinten, folyamatos konzultációs lehetőség.

## 5. A BESZÁLLÍTÓI CÉLPROGRAM ELSŐ SZAKASZÁNAK TARTALMI CSOPORTOSÍTÁSA

A megvalósítás feladatainak és szakaszainak meghatározásakor azt is számításba kellett venni, hogy további problémákat jelent a kis- és középvállalkozások többnyire **képzetlen menedzsmentje**, a gyenge vagy nem is létező **marketingje**, az **idegen** (elsősorban az angol vagy német) **nyelv**, mint kommunikációs eszköz ismeretének hiánya. A krónikus **tőkehiányt** reprezentálja, hogy a hazai kis- és középvállalkozások gépparkjának és berendezéseinek közel 35%-a 15–20 éves életkorú.

A beszállítói célprogram kis- és középvállalkozásokat felzárkóztató programjában ezért többek között az alábbiak szerepelnek:

- Országos beszállítói információs hálózat létrehozása, ami első lépésben kiterjed a céliparágként kijelölt gép- és járműiparra, az elektronikai és elektrotechnikai, valamint a gumi- és a műanyagiparra, második lépésben pedig a könnyűiparon belül a papír-, textil- és bőrfeldolgozó iparban működő kis- és középvállalkozásokra, valamint a kutatási és fejlesztési tevékenységet végző vállalkozásokra (egyetemek, kutatóintézetek, mérnöki irodák). Erre az adatbázisra támaszkodva az MVA hálózatára építve kíván megteremteni egy országos, interaktív ügyfélszolgálati-ügynökségi hálózatot a szüksége informatikai háttérrel.
- Pályázatok útján igénybe vehető oktatási, képzési, továbbképzési és tanácsadói szolgáltatások biztosítása, amelynek célja a céliparágakban működő vállalkozások működési feltételeinek, versenyképességének javítása. A támogatást nem a szolgáltatást nyújtó intézmények, hanem közvetlenül a vállalkozások kapják.
- A pénzügyi támogatási rendszer megteremtése a beszállítói státuszukat igazoló pályázók részére, új pénzügyi konstrukciók kidolgozásával, forráskoordináció biztosításával (lízingtámogatás, beszállítói faktorálás támogatása, oktatás, képzés támogatása, ISO, QS minőségi tanúsítvány megszerzésére támogatás, exportcélú termeléshez és forgalmazáshoz szükséges forgóeszköz, illetve fejlesztési hiteltámogatás).



## 5.1. Oktatás, képzés

Már 1997 őszére létrejöttek az első eredmények: multimédiás CD-ROM-on és (rövidített változatban) könyv formájában is megjelent az IKIM kiadványa Beszállítói Célprogram<sup>1</sup> címmel.

A tájékoztató és oktatási célokat egyaránt szolgáló könyv külön fejezetekben ismerteti a magyarországi „multik” *követelményrendszereit*, elvárásait, majd a piacról és a vállalatirányításról szóló részben a vállalkozási *tervezés*, a *pályázatokon* való részvétel elméleti és gyakorlati alapjait, ezután a *beszerzési* piaccal kapcsolatos alapismereteket és gyakorlati tudnivalókat mutatja be, az alapfogalmaktól a fejlett technológiai megoldásokig terjedő tájékoztatást ad a *logisztika* kérdéseiről, bemutatja a *partnerkapcsolatok* fontosságát és kialakításuk, kezelésük formáit és módjait, részletesen ismerteti a nemzetközi szabványokon és módszereken alapuló *minőségbiztosítási* rendszereket (ISO 9000-es sorozat, QS 9000, TQM), bevezet az *EU jogi szabályozási* rendszerének alapfokú ismereteibe, ismerteti a kis- és középvállalkozások esetében számításba veendő *hazai jogszabályi környezetet*.

A könyv megjelenésével párhuzamosan megindult az előkészítő szervezése azoknak programoknak, melyek célja kiválasztott vállalkozások, illetve vezetőik felkészítése volt az (elsősorban minőségbiztosítási területen történő) oktatás és továbbképzés megindításával, hogy ezek nyomán az érintettek immár saját kezdeményezésükre, de a szállítói célprogram által biztosított támogatások felhasználásával fejleszthessék vállalkozásaikat és elinduljanak a szállítói válás útján. Ezen akciók és programok szervezésében és lebonyolításában oroszlánrészt vállaltak a Helyi Vállalkozásfejlesztési Központok, az MVA regionális „kirendeltségei”.<sup>2</sup>

Sorra kapcsolódtak be a munkába a szakmai és érdekképviseleti szervek is, jelentősen kibővítve ezzel a központi programok által megcélzott és elérhető vállalkozások körét.<sup>3</sup>

## 5.2. Felmérések, adatbázisok létrehozása

A célprogram feladatai között első helyen szereplő adatbázis létrehozását alapos szakmai előkészítés előzte meg. Ez magába foglalta a korábbi hazai felmérések tapasztalatainak elemzését és az UNIDO ebben a témában használt nomenklatúrájának tanulmányozását is. A szakértők számba vették a lehetséges informatikai rendszereket, kiválasztották a működés számára legalkalmasabb számítógépes környezetet. Elkészültek a szállítói adatbázis feltöltéséhez használandó kérdőívek, megindult a központi adatbázis fogadóképes felületének, adatmezőinek kialakítása, az adatrögzítés mielőbbi elindításához.

---

1 Beszállítói Célprogram, oktatási anyag, a Gazdaságfejlesztési Célelőirányzat támogatásával, 1997.

2 Az idézőjeles írásmóddal azt kívánom jelezni, hogy e HVK-k, bár szakmai irányításukat az MVA-tól kapják, szervezetenként és gazdálkodási szempontból önálló intézmények.

3 Pl. Irány az EU, Vigyázz, kész, rajt, Bevezető kézikönyv kis- és középvállalkozásoknak, BKIK, 1998. Budapest.

Három kiemelt ágazatban kb. 5900 céget tartalmazó listát állítottak össze, amelynek alapján az ország megyéiben működő Helyi Vállalkozásfejlesztő Központok megkezdték a cégszemlék gyűjtését és ellenőrzését.

Az első fordulóban országosan közel hatezer vállalkozás kapott postai úton visszaküldendő kérdőívet, mely a cég alapinformációról, fő tevékenységéről, gazdálkodási adatairól, termékeiről és alkalmazott technológiáiról tartalmazott kérdéseket. A visszaérkezett kérdőívek alapján választották ki azokat a cégeket, melyeknél több szakemberből álló munkacsoportok teljes körű auditálást végeztek és tapasztalataikra alapozva elsődleges javaslatokat tettek a kidolgozandó vállalatfejlesztési koncepció alapjaira.

Az eredeti elképzelések szerint háromszintű adatbázist terveztek létrehozni, melynek formai és szerkezeti felépítése, illetve tartalma megfelel az európai normáknak. A felhasználói interfész és az adatok magyar nyelvűek, az idegen nyelvű (angol) változat kidolgozását szintén tervbe vették. A projekt első szakaszában mintegy 300 cég adatai kerültek az adatbázisba, a második szakaszban megvalósult bővítéssel ez szám mintegy 1500-ra tehető.

Az adatbázis tartalmi struktúrája a következő:<sup>1</sup>

1. Első szint
  - 1.1. Azonosító adatok (név, székhely és telephelyek fizikai címe, levélcímek, telefon, telefax, e-mail, alapítás ideje, vezető személye, külső kapcsolat-tartó személye, a kapcsolattartás nyelve[i])
  - 1.2. Pénzügyi-tulajdonosi adatok (alaptőke, éves forgalom, tulajdonosi szerkezet)
  - 1.3. Termelési adatok (az alkalmazottak száma, tevékenységi terület/ágazat, a termelő terület nagysága, főbb termékek felsorolása szöveges formában, termelési jellemzők); tevékenység TEÁOR szerint (cégbírósági adatokkal); minőségbiztosítás (kelte, fajtája, érvényessége, minősítő szervezet)
2. Második szint
  - 2.1. Pénzügyi adatok (nyilvános cégbírósági információk)
  - 2.2. Referenciák (szerződéses partnerek [vevők] listája, minősített és/vagy kiemelkedő termékek, saját termékek)
  - 2.3. Termelési adatok (részletes műszaki-technológiai kapacitások)
3. Harmadik szint
  - 3.1. Pénzügyi adatok (nem nyilvános banki információk, hitelek, támogatások, hitelképesség,)
  - 3.2. Működési állapot (rendes, átalakulás, privatizáció stb.)

A kialakított és adatokkal feltöltött adatbázis a GM tulajdonában van, kezelése és üzemeltetését alvállalkozónak adta ki. A jelenleg működő első két szint segítségével kedvezményes kapcsolat-felvételi és partnerkeresési szolgáltatások nyújthatók, elsősorban a beszállítókat kereső hazai és multinacionális nagyvállalatok számára.

---

<sup>1</sup> Forrás: a szakértői csoport jegyzőkönyvei, belső felhasználásra készült anyagai.

## 6. A BESZÁLLÍTÓI CÉLPROGRAM FUNKCIÓI

### 6.1. Vevőtoborzás

A beszállítói célprogram sikeres indításához szükség volt néhány kulcsfontosságú nagyvállalat megnyerése, akik hajlandók voltak támogatni a programot és aktívan részt venni a megvalósításban. Ez azt jelenti: a vevők hajlandók áldozni arra, hogy erőforrásaik egy részét a programban való részvételre fordítsák annak érdekében, hogy egyes kiválasztott, potenciális beszállítók adottságait javítsák. Teszik ezt azzal a távlati céllal, hogy végül megrendelésekről tárgyalhassanak ezekkel a beszállítókkal. Természetesen a meggyőzés egyik módja, hogy kikérjük a vevők véleményét arról, hogy mely beszállítókat válogassuk be a program kedvezményezettjei közé.

A program egyik legfontosabb kezdeti tevékenysége a vevők toborzása volt. A beszállítói célprogramot előkészítő szakértői csapat 1998 januárjában meghívta azon nagyvállalatok vezetőit, amelyek a leginkább érdekeltek lehetnek egy ilyen programban. A kormányzati oldal és a vállalatok képviselői megismerhették a program célkitűzéseit, a kormány elkötelezettséget vállalt a program megvalósítása mellett, s kérte a cégek csatlakozását és támogatását. 1998 márciusában a Magyar Kormány miniszterelnöke és a nagyvállalatokat képviselő Joint Venture Szövetség, valamint a Nemzetközi Vállalatok Magyarországi Társasága vezetői aláírták a **Beszállítói Chartát**.

A Beszállítói Charta aláírásával a kormány vállalta a célprogram folyamatos támogatását, a beszállítói rendszer hatékony működése feltételeinek biztosítását, míg a hazai és nemzetközi nagyvállalatok cégek kötelezettségként vállalták, hogy elősegítik, a leendő beszállítóknak minden fontos információval való ellátását, megvizsgálják termékfejlesztésre irányuló, beszállítóktól származó javaslatokat, illetve a beszállítói feladatok megvalósításához szükséges eszközök beszerzésében, szerelésében és fejlesztésében való közvetlen részvételi lehetőségeiket.

### 6.2. Piackutatás

A piackutatás keretén belül történt a belföldi beszállítói piac kínálati és keresleti oldaláról, a belföldi beszerzések iránti vevői keresletről, valamint a potenciális beszállítók képességeiről és szállítói kapacitásáról szóló információk gyűjtése, aktualizálása és terjesztése. Miután ezen információknak pontosnak és naprakésznek kell lenniük, a piackutatás ismétlődő jelleggel zajlott a beszállítói célprogram egész ideje alatt. Az adatbázisba történő bekerülés ingyenes, alapfeltétele, hogy a vállalat feldolgozóipari tevékenységet folytasson és az erre a célra rendszeresített adatlapot kitöltse.

### 6.3. Partnerközvetítő tevékenység

A beszállító kapcsolatteremtés kulcsa a beszállítói menedzser és az üzleti szereplők közötti személyes és folyamatos kapcsolattartás. Az e speciális célra kialakított kommunikációs rendszer (KAPU) lényege a kapcsolattartás segítése előre

programozott eljárásrenddel. Alaphelyzetben a helyi beszállítói menedzser a beérkező konkrét vevői igények alapján leválogatja a feltételeknek leginkább megfelelő beszállítókat, akiket kiértesít a lehetőségről, illetve ajánlatot kér tőlük. A visszaérkező ajánlatokat értékeli, majd megszervezi a beszállítók és a vevők találkozását, illetve folyamatosan segíti őket az üzleti kapcsolat létrejöttéig. A beszállítói „KAPU” rendszert használó vevőknek vállalniuk kell, hogy az üzleti kapcsolat létrejöttétől függetlenül egy erre a célra készült formanyomtatványon visszajelzést adnak a beszállító menedzsernek, aki értékeli a tapasztalatokat és javaslatokat tesz a beszállító számára a helyzetét javító intézkedések megtételére, tanácsadás, oktatás igénybevételére.

A program munkatársa a beszállítónál tett látogatása során számos olyan kérdést tesz fel, amely alapján a „KAPU” rendszerben előállíthatja az adott beszállítóra vonatkozó horizontális és vertikális beszállítói-lánc térképet, amely megmutatja az adott vállalkozás helyét és jelentőségét a beszállítói piramisban. A beszállító jelentőségét az általa előállított, illetve hozzáadott érték írja le a legjobban, amelynek értékelése szintén elvégezhető a rendszer keretein belül a „SAVE” (Supplier Added Value Enterprise) módszerrel.

#### ***6.4. A beszállítók teljesítményére vonatkozó alapelvárások***

Ahogy a piackutatás biztos alapot szolgáltat a promócióhoz, a teljesítményre vonatkozó alapelvárások olyan támpontokat, illetve mérföldköveket jelenthetnek, amelyekhez hozzá kell igazítani a beszállítók modernizációs és fejlesztési tevékenységét és amelyekkel mérhető annak eredménye. Mivel a stratégiai cél a nemzetközileg versenyképes beszállítók piacra jutásának elősegítése, az alapkövetelmény-rendszer a nemzetközi versenyben kialakult szabványokon alapul.

A beszállító vállalkozások teljesítőképségének konkrét felmérésére az MVA 1998-ban a Nemzetközi Technológiai Intézettel együttműködve a magyarországi körülményeknek megfelelően módosította a Steinbeis Alapítványtól átvett POTSTAR nevű, a vállalkozások képességeinek számszerűsítésére, elemzésére alkalmas módszert<sup>1</sup>. A vállalati teljesítmény-diagnózis 1998-ban összesen 92 cégnél készült el. A felmérés alapján kapott értékek nem csak a leendő beszállítókat kereső nagyvállalat döntéshozóinak nyújt egyszerűen kezelhető, könnyen értelmezhető összképet a potenciális partnerről, hanem a felmért cég is szembesülhet eredményeivel és hibáival. Ha a vállalkozás vezetése a hibákat ki akarja javítani, esetleg minőségi fejlődést kíván elérni meglévő eredményeiben, akkor az elkészülő diagnózist minden esetben terápiának, illetve akciónak kell követnie, amihez a program erőforrásaihoz mérten, pályázati keretek között nyújt vissza nem térítendő támogatást.

---

<sup>1</sup> A módszer lényege, hogy a valóság egy tetszőlegesen bonyolult rendszerét, a leírására alkalmas modell megalkotása után értékelni, minősíteni és az eredményt szemléletes polárdiagrammal ábrázolni lehet. Fontos előnye a módszernek, hogy az értékelés-minősítés szempontjai (a leíró modell elemei) lehetnek számszerűek és leíró jellegűek egyaránt, az egységes értékelés és megjelenítés megoldott.

### **6.5. Promóció – vagyis a program „eladása”**

A promóciót három egyformán fontos szinten kell végezni, mégpedig: a vevő-beszállító kapcsolatok promóciója vállalati szinten, a beszállítói koncepció és rendszer promóciója tágabb, iparági szinten és a beszállítói célprogram promóciója általánosságban a nagyközönség felé.

A vevő-beszállító kapcsolatok szintjén a beszállítói célprogram megpróbálja a vevőket a helyi beszállítókkal összehozni. Beszállítói adatbázisok segítségével a KAPU rendszeren keresztül képes meghatározni és közvetíteni a vevők beszerzési igényeit, majd megfeleltetni azoknak az ígéretes helyi beszállítókat.

Az (elméleti) ismeretek szintjén a beszállítói célprogramnak iparág-specifikus promóciós kampányt kell folytatnia, fel kell hívnia a figyelmet az *iparágak közötti* beszállítói kapcsolatokra és hasznos gyakorlati információkat kell terjesztenie. 1998-ban beszállítói konzultációs programokat szerveztek, melyeknek elsődleges szerepe, hogy fórumot teremtsenek a beszállítói célprogramba bekapcsolódó kis- és középvállalkozások számára ahhoz, hogy megismerhessék néhány nagy, a magyar piacon jelentős súlyú multinacionális vállalat beszállítói igényeit, illetve elvárásait beszállítóival szemben. Az ilyen fórumok során a potenciálisan beszállítóvá váló kis- és középvállalkozások vezetői találkozhatnak a multik „beszerzési csapatával”, akik a saját vállalatuk bemutatásán túl a multinacionális vállalatok gondolkodását, működését, a világban és a régiókban betöltött szerepét is bemutatják a vállalkozóknak. Természetesen komoly hangsúly kerül arra, hogy a fórumon résztvevő kisvállalatok vezetői minél több konkrét információt kapjanak a közeljövőben várható megrendelésekről éppúgy, mint arról, hogy miként léphetnek kapcsolatba a nagyvállalatok beszállítói kapcsolatokat építő munkatársaival.

### **6.6. Segítségnyújtás a kiválasztott beszállítóknak**

Természetesen ez a program egyik legfontosabb funkciója. Bár a segítség egy részét közvetlenül a beszállítói célprogram munkatársai nyújtják, annak legnagyobb része más, szakosodott magáncégektől, állami szervektől vagy tanácsadóktól érkezik, miközben a program munkatársai csak elősegítik és szervezik ezt a tevékenységet. Ezért ennél a feladatnál átfogó hálózatba kell összefogni a programban szereplő vevőket és beszállítókat, a különböző támogató szolgáltatásokat nyújtó állami és magáncégeket és a beszállítói célprogram munkatársait.

A beszállító vállalatok pályázat útján nyerhetnek el vissza nem térítendő támogatást egyrészt magára az átvilágításra (75%, legfeljebb 400 E Ft/pályázat), másrészt az átvilágítás által feltárt problémák megoldására (50%, legfeljebb 3000 E Ft/pályázat). Az átvilágítási pályázatok nyertesével a beszállítói célprogram (erre a célra felkészített tanácsadók bevonásával) a kiválasztott cégekkel annak vezetőin keresztül szorosan együttműködik, hogy feltárják a vállalatok jelenlegi képességeit és hiányosságait. A diagnózis nyolc fő területet értékel: tárgyi-vagyoni erőforrások, személyi erőforrások, menedzsment, minőségügy, termelés, marketing, gazdálkodás és termékek. Ebben a fázisban a vevők szakértőit is gyakran be kell vonni, különösen a műszaki területeken, mert ők ismerik a külföldi beszállító versenytársak által alkalmazott legjobb gyakorlatot, és ennek megismerése szolgálhat a sikeres összehasonlító elemzés (benchmarking) alapjául.

A beszállító vállalat diagnózisa, teljesítmény értékelése alapján készíthető el a vállalat fejlesztésére vonatkozó cselekvési terv, vagy javító intézkedéscsomag. Ebben a tervben szerepelnie kell minden, a vállalat feljavítását célzó intézkedésnek, különös tekintettel a technológiai- és állóeszköz-háttér megerősítésére, a vezetőképzésre és továbbképzésre, a marketing fejlesztésre, valamint a működés tervezésére és tökéletesítésére. A fejlesztési tevékenységek skálája a koncentrált középvezetői workshopoktól a hosszú távú üzleti kapcsolatok kiépítéséhez nyújtott folyamatos segítségnyújtásig terjed. A fentiekhez szükséges finanszírozást a pályázati felhívásokban foglaltaknak megfelelően egyrészt a kedvezményezett vállalat, másrészt a beszállítói program biztosítja.

A vállalatok többsége még nem rendelkezik elegendő információval ahhoz, hogy felmérje, milyen elvárásoknak kell beszállítóként megfelelnie. Az 1999 májusában közreadott információs anyag a „Beszállítók Oktatási Kézikönyve” – tartalmában kiegészítve és jelentős mértékben bővítve – az 1997-ben megjelentetett beszállítói információs CD korszerűsített változatának tekinthető. Az elektronikus formában elkészített rendszerezett összeállításban a vállalkozások vezetői, a döntéshozók megtalálhatják mindazon információkat, amelyek segítségével már meglévő beszállítói kapcsolataikat megerősíthetik, vagy felkészülhetnek egy nagyvállalat beszállítói körébe új tagként való belépésre.

### ***6.7. Folyamatos segítség és koordináció***

A fentieknek megfelelően tehát a beszállítói célprogram fontos feladata, hogy segítse elő a beszállítók hozzáférését a számukra a vállalat fejlesztéséhez szükséges, a különböző szervek és intézmények által nyújtott szolgáltatásokhoz. Ez a beszállítói célprogram végrehajtása során folyamatosan valósul meg. A vállalatfejlesztés kezdeti szakaszát követően sok vállalkozásnak van szüksége arra, hogy tökéletesítse termékeit és gyártási folyamatait, javítsa minőségirányítási rendszerét és új tanúsítványokat szerezzen, vezetőképzést hajtson végre, pénzügyi támogatást és marketing segítséget kapjon. Ezen erőfeszítések támogatása érdekében a beszállítói célprogram folyamatosan segíti a vállalatokat abban, hogy hozzájuszanak az igényelt szolgáltatásokhoz és támogatásokhoz.

E funkció hatékony megvalósítása érdekében a programvezetők számos intézménnyel és szolgáltatóval alakítottak ki intenzív munkakapcsolatot (NETI, TÜV Rheinland Hungária, Magyar Termelékenységi Központ, Joint Venture Szövetség, bankok, hitelintézetek stb.). Törekednek arra, hogy a döntéshozók az állami támogatások kialakításakor elsősorban a beszállítói célprogramban résztvevők igényeit vegyék figyelembe; foglalják azokat bele a jövőbeli támogatási rendszerekbe és adjanak prioritást ezen igényeknek, valamint tegyék lehetővé, hogy a beszállító vállalatok könnyen hozzáférhessen a meglévő vagy új konstrukciókhoz.

## 7. KIS- ÉS KÖZÉPVÁLLALKOZÁSOK TÁMOGATÁSA AZ EU-BAN

Az EU vállalkozástámogatási politikája, melyet nagyfokú szubszidiaritás jellemez, a kis- és középvállalkozások fejlődését elősegítő környezet megteremtését célozza az EU egészében, javítva ezáltal versenyképességüket és ösztönözve európai és nemzetközi jellegük erősödését. A közösségi támogatás kiegészítő jellegű szerepét a kis- és középvállalkozások többéves EU Programja határozza meg és juttatja érvényre. Ez a program biztosítja a jogi alapot és a költségvetési forrásokat a Közösség meghatározott kis- és középvállalkozásokkal kapcsolatos politikai akcióihoz. Az *acquis* egyes területen mostanáig ajánlásokra szorítkozott, bár számos más jogalkotási tevékenység (verseny, környezetvédelem, társasági jog stb.) a kis- és középvállalkozásokra is vonatkozik.

Az Unió Tanácsának 1996. december 9-i vonatkozó határozata egyértelműen felszólítja a tagállamokat és a Bizottságot, hogy együttesen tegyenek lépéseket a jogi, pénzügyi, adminisztratív és szabályozási keretek okozta szerkezeti hátrányok felszámolása érdekében, tegyék lehetővé a kis- és középvállalkozások számára, hogy hozzáférhessenek a nemzeti és uniós programokhoz, részesei legyenek a támogatási intézkedéseknek, támogassák a képzési programoknak a kis- és középvállalkozások igényeihez történő igazítását, az oktatási és képzési rendszerekre való fokozott figyelem fordításával is minden szinten támogassák az üzleti kultúra és a vállalkozói lét fejlődését, mintaprogramok szervezésével, a legjobb tapasztalatok gyors terjesztésével segítsék elő a kis- és középvállalkozások beilleszkedését az információs társadalomba. A határozat többek között felszólítja a Bizottságot, hogy a tagállamokkal együttműködve tegyen lépéseket a kockázati tőkének a kis- és középvállalkozások számára való hozzáférése érdekében, szükség szerint a nemzeti támogatási rendszerekkel összhangban hozzon létre „első lépéses”, illetve „egyablakos” ügyintézésre alkalmas Euro-Info-Centrumokat,

Az Európai Unió Tanácsa több határozatában foglalkozik azzal, hogy a kis- és középvállalkozások támogatását célzó többéves program keretében gyorsítsa fel az üzleti és kooperációs lehetőségekről szóló időszerű információk célzott elosztását, növelje a kis- és középvállalkozások szerepét a közbeszerzésekben, a tagországokat a programok megvalósíthatóságát biztosító feltételek megteremtésére kéri fel.

Gazdaságunkban meghatározókká váltak a betelepült nemzetközi nagyvállalatok, melyeket számos beszállító kis- és középvállalat szolgál ki. Mivel a rendszerváltás előtt nem volt jellemző gazdaságunkra a kis- és középvállalkozás, mint gazdálkodási forma, és amelyek már léteztek, azok is inkább negatív diszkriminációban részesültek, mint támogatásban, ezért ma a hazai vállalatok általában nem eléggé tőkeerősek, nem rendelkeznek megfelelő referenciákkal, nem elégitik ki a magas minőségi és szállítási követelményeket. A multinacionális vállalatok beszállítói hálózatukat azonban kizárólag azon vállalkozások köréből alakítják ki, amelyek maradéktalanul megfelelnek ezeknek az elvárásaiknak.

## 8. MAGYARORSZÁG RÉSZVÉTELE A KIS- ÉS KÖZÉPVÁLLALKOZÁSOK FEJLESZTÉSÉT SZOLGÁLÓ KÖZÖSSÉGI PROGRAMOKBAN<sup>1</sup>

Az Európai Tanács 1993-as koppenhágai csúcstalálkozóján döntés született arról, hogy integrációs felkészülésük érdekében egyes közösségi programokhoz a társult közép-kelet-európai országok is csatlakozhatnak. Az Európai Bizottsággal történt megegyezés alapján a befizetési kötelezettség mintegy 50%-a fedezhető PHARE programból, a nemzeti hozzájárulás további 50%-át, valamint az egyes programok központi adminisztrációs költségeit a magyar költségvetésből szükséges finanszírozni.

Az Európai Unió vállalkozásfejlesztési politikája a kis- és középvállalkozások fejlődését elősegítő környezet megteremtését célozza az Unió egészének területén. E cél elérése érdekében többéves programok kerültek kidolgozásra, melyek mindegyike egy sor, a kis- és középvállalkozásokat támogató intézkedést tartalmaz. Jelenleg az Európai Unió harmadik többéves kis- és középvállalkozás-fejlesztési programjának (1997-2000) megvalósítása folyik, melyről a Tanács 1996. december 9-i 97/15/EK számú határozata rendelkezik. A program teljes költségelőirányzata 180 M ECU. Mérlegelve, hogy az EU programokba történő bekapcsolódással javulnának a hazai kisvállalkozások piacra jutási esélyei és megismerhetővé, elterjeszhetővé válna a Unió vállalkozásfejlesztési gyakorlata, a magyar kormány a hazánk számára felajánlott lehetőségek alapján a lehető legszélesebb körű csatlakozási szándékát jelezte az EU felé. Ennek alapján Magyarország számára 1998. december 1-jétől az alábbi programok nyíltak meg:

- Az „*Europartenariat*” program keretében az EU 1997-2000 között évente két szakmai kiállítás és találkozási lehetőség megrendezését támogatta. A programra tervezett éves magyar előirányzat összesen **41 516 ECU**. A PHARE magyarországi kisvállalkozói program keretében 1992-től 17 alkalommal 466 magyar cég vett részt ilyen rendezvényen. E lehetőség a jövőben bővülni fog.
- Az „*Interprise*” program célja meghatározott gazdasági szektorokban működő kisvállalkozások nemzetközi együttműködésének előmozdítása. Interprise programokat évente több tucat alkalommal rendeznek az EU tagállamaiban és a csatlakozni kívánó országokban. A magyar részvétel éves előirányzata **53 500 ECU**.
- Az „*EIC*” program célja a kis- és középvállalati kör felkészítése az egységes európai piac körülményeire, követelményeire. E feladatot tanácsadással, dokumentációs és könyvtár-szolgálattal és az Európai Unió projektjeiben való részvétellel valósítják meg. A magyar részvétel költségvetését 1998-tól az EU évente **449 400 ECU**-ben határozta meg, ami tíz központ működtetésére nyújt fedezetet.
- Az „*IBEX*” program célja nemzetközi beszállítói munkakapcsolatok kialakulásának elősegítése, újfajta ipari partnerkapcsolatok előmozdítása a nagyvállal-

---

<sup>1</sup> Magyarország részvétele a kis- és középvállalkozások fejlesztését szolgáló közösségi programokban. (<http://www.gm.hu/sme/eu001.htm>, 1999. december 21.)



kozások konkrétan meghatározott igényei alapján célorientáltan, egyes ipari szektorokban szervezett vállalkozói találkozókkal. A programhoz történő csatlakozási hozzájárulás **107 000 ECU** évente.

- A „*Distributiv Trade*” program célja, hogy elősegítse a kereskedelem és forgalmazás területén a kisvállalkozások számára kedvező környezet kialakítását a kormányzati politikák fejlesztése révén. A program keretében pilot projekteket szerveznek a „legjobb gyakorlatok” tesztelésére. Az éves magyar hozzájárulás **139 100 ECU**.
- A „*Craft & Small Enterprise*” program a kézműves szektor és a kisipar fejlesztését szolgálja. A programjavaslatokban szerepel többek között a kisipari katalógus készítése, női és fiatal vállalkozók pályakezdésének támogatása. Az EU által meghatározott éves hozzájárulás összege **106 465 ECU**.

## 9. A CÉLPROGRAM EREDMÉNYEI, JÖVŐJE AZ UNIÓS CSATLAKOZÁSIG ÉS UTÁNA

### 9.1. A Beszállítói Célprogram keretében

- Megindult és tartósan fennmaradt egy oktatási-képzési célú folyamat, mely kiadványokkal és különféle képzési formákkal szolgálja a célközeg folyamatos, naprakész információkkal való ellátását.
- Az érintett és a programba bekapcsolódó vállalkozások nem csak felismerték a minőségbiztosítási rendszerek alkalmazásának fontosságát, de módjuk nyílt támogatást kapni a tanúsítványok megszerzéséhez, a támogatási forma folyamatosan a rátermett és felkészült érdeklődők rendelkezésére áll.
- Megélnékültek és hatékonyabbá váltak (az adatbázisok segítségével célirányosan előkészített) üzletember-találkozók, vevő-beszállító kapcsolat-felvételi fórumok.
- Kialakultak és részben már működnek a támogatások finanszírozására alkalmas pénzügyi technikák és konstrukciók.

### 9.2. Megvalósult célkitűzések

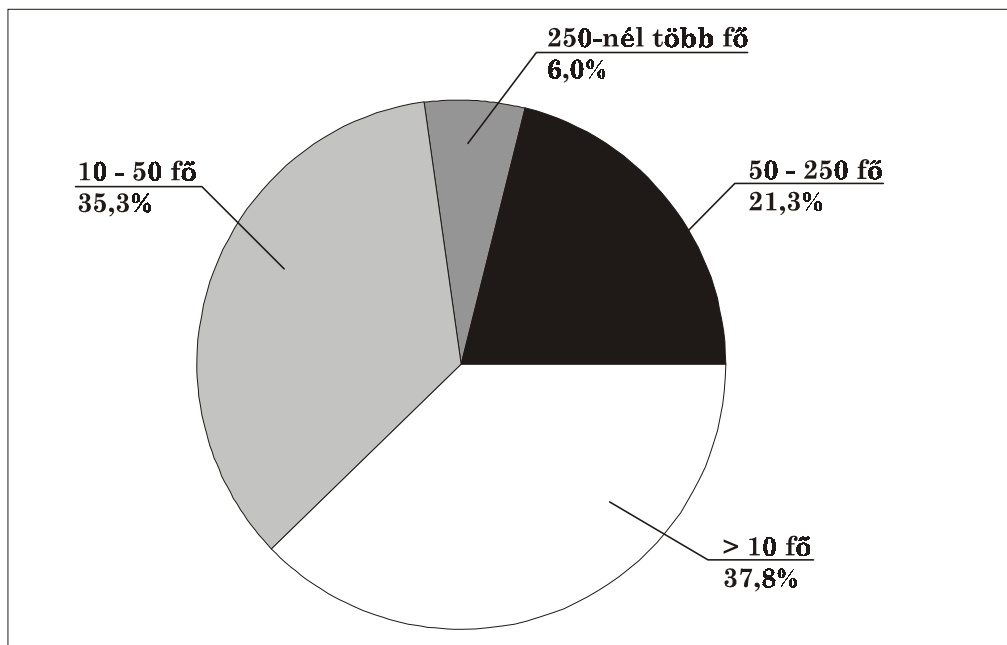
Az 1999-ben készült ország-vélemény szerint hazánkban „... a viszonylag liberális kereskedelmi szabályozásnak és a humántőke-intenzív javak területén meglévő komparatív előnynek köszönhetően a magyar exportőrök már elérték a megfelelő versenyképességi szintet az EU-termelőkkel szemben. A kivitelük több mint 70%-át értékesítik az EU piacain, amelyek cserébe a magyar import 60%-ának forrását adják. Ennek nagy része iparágon belüli kereskedelem, különösen a feldolgozó- és növekvő mértékben a gépipar területén. Ezt a trendet erősíti a munkaegység-költségben mért árfolyam folyamatos reál-leértékelődése. A folyamatos beruházás és az előrehaladott szerkezetátalakítás, amit gyakran külföldi tőke és technológia segít, a magasabb hozzáadott-értékű exporttermékek kereskedelme felé történő reorientáláshoz vezetett. A multinacionális vállalatok fokozatosan a magyar gazdaság egyre nagyobb részét integrálják a gyártás és az elosztás globális hálójába

leányvállalatok alapítása, magyar cégekben való tulajdonszerzés és a helyi beszállítói lánc kialakítása révén.

... A szerkezetátalakítás folyamata lassúbb ütemű volt azokon a területeken, ahol nem volt tapasztalható külföldi közvetlen tőkebefektetés (FDI). Magyarországnak most a helyi vállalkozói szektor támogatására kell összpontosítani. A Magyarországon működő multinacionális vállalkozások nagy száma jó lehetőséget teremt a helyi beszállító ipar fejlesztésére, bár jelenleg nem kielégítő a kapcsolatok fejlődése.”<sup>1</sup>

### 9.3. Megoszlás

A Beszállítói Célprogramban résztvevők összetételét érdemes megvizsgálni méretük szerinti megoszlásban.



1. ábra

A Célprogram résztvevőinek méret szerinti megoszlása, 1999. első félév<sup>2</sup>

1 A Bizottság Éves Jelentése Magyarország előrehaladásáról a tagság felé, 1999. (Országjelentés). Kiemelések tőlem. Sz. L.

2 Sztankó Éva (GM Beszállítói Programiroda): A Beszállítói Célprogram helyzete, szerepe és eredményei. Előadás a tudományos és technológiai attasék 6. konferenciáján, Budapest, 1999. november 11.

Látható, hogy a programban résztvevők között – a célkitűzésekkel csak részben összhangban – csaknem háromnegyed részben voltak a mikro- és kisvállalkozások. Feltétlenül említést érdemel azonban, hogy e vállalkozásoknak egy jelentős hányada éppen az igénybevett különféle támogatások következtében fejlesztési projektje végén eggyel magasabb méretkategóriába került, vagy fog kerülni.<sup>1</sup>

#### ***9.4. A hatékony folytatás feladatai***

A vizsgálatok azt mutatják, hogy a multik egy része ugyan érdekelt a magyar kis- és középvállalati beszállítás növelésében – elsősorban az alacsony költségek miatt –, de közülük csak igen kevesen hajlandók a magas szintű követelményeknek ma még meg nem felelő magyar kis- és középvállalkozások mentoraiként, trénerjeiként közreműködni és ezzel a kis- és középvállalkozások megfelelő termelési feltételeinek és képességeinek kialakulását támogatni.

Különösen igaz ez a megállapítás az autóipari és elektrotechnikai cégekre, hiszen ezekben a szektorokban a legerősebb a piaci verseny, itt globalizálódott legerősebben a piac és a termelés, vagyis ezek az ágazatok diktálják a legszigorúbb minőségi és hatékonysági követelményeket. El kell tehát gondolkodni azon, hogy melyek azok a termelési ágak, amelyek kibírják a magyar kis- és középvállalkozások botladozásait, míg végül sikerrel sajátíthatják el a modern termelési követelményeket.

A kis- és középvállalkozások száma az ipari termelés területén – figyelmen kívül hagyva a 11 főnél kevesebb főt foglalkoztató mikro-vállalkozásokat – megközelíti a 39 ezret. Ehhez – becslés alapján – további 25 ezer, a termeléshez közvetlenül kapcsolódó szellemi szolgáltató vállalat számítható. Ha tehát a kis- és középvállalkozások fejlesztését a beszállítás piacán keresztül képzeljük el, akkor egy ilyen program 60-65 ezer vállalatot és akár 600 000 alkalmazottat érinthet.

#### ***9.5. A kormányzat által kitűzhető cél – általános megfogalmazásban***

A túlnyomó részben csupán néhány évnyi termelési és értékesítési hagyományra visszatekintő magyar kis- és középvállalkozások tízezreinek lenne szüksége biztos piacra és a technológia-, minőség- és hatékonyságfejlesztés irányait kijelölő igazodási pontokra. A kormányzatnak olyan támogatási formákat kell kidolgoznia, amelyek – a piacgazdasági körülmények figyelembe vétele mellett – megfelelő biztonságot és perspektívát nyújtanak a kis- és középvállalkozásoknak fejlesztéseikhez. Az egyes vállalkozásokra kialakított támogatási eszközök (kedvezményes hitel, garanciák, támogatott képzés stb.) nem feltétlenül elegendőek ahhoz, hogy a magyar kis- és középvállalkozások tömegesen érvényesüljenek, mint beszállítók. A beszállítói kapcsolatok elősegítésére szervezett beszállítói konferenciák és elkészített katalógusok mellett szükség lenne például a japán beszállítói hálózat elveinek és működési mechanizmusának adaptációjára.

---

<sup>1</sup> A GM pályázati tevékenységeinek értékelése, tanulmány, Nemzetközi Technológiai Intézet, 1999.

## 10. NÉHÁNY SZÓ A GAZDASÁGFEJLESZTÉSÉRŐL

Az Európai Unió fejlesztési gyakorlata során – a Strukturális Alapok felhasználásának hatékonysági elemzése szerint – megtapasztalta, hogy a programfinanszírozás hatékonyabbnak bizonyul az egyedi projektfinanszírozással szemben. Az is egyértelművé vált, hogy az egyes fejlesztési eszközök alkalmazásával (mint például a kedvezményes hitel, vagy az ISO-minősítés elérésének támogatása stb.) szemben az eszközök integrált használata nagyobb valószínűséggel biztosítja a kívánatos eredményt.

A magyar törekvések szempontjából a programszerűség azt jelenti, hogy a program gazdái egyszerre 10–20 vagy ennél is több kis- és középvállalkozás számára terveznek és működtetnek egy koherens programot. Vagyis a Beszállítói Célprogram gyakorlata radikálisan túllép a kis- és középvállalkozások támogatásának korábbi filozófiáján, amely az egyes kis- és középvállalkozások individuális kezdeményezéseinek támogatására épült, néhány formalizált, egyedi támogatási eszköz segítségével. Az eszközök integrált használata azt jelenti, hogy a rendelkezésre álló támogatási eszközöket a programtervben kitűzött célok megvalósítása érdekében, egymással kombináltan, egységben alkalmazza.

### *10.1. A kis- és középvállalkozások piacra jutásának segítése, mint fejlesztési stratégia*

Amikor a kormányzat megfogalmazta, hogy a „beszállítást”, azaz a kis- és középvállalkozások és a beszállítók piaca közötti kapcsolatteremtést fogja fölhasználni a kis- és középvállalkozói szektor fejlesztésére, akkor radikálisan újat gondolt, s természetesen új problémákkal találta magát szemben.

Az elemzések megmutatták, hogy a kiválasztott piaci célcsoport (az autóipari és elektrotechnikai ágazat) olyan mértékig globalizálódott, a piacon annyira erős a minőségi és ársverseny, s végül a beszállítói pozíciók – azaz a beszállítói piramisok – annyira kialakultak és megmerevedtek, hogy e struktúrákban rendkívül kevés hely maradt a magyar kis- és középvállalkozások számára. A megmerevedett piaci pozíciók mellett a magyar kis- és középvállalkozások fejletlensége és felkészületlensége a hátrányos helyzetet létrehozó okok másik csoportja.

### *10.2. Néhány kérdés*

#### **10.2.1. A megfeleltetés területén**

- Melyek azok a gazdasági szereplők (esetleg ágazatok), amelyek a kis- és középvállalkozások számára beszállítói piacot jelenthetnek?
- Miként lehet elérni, hogy a kis- és középvállalkozások megfeleljenek a beszállítóktól elvárt kritériumoknak (technológia, ár, minőség, kapacitás, logisztika stb.)?
- Miként lehet a piacot úgy kiválasztani és a kis- és középvállalkozások jelenleg tapasztalható hiányosságait úgy megszüntetni, hogy a közöttük lévő szakadék – ha előbb nem, hát középtávon – „átugorható”, megszüntethető legyen?

### 10.2.2. A fejlesztési program hatóköre, számosság

- Miként lehet olyan programot megfogalmazni, amelyben egyszerre sok kis- és középvállalkozás vesz/vehet részt?
- Miként lehet sok kis- és középvállalkozás számára egyidejűleg biztosítani a piacra jutást?

### 10.2.3. A felelősség kérdései

- Miként lehet olyan programot megfogalmazni, amelyben nem alakulnak ki a programgazda, „a segítő kéz” és a programban részt vevő kis- és középvállalkozások között paternalista viszonyok; a programban részt vevő kis- és középvállalkozások felelőssége saját döntéseik iránt nem csökken egy kritikus szint alá?
- Miként lehet olyan programmenedzser szervezetet fölállítani, amely maga is érzékeli a piaci törvényeket, érdekelt a program sikeres megvalósításában és sikertelenség esetén (legalább részlegesen) maga is kockáztat, vagyis egyik oldalról közhasznú tevékenységet végez, a másik oldalon valós piaci szereplő, vagyis vállalkozó?

### 10.2.4. A támogatási eszközök kérdései

- Miként alkalmazhatók és integrálhatók a kis- és középvállalkozások támogatására irányuló meglévő eszközök?
- Milyen új eszközöket kell kidolgozni a program megvalósításához és azok hogyan egyeztethetők össze a már meglévő (és jól működő) megoldásokkal?

### 10.2.5. A programmenedzsment és a monitoring kérdései

- Milyen szervezeteket lehet megbízni a program menedzselésével?
- Milyen szervezeteket kell fölállítani erre a célra?
- Milyen szabályrendszerek között működhetnek e szervezetek hatékonyan?
- Melyek az eredménymérés kritériumai?

## 10.3. Néhány válasz

A kis- és középvállalkozások számára új piacokat kell keresni. Az új piacokkal szembeni elvárások (a kis- és középvállalkozások fejlesztése nézőpontjából) az alábbiak:

- az adott piacon a verseny még ne legyen globális,
- ne legyen szükség a legfejlettebb technológia alkalmazására, a „hagyományos” megoldások is legyenek versenyképesek,
- az ár az adott piacon legyen az átlagosnál rugalmasabb,
- ne legyen szükség (vagy csak kis mennyiségben) speciális alapanyagokra, az alapanyagpiac ne legyen monopolizált,
- ne legyen már kialakult szoros kapcsolat a fejlesztés és a termelés között.

Az elmúlt években számos nyugat-európai és tengerentúli középvállalkozás jelent meg – és ez a folyamat folytatódni látszik – Magyarországon a gépipari ágazatban olyan területeken, ahol a termelés még nem koncentráldott néhány multinacionális vállalat kezében. E vállalkozások az elismerten jól képzett munkaerő, az elfogadható munkakultúra és a (meglévő közlekedési infrastruktúra miatt) még elviselhető távolságok, de nem utolsó sorban az olcsó munkaerő vonzerejének

engedve jelennek meg hazánkban. Indokolt tehát a magyar termelő piacra való betörésüket elősegíteni, támogatni, különös figyelemmel arra, hogy kedvező helyzetünk a környező országok hasonló törekvései hatására hátrányosan változhat.

Mostanra már számos olyan, többségi vagy teljes magyar tulajdonban lévő középállalat jött létre, mely alkatrészeket, részegységeket termel nyugati piacra a gépipar területén, vagy más, kevésbé éles verseny közepette termelő ágazatban. Megvizsgálandó, hogy ezek milyen feltételek mellett lennének képesek és hajlandók maguk köré beszállító kis- és középállalkozásokat szervezni, vagyis integrátorrá válni. Ez ugyanis minőségi előrelépést jelenthet a nemzetközi munkamegosztásban való magasabb fokú részvételünkben.

Indokoltnak látszik néhány integrátor szervezet létrehozása. Ezeket a Beszállítói Célprogramban már korábban is szerepet vállalt intézmények (pl. MVA) kialakult országos kapcsolatrendszerére alapítva, néhány más gazdaságfejlesztő és termelészervező vállalkozás bevonásával lehetne (kezdetben mindenképpen, esetleg később is non-profit, vagy not-for-profit alapon) általában a beszállítói tevékenység támogatását célzó központi programok irányítóivá, katalizátorává fejleszteni. Feladatuk, tevékenységük kapcsolatteremtési, támogatás-közvetítési, oktatás-képzés szervezési funkciókat tartalmazna.

A fejlesztés alapvető célja a kis- és középállalkozások helyzetének erősítése. Ennek megfelelően a Beszállítói Célprogram csak kiegészíti e szektor általános fejlesztési programját. Azoknak a követelményeknek, amelyeket a piac szereplői (multinacionális vállalatok, nagy hazai vállalatok) támasztanak, csak olyan cégek képesek megfelelni, amelyek lényegében már jól működnek, piacérett, technológiai fejlesztésekre alkalmas termékeket produkálnak és mindennek érdekében céltudatosan tevékenykednek. Ha tehát az állam olyan akciókat akar vezetni, amelyek e szektor fent írt képességeinek erősítésére alkalmasak, akkor olyan támogatásokat kell nyújtania a magyarországi kis- és középállalkozásoknak, amelyek nem sértik a jelenleg hatályos és távlatilag elfogadni szándékozott nemzetközi rendelkezéseket (pl. WTO, EU), (vagyis piackonformok), s ugyanakkor alkalmasak arra is, hogy speciálisan a magyar vállalkozásokat támogassák más országok középállalkozóival szemben.

A Beszállítói Célprogramot úgy kell továbbvinni, hogy a perspektívában benne legyen a közeljövőbeli EU-csatlakozás. Ez az adott kontextusban azt jelenti, hogy a résztvevő magyar vállalatoknak gyakorlatilag nemzetközi versenykörnyezetben kell évről-évre bizonyítani képességeiket. Az a vállalati kör, amely képes megfelelni ennek a feltételnek, meglehetősen kicsiny; az EU-kritériumok érvényesítésének „előbbre hozatala” viszont azt is jelenti, hogy azok a piaci hatások, amelyek a működő vállalkozások számának csökkenése irányában hatnak (piaci kiválasztódás) korábban jelentkeznek; az intézkedések megtervezésénél ezt a hatást is figyelembe kell venni.

A Beszállítói Célprogram továbbvitele során azokat a magyarországi vállalkozásokat célszerű a haszonélvezők körébe bevinni, amelyek a program támogatásával kapnak lehetőséget arra, hogy lemérjék, milyen mértékben alkalmasak a siker esélyével kilépni a nemzetközi piacra; ehhez hozzátartozik a vállalkozások állapotának objektív felmérése és a feltárt gondok, akadályok megszüntetése. Analóg módon, azok a vállalkozások, amelyeknek már vannak beszállítói tapaszt-

talataik, ahhoz kaphatnak támogatást, hogy a „próbpályán” versenyképességüket erősítsék.

Integrációs törekvéseinkkel összhangban és a folyamat mindenkor státusához alkalmazkodó módon ki kell használni a Közösség kínálta támogatási lehetőségeket. Ez egyrészt jogszabályalkotásunk minél teljesebb harmonizációját (az *acquis*-hoz való minél gyorsabb alkalmazkodást, illetve vonatkozó részeinek a lehetőség szerinti széleskörű és gyors átvételét) igényli a jogosultság elérése érdekében, másrészt a lehetőségek kihasználása érdekében olyan felkészült szakértői hálózat kialakítását igényli, melynek tagjai képesek eligazodni a Közösség bonyolult támogatási rendszerében és annak szabályai között és ennek alapján tudnak tanácsadó szolgáltatást nyújtani az érdeklődőknek.

Annak érdekében, hogy a lehető leghatékonyabban tudjunk illeszkedni az Európai Unió által megnyitott finanszírozási lehetőségekkel, arra kell törekedni, hogy a hazai pénzügyi támogatási rendszerek (és ezen belül a Beszállítói Célprogram rendszere is) konform legyen az EU támogatási eljárásaival. Ezzel párhuzamosan arra is folyamatosan törekedni kell, hogy a magyar kis- és középvállalatok már a csatlakozás előtt is bekapcsolódhassanak az EU-nak és az Európai Beruházási Banknak a kis és középvállalatokat támogató programjaiba, birtokába jussanak azoknak a speciális ismereteknek, amelyek ebbéli tevékenységüket segíthetik – ez folyamatos oktatási, képzési tevékenységet igényel.

## 11. ÖSSZEFOGLALÁS, KÖVETKEZTETÉSEK

A rendszerváltás utáni magyar politikai és gazdasági vezetés viszonylag hamar felismerte, hogy hazánkban éppúgy, mint Európa nyugati felén, a kis- és középvállalkozások jelentik a gazdaság derékhadát. Ennek belátásához elegendő volt a statisztikákat megnézni: az egyes nyugat-európai országokban eltérő mértékben ugyan, de mindenhol ez a szektor termeli meg a GDP 35~50%-át és foglalkoztatja a munkaerő 25~45%-át. A felismerés nyomán hazánkban is számos kezdeményezés történt a kis- és középvállalkozások támogatására, ezek több program megindítását eredményezték.

Ezek egyike és talán a legátfogóbb, legösszetettebb és a legtöbb vállalkozást érintő kormányzati projekt az 1997-ben megindult Beszállítói Célprogram. Ennek célja egyrészt az, hogy fokozza a hazai befektetések iránti érdeklődést, növelje a magyar gazdaság ilyen értelmű vonzerejét, másrészt az, hogy a célszektor résztvevőinek olyan közvetett és közvetlen támogatásokat nyújtson, melyek révén azok mennyiségi és minőségi fejlődést tudnak elérni, erősíteni tudják versenyképességüket, és így a hazai, illetve nemzetközi nagyvállalatok beszállítóivá válván bekezdülhetnek a nemzetközi munkamegosztásba, illetve ha már ott vannak, feljebb léphetnek a beszállítói piramis csúcsa felé.

A Beszállítói Célprogram eddigi eredményeit összegezve megállapíthatjuk a következőket:

- a politikai és gazdasági vezetésben kialakult és gyökeret vert az a szemlélet, hogy a jól kiválasztott célszektornak megfelelő formában és időben nyújtott támogatás olyan, már középtávon jól megtérülő befektetés, mely nem csak az egyes résztvevők, a kedvezményezettek helyzetét, teljesítményét javítja, hanem

nemzetgazdasági értelemben és méretekben is számottevő eredményeket hoz, ezen belül

⇒ hatékonyan hozzájárul a hazánkba irányuló külföldi befektetések ösztönzéséhez,

⇒ fejleszti a kis- és középvállalkozói szektor termelési-gazdálkodási kultúráját,

⇒ elősegíti az ország integrációs törekvéseinek gyakorlati megvalósulását,

- a magyar kis- és középvállalkozói körben elfogadottá vált és kezd meghonosodni a felismerés, hogy a tartós üzleti kapcsolatokat csak a piaci feltételekhez igazodó, azokat teljesíteni képes, vagyis versenyképes partner képes kialakítani, ezen belül

⇒ a vállalkozáson belül megfelelő menedzsment-kultúrát kell kialakítani és működtetni,

⇒ rugalmasan kell alkalmazkodni a piac termékek iránti mennyiség és minőségi igényeihez,

⇒ egyre inkább és egyre gyorsuló ütemben kell valamilyen minőségbiztosítási rendszerhez (jelenleg célszerűen és leginkább az ISO 9000, ISO 14000, QS 9000 szabványok szerint) csatlakozni és erről tanúsítványt szerezni,

⇒ meg kell felelni a vevők, vagyis a nagyvállalatok árképzési és logisztikai elvárásainak, beleértve a termelésben és üzletvitelben használható számítástechnikai és informatikai alkalmazások elsajátítását és bevezetését.

- kialakultak és működnek azok az intézményi struktúrák, melyek alkalmasak és képesek a kis- és középvállalkozások támogatását célzó központi/kormányzati programok előkészítésére és végrehajtására, ide értve a vállalkozói szektorból magukat szakértőként kvalifikált partnereiket,

- kialakultak, működnek és részben már eredményességüket is bizonyították a különféle közvetlen és közvetett támogatási formák, ide sorolva az oktatási-képzési formákat, az üzleti és fejlesztési tanácsadást, valamint a partnerkövetítő szolgáltatásokat,

- kialakultak és működnek a támogatásokat finanszírozó pénzügyi források és konstrukciók (kedvezményes hitelek, kamattámogatás stb.).

Nem kevés tehát, amit rövid három év után a Beszállítói Célprogram javára írhatunk, annak ellenére, hogy (itt nem részletezendő okokból) 1999-ben a program teljesítménye jelentősen visszaesett. Fontos azonban az, hogy általában a kis- és középvállalkozások támogatását, ezen belül a Beszállítói Célprogram folytatását ígéri mind a politika, mind a gazdaságirányítás. Ennek jelentősége az általános gazdaságfejlesztési célokon túl abban áll, hogy Magyarország néhány éven belül (talán 2003-tól) minden bizonnyal az Európai Unió teljes jogú tagja lesz, ami két következtetést sugall:

- a csatlakozásig hátralévő időben minden lehetőséget meg kell ragadni és ki kell használni, hogy a magyar kis- és középvállalkozói szektor fejlesztésére igénybe vehető, köztük az ilyen célokra elkülönített hazai költségvetési és az Unió által az előcsatlakozási feladatokhoz allokált forrásokat,

- a kis- és középvállalkozói szektornak a csatlakozás időpontjáig valóban minden szempontból versenyképesé kell válnia, ellenkező esetben minden esélyét elveszti, hogy felzárkózzon az európai középmezőnyhöz és a jelenlegi szinten való megkapaszkodás is reménytelenné válik.



Ehhez az szükséges, hogy minden érintett, a politikai, gazdasági irányítás, a kis- és középvállalkozói szektor tagjai, a segítségükre alkalmas tanácsadói/szolgáltatói vállalkozások, a termelést és fejlesztéseket finanszírozó pénzügyintézetek egyaránt elkötelezetten és célirányosan folytassák többek között a Beszállítói Célprogramot (nem kizárva a hasonló célú más központi, regionális és helyi programokat). E tevékenység hatékonyságát növelheti, a belőle fakadó terheket csökkentheti, ha valamennyi résztvevő információcserék, konzultációk, kooperációk, szakmai továbbképzések és más formák keretében (és lehetőleg uniós finanszírozásban) ismerik meg minél mélyebben és alaposabban az *acquis communautaire* releváns részeit.

## 12. ÚJ LENDÜLET? A SZÉCHENYI-TERV

Mintegy három-négy hónappal a jelen dolgozat megírása után a kormány Széchenyi-terv néven nagyszabású gazdaságfejlesztési programot készített és hozott nyilvánosságra. Ebben nem túl magas, de mindenképpen figyelemreméltó összeg szerepel a beszállítói program finanszírozása céljaira. Ha ehhez hozzászámítjuk a kis- és középvállalkozások fejlesztési programját, a regionális gazdaságépítést és az innovációt (ez utóbbiak mindegyike kisebb-nagyobb mértékben kapcsolatban, sőt, speciális esetekben közvetlen kölcsönhatásban áll a beszállítói programmal), akkor már egész tekintélyes összeg ígérkezik elérhetővé, a célok megvalósítására rendelkezésre állóvá válni.

Lássuk, mint is mond ez a terv?

### 2. táblázat

*Jelzés értékű finanszírozási tábla a tervezett központi ráfordításokról  
(2001-2002, Mrd HUF)*

Cél	Összeg
Autópálya-fejlesztési program	120
Innovációs program	45
Lakásprogram	200
Turizmusfejlesztési program	16
Beszállítói program	18
Kis- és középvállalkozás fejlesztési program	25
Regionális gazdaságépítési program	10
<b>Összesen</b>	<b>434</b>

## ***12.1. A Széchenyi terv beszállítói programja***

### **12.1.1. Helyzetkép**

#### *Alacsony beszállítói arány*

Magyarországon a multinacionális nagyvállalatok által létesült beruházások javarészt még „szigetszerűen” működnek, nem kötődnek szorosan sem a közvetlen földrajzi környezetükhöz, sem pedig a közvetlen földrajzi környezet hazai vállalataihoz.

#### *Az innovatív gazdasági környezet szerepének felértékelődése*

Az 1990-es évtized végén azonban már mutatkoznak az elmozdulás jelei is, a hazánkban megtelepedett multinacionális vállalatok fokozatosan változtatnak korábbi stratégiájukon. Már nem csupán a munkabér-érzékeny termelési fázisokat, hanem a jóval több hazai hozzáadott értéket produkáló munkafázisokat – a kutatási, az elosztási vagy a marketing feladatokat – is Magyarországra telepítik. Elkezdődött a „magukkal hozott” beszállítói kör lassú kicserélése is a hazai beszállítókra.

### **12.1.2. A beszállítói program céljai**

A beszállító program legfőbb célja, hogy tovább oldja a magyar gazdaság duális szerkezetét és erősítse a hazai kis- és középvállalkozások termelési, innovációs és információs kapcsolódását az országban megtelepedett multinacionális nagyvállalatokhoz. Az általános cél elérése érdekében a beszállítói program további célkitűzése:

- a hazai kis- és középvállalkozások számára a piaci transzparencia erősítése, azaz a beszállítói tevékenységgel kapcsolatos információs szint javítása, továbbá
- a hazai kis- és középvállalkozások számára olyan – kormányzati szintű – koordinációs és támogatási keret biztosítása, ami a Magyarországon működő nagyvállalatokhoz, multinacionális cégekhez fűződő beszállítói kapcsolatok kiépítését, fejlesztését segíti elő.

### **12.1.3. A beszállítói program elemei**

#### *Beszállítói tevékenységgel kapcsolatos információkhoz való hozzáférés javítása*

A beszállítói hálózatok kialakulásának egyik jelentős akadálya az információ, a piaci transzparencia hiánya. Ennek áthidalása érdekében létrejött az országos beszállítói információs hálózat, amely már ma is több mint másfélezer auditált beszállító vállalkozás adatait tartalmazza. Az információs hálózatra országos partnerkapcsolat-fejlesztő és közvetítő rendszer is épül, amely a nagyvállalatok és a beszállítók közötti üzleti kapcsolatok létrejöttét, megerősítését biztosítja. A rendszer a jövőben a szolgáltatások, mindenek előtt a partnerkapcsolat-közvetítő rendszer továbbfejlesztésével, a vállalati kapcsolatok létesítését elősegítő képzési programokkal, segédletek készítésével, üzletember találkozók szervezésével javíthatja a hazai vállalatok információs szintjét.

#### *Beszállítói körök és termék-csoportok kialakítása*

A beszállítói hálózatok kiépítésének kezdeti szakaszában célszerű a tőkeerősebb, konvertálható piaci lehetőségekkel rendelkező középvállalkozói körre, illetve a kis- és mikro-vállalkozások gazdasági érdekeit összefogó, így nagyobb erőt

képviselő és megjelenítő integrátorok létrehozására koncentrálni. A beszállítói hálózatok kiépítésének későbbi szakaszában pedig az állami gazdaságfejlesztési támogatási eszközök összehangolásával és koncentrált alkalmazásával olyan regionálisan szerveződő termék-klaszterek kialakítását kell elősegíteni, amelyek már magukba foglalják a fejlesztés, az előállítás és az értékesítés minél teljesebb láncolatát. Ugyancsak fontos feladat a beszállítók egymás közötti termelési, szolgáltatási, innovációs és információs kooperációinak a támogatása.

*Regionális beszállító hálózatok és termék-csoportok kialakítása*

Alapelvként fogalmazhatjuk meg, hogy a beszállítói program önmagában nem, csupán regionális keretbe szerveződve lehet sikeres. A beszállítói tevékenység regionális keretbe való szervezésének döntően két fő módja, a vertikális és a horizontális dezintegráció ismert. A vertikális dezintegráció esetében a nagyvállalat a különböző termelési fázisokat más, önálló vállalatokhoz helyezi ki, vagy ezekkel a vállalatokkal köt beszállítói szerződést. A megoldás kockázata, hogy a beszállítók túlságosan is függő helyzetbe kerülhetnek a velük szerződésben lévő nagyvállalattól. Ezért a kockázatok csökkentése érdekében a beszállítói rendszerek kiépítésénél támogatni kell, hogy a beszállítók között is jöjjenek létre regionális alapon termelési és innovációs kooperációk, információs kapcsolatok. A beszállítói rendszer ugyanis csak akkor vált ki regionális gazdaságfejlesztési hatást, ha a beszállítók között kialakulnak a hálózati kapcsolatok. Ugyanakkor a horizontális dezintegráció esetében a folyamat fordítva játszódik le, amikor is egy nagyvállalatból válnak ki kisebb-nagyobb egységek, vállalkozások, és ezek kapcsolati hálói teremtik meg a regionális gazdaságfejlesztés motorjait.

**Végezetül tehát megállapíthatjuk: a Beszállítói Célprogram megszületett, gyermekbetegségeit egyre jobban leküzdve működik és kiemelten fontos eszköz lett uniós csatlakozási terveink feltételeinek megteremtésében, várhatóan hatékony és jótékony szerepe lesz középtávú gazdaságfejlesztési céljaink elérésében, megvalósításában.**

### 13. IRODALOMJEGYZÉK

- 2348/1995. (XI. 16.) Korm. határozat a modernizációs programról  
 2159/1996. (VI. 28.) Korm. határozat a modernizációs program és az európai integrációra való felkészülés egyes szakmai feladatainak végrehajtásáról  
 393Y1203(01) Council Resolution of 22 November 1993 on strengthening the competitiveness of enterprises in particular of small and medium-sized enterprises and craft enterprises, and developing employment Official Journal C 326 , 03/12/1993 p. 0001 – 0004  
 397Y0117(01) Council Resolution of 9 December 1996 on realizing the full potential of small and medium-sized enterprises (SMEs), including micro-enterprises and the craft sector, through an integrated approach to improving the business environment and stimulating business support measures Official Journal C 018 , 17/01/1997 p. 0001 - 0005

- 8/1999. (I. 20.) FVM rendelet az agrárgazdasági célok 1999. évi költségvetési támogatásáról
- 1045/1997. (IV. 29.) Korm. határozat a kis- és középvállalkozások fejlesztése érdekében szükséges egyes kormányzati teendőről
- 193/1998. (XII. 4.) Korm. rendelet A Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és annak tagállamai közötti Társulási Tanács 2/98. számú, a Magyar Köztársaságnak a kis- és középvállalkozásokra vonatkozó közösségi programban történő részvétele módozatainak és feltételeinek elfogadásáról szóló határozata kihirdetéséről
- 2307/1998. (XII. 30.) Korm. határozat támogatási rendszerünk EU konform átalakításáról
- Beszállítói Célprogram, Összefoglaló jelentés és javaslatok, tanulmány az MVA megbízásából, 3k Consens Iroda, 1997
- JUHÁSZ J.: A helyi ipar fejlődése a vállalatok, önkormányzatok és a lokális szereplők együttműködésének tükrében, tanulmány, 1998-99
- A kis- és középvállalkozások beszállítói tevékenysége a regionális területfejlesztés és az ipari parkok tükrében, tanulmány, Panas Ingatlanfejlesztő, Kereskedelmi és Szolgáltató Betéti Társaság, Budapest, 1999
- MAJOROS P., BARTA P., ZIMLER T.: Iparvállalatok beszerzés-gazdaságtana, Műszaki Könyvkiadó, 1998.
- Beszállítói Célprogram, oktatási anyag, a Gazdaságfejlesztési Célelőirányzat támogatásával, 1997
1997. évi CXLIV. törvény a gazdasági társaságokról (új)
- The competitive strength of U.S. industrial science and technology: strategic issues, Report of the National Science Board, August, Washington, 1992
- Technology and productivity: the challenge for economic policy, Organization for economic cooperation and development (OECD), Paris, 1991
- Technology and the economy: The key relationship, OECD, 1992
- New industrial subcontracting in Europe, first results with updated definition, EU DG XXIII, Luxemburg, 1997
- Irány az EU, Vigyázz, kész, rajt, Bevezető kézikönyv kis- és középvállalkozásoknak, BKIK, 1998. Budapest
- ALADICS S., GOLDBERGER I., KIRÁLY-VÉGI Á., TERTÁK E.: Javaslatok a Beszállítói Célprogram hatékonyságának növelésére, új finanszírozási technikák és konstrukciók kialakítására és bevezetésre, tanulmány az MVA megbízásából, Budapest, 1999
- A Bizottság Éves Jelentése Magyarország előrehaladásáról a tagság felé, 1999. (Országjelentés)
- SZTANKÓ É.: A Beszállítói Célprogram helyzete, szerepe és eredményei, előadás, 1999
- FARKAS P.: A magyar vállalatok beszállítói, bér munkavállalói szerepe – ellentmondásos hatás a műszaki fejlődésre; MTA-VKI Kihívások sorozat, 75. szám, 1996. július.

- GOLDPERGER I.: Modernizáció, reálgazdaság, Tanulmányok; Belvárosi Könyvkiadó, 1998
- MIKEL J. HARRY: Six Sigma jövőkép: Térkép az áttöréshez; a SIGMA PUBLISHING COMPANY engedélyével és kiadása alapján, 1996.
- A stratégia, termelés, logisztika és minőség menedzsmentje, Nemzetközi vezetési konferencia, 1999. május 5-6-7, Veszprémi Egyetem, 1999.

ZIMLER TAMÁS\*

## PROGRAMÉRTÉKELÉSI METODIKA AZ EURÓPAI UNIÓBAN<sup>1</sup>

„A strukturális alapok szabályozásának megfelelő tervezési és értékelési eljárásokra vonatkozó tapasztalatok korlátozottak.”<sup>2</sup>

### 1. PROGRAMÉRTÉKELÉS: ELVI ALAPOK, MÓDSZERTANI ALAPKÉRDÉSEK, DEFINÍCIÓK

Az értékelésnek és a hatásvizsgálatnak szentelt megkülönböztetett figyelmet az indokolja, hogy a finanszírozási forrásokat biztosító félnek (ami lehet akár egy nemzeti költségvetés, vagy egy nemzetközi szervezet költségvetése) el kell számolni a források felhasználásáról.

Mivel a jelen dolgozat tárgya elsősorban az, hogy a hazai programértékelési módszerek és az európai uniós gyakorlat közötti hasonlóságokat és eltéréseket keresse, ezért a továbbiakban csak az uniós műhelyekben elért eredményekkel és tapasztalatokkal foglalkozom, nem érintve a másutt megfogalmazott következtetéseket, jóllehet a témának, a teljesítménymérésnek kiterjedt módszertani szakirodalma van.<sup>3</sup>

---

\* A BGF KKF Európai Unió szakirányú képzésen 2000-ben végzett hallgató.

<sup>1</sup> A cikk a szerző „Programértékelés az Európai Unióban és Magyarországon (Az Európai Unióban szokásos programértékelési metodika egyezőségei és különbségei néhány magyar példán bemutatva)” c. szakdolgozatának rövidített változata. Témavezető tanár: dr. Majoros Pál.

<sup>2</sup> KúM [1999] Az idézet a 3.5. fejezet végén található.

<sup>3</sup> Erről jó áttekintést kaptam a brit Department for International Development által 1998 augusztusában közreadott „Impact Assessment in Multilateral Development Institutions”

A programok értékelésének módszertana bizonyos szempontból a közgazdaságtan azok kutatási ágának terméke, amely a komparatív előnyök számszerű megközelítésének problémáival foglalkozik. A közgazdaságtani kutatások ezen ágában jelentős eredmények születtek azoknak az erőfeszítéseknek a nyomán, amelyek megpróbálták megragadni azokat a tényezőket, amelyekből következtetni lehet arra, hogy a világkereskedelemben részt vevő országok ebben a kereskedelemben mikor vehetnek részt úgy, hogy abból kölcsönösen előnyük származzék. Az ezt a folyamatot érdemben befolyásoló tényezők vizsgálatára, a komparatív előnyök mértékének kvantifikálására kialakult módszerek – *mutatis mutandis* – a nagy volumenű programok értékelésére is felhasználhatók.

Ugyanakkor – a számos helyen felbukkanó vizsgálati igény változatossága, valamint a vizsgálat tárgyát képező programok gazdag sokszínűsége okán – gyakorlatilag minden értékelési folyamat más és más szempontok megragadásával kísérli meg megmérni és kimutatni, hogy a vizsgálat tárgyát képező folyamat milyen hatásokat váltott ki az őt körülvevő (gazdasági, társadalmi) környezetben. Ez a sokszínűség azonban nem lehet akadály annak – és a gyakorlat azt mutatja, hogy nem is az –, hogy bizonyos általánosítható jellegzetességeket ne lehessen kimutatni.

Az alábbiakban röviden áttekintem a témakörben leggyakrabban alkalmazott fogalmakat.

### 1.1. Értékelések

Az értékelés fogalmának meghatározása – a tárgy látszólagos egyszerűsége ellenére – nem könnyű. Egy forrás<sup>1</sup> az alábbi definíciókat mutatja be az „értékelés” (evaluation) fogalmára (zárójelben megadom azt a hivatkozást is, amit forrásom közölt):

- „*Kritikai, elfogulatlan szemrevételezése a céloknak és annak, hogy azok miként valósultak meg.*” [HM Treasury (1988), UK government.]
- „*Annak vizsgálata, hogy vajon azok a törvényi, adminisztratív és pénzügyi eszközök, amelyek egy programban benne foglaltattak, megfelelőek voltak-e ahhoz, hogy azt a hatást váltsák ki, aminek kiváltását feltételezték, s hogy elérjék azt a hatást, amit a program számára megjelöltek.*” [Conseil scientifique de l'évaluation (1996).]
- „*Az a folyamat, amelynek célja egy tevékenységnek a saját céljai fogalomrendszerében a lehető legszisztematikusabban és legtárgyilagosabban meghatározni a jelentőségét, hatékonyságát és hatását.*” [United Nations]

---

c. tanulmányból, amely voltaképpen egy „metaevaluáció”, s azt vizsgálja, hogy nagy nemzetközi szervezeteknél (mint például a Világbank, egyes regionális fejlesztési bankok – Ázsiai Fejlesztési Bank, Afrikai Fejlesztési Bank, EBRD stb. –, az ENSZ szervezeteinél – FAO, UNICEF stb. –, és nem utolsósorban az EU egyes helyein – DG IA, DG IB, DG VIII vagy az EIB) mennyire kiterjedten alkalmazzák a hatáselemzési módszereket. A tanulmány a DfID honlapján volt elérhető. (<http://www.dfid.gov.uk> – 1999. december 27.)  
1 DG-19 [1997a].

- „A társadalomkutatási folyamatok szisztematikus alkalmazása az állami programok konceptualizálásának, tervezésének, implementálásának és hasznosságának a megállapítására.” [Adapted from Rossi and Freeman (1993)]
- „A háttér, a célok, az eredmények, a tevékenységek és az alkalmazott módszerek független, objektív vizsgálata azzal a szándékkal, hogy olyan tanulságokat vonjanak le, amelyek a lehető legszélesebb körben alkalmazhatók.” [MEANS Glossary]
- „Az állami beavatkozások elbírálása eredményeik, hatásaik és az általuk kielégített szükségletek alapján.” [European Commission, Directorate-General for Development (1993)]
- „Az a folyamat, amelynek során ítéletet alkotunk egy program értékéről.” [Viveret (1989)]

Két uniós szakértő<sup>1</sup> javaslata az értékelés céljait a következő módon fogalmazza meg:

„Az értékelés alapvetően három célt szolgál:

- javítani a programok tervezését és menedzselését;
- elszámolhatóság a költségvetési szerv és a szélesebb értelemben vett közvélemény felé;
- forrás-allokáció.

Az értékelés kulcsszerepe a program-menedzselés folyamatának és a döntéshozatalnak a szolgálata annak érdekében, hogy a Bizottság politikai céljai jobban érvényesülhessenek a világos és igazolható programcélok azonosításán, a programok előrehaladási folyamatának mérésén és végül a célok helytállóságának vizsgálatán keresztül.”

I. táblázat  
Az értékelés jellemzői

Az értékelés legyen...	Az értékelés nem azonos...
<ul style="list-style-type: none"> <li>... analitikus (alapuljon elismert kutatási technikákon);</li> <li>... szisztematikus (megtervezett eljárás, a választott technika konzisztens használata);</li> <li>... megbízható (ugyanazon adatok alapján, ugyanazon módszerek alkalmazásával más értékelők is jussanak ugyanazon következtetésekre);</li> <li>... következtetés-orientált (kíséreljen meg következtetésekre jutni a program hatásosságát, hatékonyságát, relevanciáját illetően);</li> <li>... felhasználó-orientált (szolgáltasson hasznos információkat a döntéshozók számára).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>... a tudományos tanulmánnyal (legyen a gyakorlatban is felhasználható);</li> <li>... az audittal (az audit alapvetően a program törvényességének és szabályosságának vizsgálatára koncentráll);</li> <li>... a monitoringgal.</li> </ul>

Nincs tehát szó szerint egységes, mindenhol azonosan idézett, értett meghatározás. Ennek ellenére a különböző források nagyjából ugyanazt értik a fogalmon:

1 Liikanen, E. – Gradin, A. [1996], 3.2. pont



az értékelés – a fenti definíciók valamiféle logikai összegzése nyomán – a program által előírányzott beavatkozás helyességét, a program megvalósításának eredményességét, hatékonyságát és a programot körülvevő környezetre gyakorolt hosszabb távú hatását hivatott megállapítani.

Van egy másik definiálási lehetőség is: mi *igen* és mi *nem* az értékelés? Az e kritériumrendszer szerinti jellemzőket az 1. táblázatban gyűjtöttem össze<sup>1</sup>; különösebb magyarázatra aligha szorulnak.

A tevékenység (programok) teljes időhorizontját átfogó értékelési rendszerek között az alábbiakat különböztetik meg:

angol (latin) kifejezés	célszerű magyar megfelelője
ex ante	megelőző
mid-term, on going, intermediate	közbenső, menet közbeni
ex post	utólagos

### 1.1.1. Ex ante értékelés

Az ex ante értékelés olyan interaktív folyamat, amelyben a program kezdeményezőitől és tervezőitől független szakértők véleményt mondanak és ajánlásokat fogalmaznak meg a program irányelveiről, célkitűzéseiről és várható végeredményéről. Az ex ante értékelés célja az előkészítés alatt levő terv vagy program javítása és várható végeredményének megerősítése. Ennek érdekében az értékelő munka megköveteli a szakértők és a tervet vagy programot készítőik közötti konstruktív párbeszédet. Az ex ante értékelésnek le kell fednie a teljes program-rendszert.

Az elkészült ex ante értékelésnek tartalmaznia kell mindazon szempontokat és értékeket, amelyek hozzájárulnak a megvalósítás stratégiájához és a pénzügyi engedélyezéshez. Ennek megfelelően ez az értékelés a program integráns részévé válik még akkor is, ha az ex ante értékelés önálló dokumentumban jelenik meg. A meghívott szakértők az ex ante értékelés és a stratégia-kialakítás összefüggése alapján úgy dolgoznak, hogy:

- amennyiben az értékelést a terv véglegesítése érdekében végzik, megértsék, hogyan került a stratégiával összefüggésbe és hogyan integrálódott a tervbe vagy a programba az elkészült értékelés eredménye; gyakran válik szükségessé kiegészítő elemzés készítése a célok mennyiségi értékelése és a várt hatások becslése érdekében;
- amennyiben az ex ante értékelés a terv véglegesítése után készül, hasonlóképpen fontos annak megismerése, hogy a terv hogyan integrálta az értékelés eredményeit, különösen a stratégia javítása miatt;
- ha az értékelés és a terv vagy program kialakítása párhuzamosan történt, lehetővé kell tenni, hogy az értékelés befolyásolhassa az irányvonal kialakítását és véglegesítését.

A programmenedzsmentnek tisztában kell lennie azzal, hogy a jó minőségű ex ante értékelés igen költséges, tekintettel a külső szakértő csoport által (kötelezően) elvégzendő munkára. Célszerű a program készítésekor előzetesen gondoskodni a szakértői tevékenység megnyugtató fedezetéről.

---

1 DG-19 [1997a] pp. 9–10.

### 1.1.2. Mid-term („közbenső”)

A mid-term értékelést valamely program megvalósításának során (folyamán) végzik el. A mid-term értékelésnek – miközben kiterjed az értékelési kérdések összességére – megkülönböztetett módon kell vizsgálnia a kezdeti eredményeket, relevanciájukat és konzisztenciájukat a programot megalapozó tervvel, és azt, hogy a kitűzött célokat milyen mértékben sikerült elérni. Vizsgálnia kell a pénzügyi források felhasználását és a monitoring működését, valamint foglalkoznia kell azzal is, hogy a program végrehajtása milyen ütemben halad.<sup>1</sup>

A mid-term értékelés gyakran szolgál alapul a folyamatban lévő program megvalósulásában észlelhető gondok (nem várt hatások, várt hatások elmaradása stb.) kiküszöböléséhez.

### 1.1.3. Ex post értékelés

Az ex post értékelés a program lezárásakor vagy lezárása után készül, s a monitoring által szolgáltatott végső adatokat alkalmazza a várt és a ténylegesen elért célok elemzéséhez.

Az ex post értékelésnek fontos célja – túl a lezárt program egésze eredményességének megítélésén –, hogy támpontokat adjon a döntéshozóknak újabb azonos vagy más programok megtervezéséhez.

A fentiekben vázolt értékelések (ex ante, mid-term, ex post) egymáshoz viszonyított elhelyezkedését és kapcsolatát a programmal, valamint a célok és a hatások kapcsolatát a programciklusban, az 1. és a 2. ábra szemlélteti.<sup>2</sup>

## 1.2. Monitoring

A monitoring a vizsgált folyamat megvalósulásának, megvalósításának folyamatos nyomon követésére szolgál és elsősorban az inputok és az outputok megragadásával valósul meg. Bármely program átfogó értékelésének technikai alapját a monitoring képezi, amelyeknek során összegyűjtik, rendszerezik és esetlegesen előzetesen értékelik azokat az adatokat, amelyek az átfogó vizsgálatokhoz szükségesek.

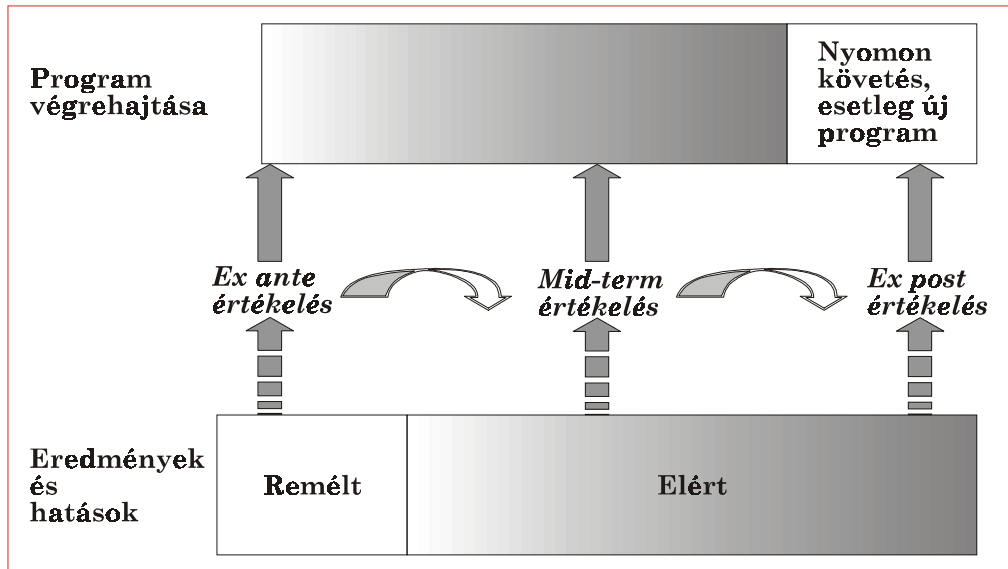
A monitoring és az értékelés tehát nem csereszabatos fogalmak: a monitoring folyamat, az értékelés egy meghatározott időpontban fennálló helyzetet elemez. Közös tárgyukon túl azonban abban is rokonok, hogy nem csupán az értékelés elvégezhetőségéhez, hanem a monitoring megvalósíthatóságához is nagyban hozzájárul, ha a program úgy „készül”, hogy már tervezése során beleépítik azokat az elemeket, lehetőségeket, amelyek részben a megvalósulás nyomon követését, részben a menet közbeni, illetve utólagos értékelést megkönnyítik, lehetővé teszik. Ez a tervezési lépés a program „logikai hálójának” a megalkotása. A logikai háló feladata strukturálni, hierarchiába állítani a program elé kitűzött célokat, s az egyes hierarchikus szintekhez hozzárendelni azokat a mutatókat (indikátorokat), amelyek a cél megvalósulásának fokát, mértékét mérik, mutatják. A logikai

---

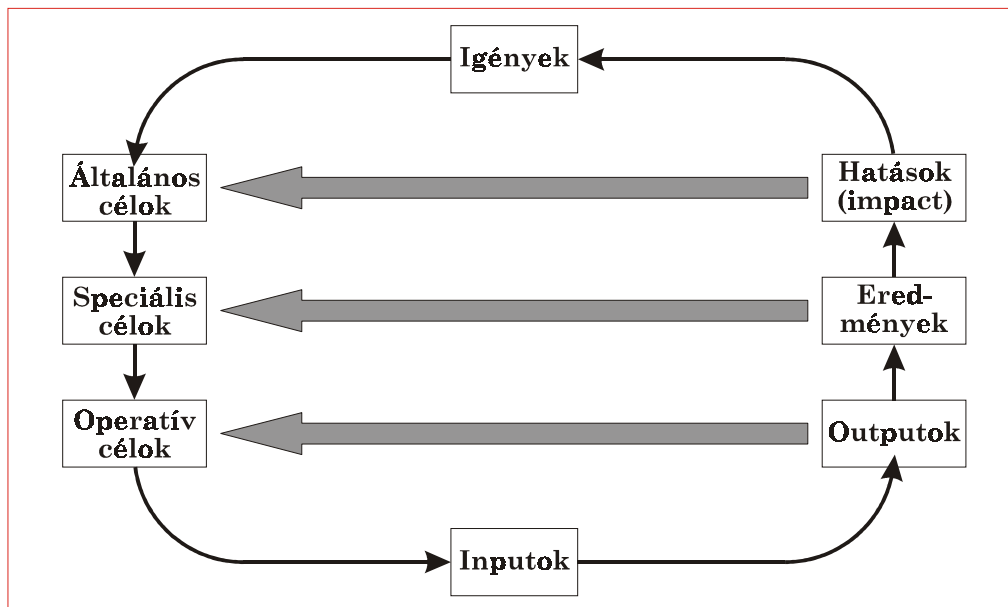
1 A definíciót a DG-06 [1999a] 8. oldaláról vettem át, azzal a módosítással, hogy általánosítottam (ott a vidékfejlesztési szempontokra volt specializálva).

2 Mindkét ábra forrása: DG-06 [1999a] 9. old.

1. ábra  
Program és értékelések kapcsolata



2. ábra  
A célok és a hatások kapcsolata a programozási ciklusban



háló szolgálhat annak megtervezési helyeként is, hogy milyen módon ellenőrizhető az indikátorok. Ha a logikai háló kellő gondossággal készül, akkor tartalmazza azokat az outputokat is, amelyek egy másik program számára, vagy akár egy átfogó, magasabb szinten megvalósuló célhoz inputként szolgálhatnak.

### **1.3. Indikátorok**

Milyen adatokra lehet szükség az értékelés(ek)hez – milyen adatokat kell szolgáltatnia a monitoringnak? A program végrehajtásának (megvalósításának) ellenőrzése olyan indikátorok (jelzőszámok) alkalmazását igényli, amelyeket a programban lefektetett célokkal szemben kell meghatározni. A gyűjtendő (figyelendő) adatokat már a program tervezése során meg kell határozni, annak érdekében, hogy az értékelés a későbbiekben valóban hozzájuthasson a szükséges információkhoz.

A monitoring rendszerek által gyűjtött adatok és a belőlük képezhető indikátorok olyan információkat nyújtanak, amelyek alkalmasak a program működése minőségének és hatékonyságának megítélésére, esetleges korrekciós beavatkozás megalapozására.

Meg kell különböztetni egymástól az adatokat és az indikátorokat. Indikátoroknak azokat az információkat nevezik, amelyek alkalmasak egy hatás mértékének jelzésére. Az indikátorok segítséget adnak egy komplex jelenség kvantifikálásában, a jelenség leegyszerűsítésében. Az indikátor nem azonos a „nyers” adattal, hanem azokon alapul; a mérések nyers adatokat szolgáltatnak, ezeket a statisztikák aggregálják; a statisztikák elemzésével és újrafeldolgozásával lehet indikátorokhoz jutni, amelyeket az értékelésben és a döntéshozatalban lehet felhasználni.<sup>1</sup>

Egy-egy program gyakran „produkál” nagy számú indikátort, amelyek értékelése nem lehet gépies, emiatt sokszor időigényes és fáradságos feladatot jelenthet, különösen a nem helyi alkalmazottak részére. Emiatt gyakorlati és stratégiai okokból egyaránt szükség van arra, hogy ezeket az indikátorokat már a program megtervezésekor a későbbi értékelések igényeinek megfelelően alakítsák ki (esetleg csoportosítsák).

Összefoglaló és definíciós igénnyel a következő felosztást célszerű alkalmazni a programok céljai (illetve az ezekhez kapcsolódó megfelelő indikátorok) között (a programértékelésben alapvető szerepet játszó, alábbiak szerinti indikátorokat szokás core indikátoroknak is nevezni):<sup>2</sup>

- output célok (a program által közvetlenül előállított, létrehozott javak és szolgáltatások, mérésük többnyire fizikai és pénzügyi mértékegységekben történik);
- impact célok (azok a társadalmi-gazdasági változások, amelyeket a program előidéz).

Más megfogalmazásban, némiképp egyszerűsítve: az outputok azok a dolgok, amelyeket a program produkál, az impactok azok a hatások, amelyeket a program kivált (indukál).

---

1 DG-06 [1999c] 16. old.

2 DG-19 [1997a] 15. old.

Az impact indikátorok – túl az azonnal megjelenő hatásokon – a program távolabbi következményeit is jelzik. A rövid időn belül megjelenő hatásokat a specifikus impact indikátorok, míg a hosszabb távon és nagyobb (lakossági) kört érintően megjelenőket a globális impact indikátorok határozzák meg. Ennek megfelelően az impactok két további csoportra bonthatók:

- az eredmények (results) közé a program kezdeti impactjai sorolhatók; a *result* indikátorok a program által közvetlenül és közvetetten gerjesztett hatást jellemzik, tájékoztatást nyújtanak a program által közvetlenül kedvezményezett működésének változásáról; értékelésük szintén fizikai vagy pénzügyi egységekben történhet;
- a következmények (outcomes) közé a program hosszú távú impactjai sorolhatók.

A core indikátorok kiválasztása a következő kritériumok szerint történik:

- *helytállóság* (relevance) – az általános prioritásokat és célokat illetően;
- *mennyiségi meghatározás* (quantification) – a célok (és ahol lehetséges, az alaponal-érték) meghatározásának képességét illetően;
- *megbízhatóság* (reliability) – a meghatározások átláthatósága és csoportosításuk könnyedsége szerint;
- *hozzáférhetőség* (availability) – a monitoring rendszerbe belépés talaján.

A bizottsági irányelvek a fentieket javaslatként, nem pedig merev kötelezettségként fogalmazzák meg, célszerűen – a program monitoring és értekelés szempontjából – módosíthatók, használatuk azonban mindenesetre ajánlott.

Az indikátorok között – jellegük szerint – további különböző kategóriák is elkülöníthetők, s ezek a felosztások akár esetről esetre is változhatnak, pl.:

- az *erőforrás* (input) indikátorok vonatkoznak a befektetett eszközökre (kölségvetés) a-program bármely fázisában;
- a *pénzügyi indikátorok* – mint monitorok – jelzik a program rendelkezésére bocsátott fizetőeszközök felhasználását;
- a *működési* (output) indikátorok fizikai vagy költségegységben jelzik a program megvalósított részeit (pl. elkészült úthossz);
- az *eredmény* (result) indikátorok a program azonnal mérhető hatását jelzik, tájékoztatást nyújtanak pl. a kialakult tulajdonságról, kapacitásról, követlen előnyökről (pl. az új út áteresztőképességének megnövekedéséről);
- a *hatás* (impact) indikátorok a befejezett program tartós eredményét, előnyét jelzik; a specifikus hatás indikátor a környezeti változásokra utal, míg a globális hatás indikátor szélesebb körben jelzi a hosszabb időtartamra vonatkozott eredményeket;
- a *hatásosság* (effectiveness) indikátor jelzi a tervezetthez viszonyított tényleges teljesítést, vagyis az előzetesen várthoz vagy becsülthöz képest az aktuális eredményt;
- a *hatékonyság* (efficiency) indikátor a befektetés (input) és az eredmény (output) arányát (viszonyát) jelzi, általában pénzügyi vonatkozásban;
- a *teljesítmény* (performance) indikátor gyakorlatilag magában foglalja a hatásosság- és a hatékonyság-indikátorok tartalmát, azonban beleértik a menedzsment hatékonyságát is.

Az ún. *összefüggő*, vagy *kapcsolódó* (context) indikátorok azok, amelyek a programozás folyamatának részét képezik. Ezek az indikátorok nyújtanak alapot:

- a társadalmi, gazdasági és stratégiai elemzésekhez, vagyis az erősség-gyengeség-lehetőség értékeléséhez (SWOT);
- a fenyegetés elemzésére, vagyis a programstratégia alátámasztására;
- az általános összefüggések folyamatos figyelemmel kíséréséhez;
- a mérlegelt célkitűzések kivitelezéséhez és megerősítéséhez;
- a program társadalmi-gazdasági hatása értékeléséhez.

Egy-egy alkalmazott indikátor jelentősége és haszna abban mérhető le, hogy mennyire alkalmas:

- tükrözni a programcélok érvényesülését az intézkedés eredményeiben;
- járulékos információkat szolgáltatni egyébként a program céljai között nem szerepelt eredmények elősegítéséről (szerencsés vagy sajnálatos „melléktermék” keletkezéséről);
- információt nyújtani a megállapítható eredmények és a program lefolytatása közti oksági viszony szorosságáról.

Az indikátorok alkalmazása nem mindig könnyű. Néhány probléma, amelyek alkalmazásukkor felmerülhetnek:

- gondot jelenthet az egyértelmű *ok-okozat viszony* megteremtése a tervezett akció, az elért eredmények és a hatás között, tekintettel a végső célokra; a gazdasági helyzet javulása például programon kívüli tényezőknek is betudható;
- a *mérési módszerek* viszonylagos összetettsége ugyancsak jelenthet gondot, az *output* és a *result* indikátorok ugyanis közvetlenül kapcsolódnak a méréshez, ezzel szemben az *impact* indikátor a működési összefüggésben kívülről értékelhető; az *impact* indikátor a mérések jelentős száma esetén gyakran kumulatív hatású, ami a további elemzések során jelenthet komplikációkat;
- előfordulhat, hogy döntő fontosságú határozat (pl. programmódosítás) meghozatala idején egyes adatok nem érhetőek el;
- nehézségek támadhatnak bizonyos indikátorok kombinálásakor: míg a pénzügyi indikátorok valamennyi szinten (mérés, priorítás, program stb.) összekapcsolhatók, addig a fizikai indikátorok egybevetése sokkal nehezebb és néha nem is tanácsos; ezért fontos a megfelelő fizikai indikátorok helyes kiválasztása, hogy az eredmények és a hatások mennyiségileg legyenek mérhetőek;
- a monitoring indikátorok könnyebben kijelölhetőek, ha ezek mérésekre vagy projektszintekre vonatkoznak, azonban meghatározásuk és alkalmazásuk bonyolultabb az összetettebb esetekben (program, priorítások);
- végül fontos megragadni – amennyire lehetséges – a közreműködés olyan közvetett vagy váratlan hatásait, amelyek befolyást gyakorolnak az eredményre vagy a hosszú távú hatásokra, mint pl. a munkahely teremtés és fenntartás;
- az alapvonal (baseline) indikátorok vonatkoznak azokra az indító értékekre, amelyekhez a későbbiekben a context vagy impact indikátorokat viszonyítani kell; az alapvonal indikátorok a program célkitűzéseit érintik és tartalmazzák pl. egy régió ipari létesítményeinek különböző adatait (gyakorlatilag ennek az indikátortípusnak a hiánya jelenti a legnagyobb gondot a kis- és középvállalkozásokhoz kapcsolódó programok értékelésénél).

Az *összehasonlító* (core) indikátorokat akkor alkalmazzák, amikor hasonló programokat kívánnak összehasonlítani. Bizonyos esetekben ezek magasabb szintűek is lehetnek, azonban a gyakorlat és a meghatározások különbözősége miatt a core indikátorok kategorizálása a különböző esetekben a vizsgálendő céloktól fog függni.

A *teljesítmény* (performance) indikátorok a következő három legfontosabb kérdéshez kapcsolódnak:

- hatékonyság, vagyis a program éppen értékelhető és a tervezett kibocsátásának (termék, vagy egyéb fizikai egység) viszonya, továbbá néhány kapcsolódó eredmény (mint pl. a teljes foglalkoztatottság);
- a menedzsment minősítése;
- a pénzügyi teljesítés.

Törekedni kell arra, hogy indikátorok alapjául szolgáló adatokat az értékelők ne csak a programadminisztrációtól és a résztvevőktől tudják (kényszerüljenek) begyűjteni, hanem külső, független adatforrások is elérhetőek legyenek az értékelés számára. Az ily módon beszerzett adatok objektivitása megbízhatóbb és könnyebben képezhető az értékeléshez kontrolcsoportok is. Ugyanakkor az ilyen (esetleg online) „adatbányászás” tetemes szakértelmet és gyakorlatot igényel, ami alkalmazását megnehezíti és megdrágítja.

### 1.4. Adatgyűjtés

Az értékelések révén megválaszolendő kérdéseknek megfelelő, megbízható adatokon kell nyugodniuk. Az adatgyűjtést (jelleg, beszerezhetőség) még a program megindítása előtt, a tervezett értékelés igényeinek megfelelően meg kell tervezni. Az adatokhoz alapvetően kétféle módon lehet hozzájutni:

- az elsődleges adatokat az értékelési folyamat során, leggyakrabban a program által közvetlenül vagy közvetett módon érintett közegekből lehet beszerezni; ügyelni kell arra, hogy ha az adatokhoz mintavétellel jutnak hozzá, akkor az reprezentatív legyen; az adatgyűjtés eszköze lehet kérdőív, interjú, esettanulmány; az adatgyűjtésnek ez az útja esetenként jelentős költségekkel járhat;
- a más forrásból már meglévő adatokat nevezik másodlagos adatoknak – ide értendők a monitoring rendszer által szolgáltatott adatok is; egyes esetekben (pl. mid-term értékeléshez) ezek az adatok is elegendőek lehetnek az értékelés elvégzéséhez; a másodlagos adatok forrása lehet a program-dokumentáció, megelőző értékelések adatai, statisztikák stb.

## 2. ELLENŐRZÉS ÉS ÉRTÉKELÉS AZ UNIÓBAN

A nagy programok indításában és lebonyolításában jelentős gyakorlattal rendelkező Európai Unió érthető módon megkülönböztetett figyelmet szentelt már korábban is annak, hogy az így elköltött forrásai milyen mértékben hasznosultak. Ezt a tevékenységét az Unió folyamatosan erősíti; ennek egyik eszköze a „SEM 2000 kezdeményezés”<sup>1</sup> és a hozzá kapcsolódó intézkedések, amelyeket a Bizottság az Európai Közösséget létrehozó szerződés 205. cikkelyére alapoz, amely kimondja, hogy „*the Commission shall implement the budget ... having regard to the principles of sound financial management.*”<sup>2</sup>

1 Sound and Efficient Management Initiative – SEM 2000

2 Idézi: Liikanen E. – Gradin, A. [1996]

1994-ben a XIX. főigazgatóság kezdeményezésére áttekintették a Bizottság szerveinél folyó értékelési és monitoring tevékenységek helyzetét. A külső szakértők által végzett vizsgálat egyik megállapítása volt, hogy „az értékelési gyakorlat jelenlegi helyzete know-how-ja és kötelezettségei a Bizottság szolgálatai között erősen változnak.”<sup>1</sup> Részben ez is oka volt annak, hogy a Bizottság 1995-ben „SEM 2000” néven programot indított az értékelési gyakorlat színvonalának növelésére, gyakorlatának egységesítésére, az értékelési munka rendszeressé tételére. A „SEM 2000” három szakaszra tagolódik, a harmadik szakasz végrehajtása jelenleg is folyik. A program keretei között számos intézkedés került végrehajtásra, többek közt:

- minden főigazgatóságnak ki kell neveznie egy független tisztviselőt, szektort vagy egységet, amelynek fő feladata a hatáselemzés;
- minden főigazgatóságnak gördülő tervezési módszerrel programot kell összeállítania a hatáselemzési (értékelési) munka lebonyolítására; a program időhorizontja két év, a frissítést minden év áprilisában kell elvégezni; az ezek alapján összeállított anyag képezi a Bizottság éves értékelési programját;
- a hatáselemzési munkát úgy kell ütemezni, hogy az eredményeket fel lehessen használni a releváns jövőbeli projektek javaslatának kidolgozásához;
- ha szükséges, a XIX. főigazgatóság segítséget nyújt a többi főigazgatóságnak a megfelelő értékelő személyzet kiképzéséhez;
- az értékelők hálózatának létrehozatalával fórumot teremtettek ahhoz, hogy a Bizottságban folyó értékelési munka színvonala, gyakorlata egységesülhessen;
- a Bizottság éves értékelési beszámolója összeállítást közöl az elmúlt évben készített hatáselemzési tanulmányokról.

A „SEM 2000” már hozott bizonyos eredményeket, mint például az elkülönített értékelő egység felállítása a DG IB keretében. Az első éves értékelési beszámoló az 1996/1997 időszakot fogja át.<sup>2</sup>

Az értékelő rendszer (egy kis szegmensének) működtetésére, fejlesztésére vonatkoznak a 2. táblázatban szereplő adatok, amelyek a XIX. főigazgatóságon folyó (illetve tervezett) 1998-as és 1999-es értékelések számát adják meg.

*2. táblázat  
Az értékelések száma a XIX. főigazgatóságon<sup>3</sup>*

Év	Értékelések száma			
	összesen	ex ante	mid term	ex post
1998	133	7	91	35
1999 (tervezett)	97	15	51	31

A számokból az is kitűnik, hogy az „erősorrend” (nem minden logika nélkül): menet közben – ex post – ex ante.

1 Liikanen E. – Gradin, A. [1996]

2 DfID [1998], 19. old.

3 DG-19 [1999b]



### 3. ÁLTALÁNOS SZEMPONTOK AZ ÉRTÉKELÉSEK ELKÉSZÍTÉSÉHEZ

Az értékelés gyakorlati kivitelezéséhez kisebb program értékeléséhez 3–7, nagyobbhoz 5–10, megfelelő gyakorlatú és szellemi képességű szakértőből álló csoportokat alakítanak ki. A szakértők összeválogatása során ügyelnek arra, hogy az érintett területek mindegyikéről hívjanak szakértőt. Kívánatos, hogy a szakértők az ipari, az akadémiai és az elméleti szférákat is képviseljék. Nagyobb program értékelését végző csoportban célszerű helyet biztosítani az érintett monitoring csoport tagjainak is, a vizsgálat folyamatosságának megtartása érdekében. Figyelemmel kell lenni a monitoring és az értékelés összhangjára, a lehető legnagyobb mértékű átvilágíthatóság megvalósítására.

Jóllehet a megelőző, az időközbeni és az utólagos értékeléseknek meghatározott saját, specifikus céljaik is vannak – amint az az előbbi rövid áttekintésekben is szerepelt – az értékelésről készített jelentésnek számos azonos kritériumnak is eleget kell tennie. Ez a megállapítás még akkor is igaz, ha egyébként igaznak kell elfogadni azt a kijelentést is, hogy nincs egységes, minden értékelő jelentésre egyformán alkalmazható struktúra.

A szakértők által készített értékelésnek figyelembe kell vennie:

- a hasonló, korábbi gyakorlatot;
- az előterjesztés társadalmi-gazdasági összefüggéseit;
- a stratégia kiválasztását és a prioritások kijelölését, valamint ezek belső és külső összefüggéseit;
- a célok mennyiségi értékelését;
- a várható társadalmi-gazdasági hatást és a ráfordított eszközök felbecsülését;
- a program megvalósításának rendszerét.

Az értékelésnek ki kell térnie arra is, hogy a lehetséges értékelési módszerek közül az értékelők miért éppen az alkalmazottat választották.

Ezeket az elemeket az értékelő jelentésben arányos mértékben kell kimunkálni, s igazodni kell a program nagyságához is. (Így pl. a makrogazdasági hatás értékelése akkor célszerű, ha a program jelentősége már mérhető GDP-szinten is.)

Az értékelésnek a következő elemeket kell kihangsúlyoznia:

- kapcsolat és összefüggés az általános és specifikus célok, valamint a programban előírt mutatók között;
- az output, a result és az impact indikátorok<sup>1</sup> megléte és helytállósága minden szinten;
- a célok mennyiségi értékelésének valóságosága.

Az értékelő szakértőknek aktív szerepet kell játszaniuk az indikátorrendszerek minőségének javításában.

Az Unió már egy-egy program megindításakor pontosan szabályozza azt is, hogy az ex ante értékelésnek, illetve az erről szóló jelentésnek milyen minőségi előírásoknak kell megfelelnie; a legfontosabb ilyen minőségi kritériumok a következők:

---

<sup>1</sup> Lásd alább.

- *tájékoztatási szükséglet*: az értékelés megfelelően tájékoztasson a tervekészítéshez szükséges adatokról, elégítse ki a hatásköri előírásokat;
- *a kezdeményezés helyállósága*: a programban foglaltak racionálisak-e, fedik-e a várt eredményeket és hatásokat;
- *a tervezés igazolása*: az értékelés tervezete megfelel-e az adott időpontra vonatkozó kulcsfontosságú kérdések megválaszolására;
- *adatok*: az összegyűjtött/használt adatok megfelelőek és reálisak-e arra, hogy figyelembe vegyék azokat;
- *igazolható elemzés*: a hozzáférhető tájékoztató anyag lehet-e megfelelő tárgya az elemzésnek;
- *hitelt érdemlő megállapítások*: a megállapítások logikusan következnek-e az értékelésből és ezek igazolhatók-e az elemzéssel;
- *a megállapítások pártatlansága*: a megállapítások korrektek-e és elfogulatlanok-e a kivitelezés szempontjából;
- *világosság*: a jelentés úgy van-e megírva, hogy az könnyen érthető legyen. Egy értékelő jelentésnek általában az alábbi felépítést kell követnie:<sup>1</sup>
- összefoglaló (executive summary);
- bevezetés (a program környezete, a megvalósítás jellemzői, az értékelés céljai);
- a metodológiai megközelítés bemutatása (tervezés, elemzés, adatgyűjtés, adatforrások, az adatok megbízhatósága);
- az összegyűjtött információk bemutatása és elemzése (pénzügyi információk és működés, a kedvezményezettek véleménye, válaszok a közös kérdésekre, a program speciális kérdéseire adott feleletek);
- következtetések (a közösségi szintű célokra, a program speciális céljaira, a hatékonyságra, a hatásosságra, a hasznosságra, az eredmények megtarthatóságára stb. vonatkozóan), javaslatok;
- mellékletek.

A Bizottság egy jegyzék formájában javaslatot tett azokra a műveleti indikátorokra, amelynek használata segítheti a program-dokumentumokat készítő programmenedzserek munkáját. A támogatás legfőbb területeit érintő indikátorok az output, a result és az impact indikátorok. A lista általánosságban összefoglalja azokat az indikátorokat, amelyeket a különböző (nem csupán a Strukturális Alapok körébe eső) programok értékeléséhez célszerű (lehetséges) felhasználni. Ezek a jelzőszámok esetenként figyelembe veszik azokat a sokkal szigorúbb EU-prioritásokat is, mint pl.:

- a foglalkoztatottság;
- a kis- és középméretű vállalkozások igényei;
- a kutatás-fejlesztés, technológia és innováció;
- a környezet(védelem);
- az egyenlő esélyek.

Ezek közül a környezet, a kutatás-fejlesztés, technológia és innováció és a kis- és középméretű vállalkozások körét (tárgyát) érintő projektek készítéséhez (de általánosabban: bármely jellegű ellenőrzéshez) ajánlott indikátorok jellemzőit tartalmazzák a mellékletben található táblázatok.

---

<sup>1</sup> DH-06 [1999a] 22. old.

## 4. BEFEJEZÉS

A fentiekben áttekintettem egyrészt az Európai Unióban, másrészt Magyarországon működő nagy programokat (céljaikat, volumenüket), valamint azokat az elveket, amelyek mentén e nagy programok működésének hatásosságát, hatékonyságát megítélik. Párhuzamként bemutattam néhány olyan magyarországi programértékelést, ami a közelmúltban született, köztük egy olyat is, amelynek elkészítésében módomb volt részt venni.

E helyt néhány olyan következtetést és megfontolást szeretnék megfogalmazni, ami az uniós és a magyar értékelési gyakorlat közötti eltérésekre és azonosságokra vonatkozik.

Az uniós gyakorlatban megkülönböztetett jelentőségű a három szakaszra kiterjedő ellenőrzési rendszer (ex ante, mid-term, ex post), amely végig követik a programokat, a tervezéstől a lezárás fázisáig. Az így zajló értékelés egyaránt segíti a szerződésekben vállalt célok, és a kapcsolódó kötelezettségek teljesítését, valamint (szükség esetén) a már futó programok célirányos módosítását vagy új programok megtervezését. Az elemzett hazai példákban nem mutatható ki sem a céltudatos, az elemzés szempontjaira előre gondoló programtervezés, sem pedig a folyamatos (egy későbbi ex post vizsgálat megkönnyítését szolgáló) monitoring jelenléte.

A Gazdaságfejlesztési Célprogram bemutatott alrendszere (kereskedelemfejlesztés) esetében a tervezési és ellenőrzési elv és különösen a gyakorlat jelentősen eltér az EU-ban kívánatos helyzettől. Magyarországon jelenleg a tervezéskor (ami az EU gyakorlatban az ex ante értékeléssel hozható összefüggésbe) nem szokás olyan számszerűsített, vagy számszerűsíthető hatások, eredményelvárások rögzítése, amelyekhez viszonyítva a hasznosságot és eredményességet értékelni lehetne. Lényegében ugyanez vonatkozik a projektek közbeeső ellenőrzésére is, ez ugyanis elsősorban pénzügyi és határidő-kérdésekre irányul. Az EU ex post típusú értékelése számos területen indokolt lenne, eredményes elvégezhetősége azonban – a megfelelő kritériumrendszer hiánya miatt – több, mint aggályos.

A programok forrásbiztosítása mechanizmusában hasonló az EU-hoz, szellemében azonban (a közvetlen költségvetési függőség miatt) már kevésbé. Problematikus – ez nyilván a gazdaság helyzetével függ össze –, hogy évközi forrásváltozások (főleg elvonások) előfordulnak.

A Gazdaságfejlesztési Céllelőirányzat programjai esetében korábban nem volt rendszeres gyakorlat az értékelés külső szakértők bevonásával történő megoldása. Más oldalról viszont az OMF B már több évvel ezelőtt kidolgozta (és alkalmazta is!) saját programértékelési elveit, módszertanát – mindez arra utal, hogy nincs egységes központi akarat e kérdésben.

A programok működésének további finomításához és az ehhez megfelelő javaslatok kidolgozásához különböző idősíki vizsgálatok szükségesek (ex ante, mid-term, ex post), amit részben a szakszerűség biztosítása, részben az elfogulatlan értékelés lehetőségének fenntartása érdekében külső szakértők bevonásával lenne célszerű megoldani – ha erre a meglévő információk egyáltalán módot nyújtanának (ez alkalmasint ellenőrizendő).

A külső szakértők bevonása módot nyújthat a külföldi gyakorlat és tapasztalatok lényegesen mélyebb feltárására és a hazai gyakorlatba történő átültetéssel kapcsolatos előzetes megfontolásokra történő előkészítésére is.

A példaként bemutatott programok alapvető tartalmi változtatására nincs szükség, azok lényegében megfelelnek az Unióban is alkalmazott elveknek; amiben hiányosak: nem tartalmazzák beépített módon a közbenső és az utólagos értékelés lehetőségeit, az ezeket megkönnyítő elemeket. Az a változás pedig, ami ezeket esetleg beiktathatja, már olyan méretű lesz (lehet), amikor felbukkanhat az *előlről történő átgondolás* (az ex ante értékelés) igénye is.

A vizsgált kereskedelemfejlesztési program gyakorlati megvalósításában kisebb változtatásokra elengedhetetlenül szükség van és ezek különösebb bonyodalmak nélkül meg is oldhatók:

- a program eszközeinek igénybe vételével kapcsolatos pályázatok űrlapjain szolgáltatóknál kért adatok köre esetenként túl szűk, a mélyebbre ható elemzést megnehezíti;<sup>1</sup>
- az adatfeldolgozás (akár gépi, akár kézi) maga is generál hibákat, amik esetenként teljes mértékben kizárják az értékelés lehetőségét;
- nincs mód a programok utólagos (ex post) értékelésére, mert a projekt lezárásával a támogatottat immár semmi nem köti a támogatóhoz, s hogy annak későbbi (esetenként egy-két évvel későbbi!) kérdéseire akar-e válaszolni, az jószerivel befolyásolhatatlan.

Az EU-konformitás eléréséhez már a programok megindítási stratégiájának kidolgozásába is be kell vonni az értékelő szakembereket, hogy kellő időben meg lehessen teremteni a majdani szakszerű értékelés feltételeit, szempontjait.

A programvizsgálatoknak természetesen alapvetően akkor van értelmük, ha a nagyszámú programot éves rendszerességgel hatékonyan, kevés állandó munkatárs, egyenként rövid idő alatt tekintheti át; és ami végképp nem elhanyagolandó: teheti jól emészthetővé a döntéshozók számára. Erre pedig – „gyorsuló idő”! – az olyan megoldások a kedvezőbbek, amelyek lehetővé teszik a gyors, „szempillantás alatt” történő (esetleg számítógéppel támogatható) döntést. Ez még akkor is így van, ha ennek az értékelés árnyaltsága látja kárát. A hagyományos szöveges-diagramos tanulmányok e célt viszonylag korlátozottan képesek kielégíteni.<sup>2</sup>

Annak érdekében, hogy a magyar programok célkitűzései, menedzselése és ellenőrzése megfeleljenek az Unió (most, az önreformálás és bővítés előestéjén ismét átforgalmazódó) elveinek és gyakorlatának, a fentiek figyelembe vétele célszerű. Ez egyben annak is feltétele, hogy az Unió Magyarországnak juttatandó támogatásait konform módon tudjuk itthon felhasználni.

Ennek a megfelelési folyamatnak egy foka lehet egy olyan értékelői hálózat kialakítása, ami alapul veszi az Unióban működő „Network of Evaluation Experts”-ének gyakorlatát és tapasztalatait, megindítja a szakemberek képzését és tapasztalatait.

---

1 Ebből a szempontból nem méltánytalan a sokat szidott brüsszeli adminisztrációra ezúttal egy jó szót is szentelni: a tény, hogy „egymillió” adatot kérnek a támogatást igénybe venni szándékozótól, eszközt biztosít a mélyebb, sokoldalúbb elemzésre, értékelésre.

2 E tárgyban a Nemzetközi Technológiai Intézet új, alkalmas értékelő módszert dolgozott ki és immár száznál több hazai vállalatnál alkalmazott is; ennek ismertetése azonban túlnőne e dolgozat keretein.

talatcseréjét, s hozzájárul a hazai értékelői munka meghonosításához, majd színvonalának fokozatos emeléséhez.

Általános tapasztalatként fogalmazható meg, hogy ha egy programba már megtervezésekor nem építették bele a megfelelő értékelési mechanizmusokat, akkor az értékelés elvégzése rendkívül nehézé válik (akkor is, ha látszólag számos adattal rendelkezik a program felügyelő szerve), s aggályos, hogy az így készített értékelés – akkor is, ha szakmailag becsületes és alapos munka készül – megfelelő-e az uniós elvárásoknak.

A fentiekben említett értékelések kiinduló szempontjai között hangsúlyosan szerepel az uniós értékelési gyakorlat meghonosítása Magyarországon; ugyanakkor az értékelési szempontok erőteljesen „szórnak” és a levont következtetések nem mindig adnak kellő támpontot a programok további sorsának alakításához. Másik általánosítható tapasztalat, hogy az értékelések nem tartalmaznak kellő azonos szempontot ahhoz, hogy a programok hasznossága, hatékonysága stb. egymás közt is egybevethető legyen.

## IRODALOMJEGYZÉK

- Agenda 2000 [1999a] (<http://europa.eu.int/comm/agenda2000>, 1999. december 28.)
- Agenda 2000 [1999b]: Europe's Agenda 2000. Strengthening and widening the European Union ([http://europa.eu.int/comm/agenda2000/public\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/agenda2000/public_en.pdf), 1999. december 28.)
- Agenda 2000 [1999c] Structural policy reform (<http://europa.eu.int/scad-plus/leg/en/lvb/l60013.htm>, 1999. december 28.)
- DfID [1998] Department for International Development: Impact Assessment in Multilateral Development Institutions, August, 1998. (<http://www.dfid.gov.uk>, 1999. december 27.)
- DG-06 [1999a] Evaluation of rural development programmes 2000–2006. Directorate General for Agriculture, 1999. ([http://www.europa.eu.int/comm/dg06/eval/2000\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/dg06/eval/2000_en.pdf), 1999. december 28.)
- DG-06 [1999b] Fact-sheet: Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development ([http://europa.eu.int/comm/dg06/publi/fact/sapard/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/dg06/publi/fact/sapard/index_en.htm), 1999. december 28.)
- DG-06 [1999c] Guidelines for ex post evaluation of measures under Regulation (EC) n° 951/97. (<http://europa.eu.int/comm/dg06/eval/951.pdf>, 1999. december 28.)
- DG-19 [1997a] Evaluating EU Expenditure Programmes – a Guide. – Ex post and Intermediate Evaluation. First edition, January 1997. (<http://europa.eu.int/comm/dg19/evaluation/en/guide>, 1999. július 16.)
- DG-19 [1999b] Spending more wisely: Implementation of the Commission's Evaluation Policy (<http://europa.eu.int/comm/dg19/evaluation/en/communication99.htm>, 1999. július 12.)
- GM [1999] Magyarország részvétele a kis- és középvállalkozások fejlesztését szolgáló közösségi programokban. (<http://www.gm.hu/sme/eu001.htm>, 1999. december 21.)

- Gyulavári T., Toma K.: Az Európai Szociális Alap. Európai Tükör, MeH ISM, 1999/2–3. sz. 76-102. old.
- KÜM [1999]: Az Európai Bizottság éves jelentése Magyarország előrehaladásáról a tagság felé, 1999. [http://www.mfa.gov.hu/euanyag/szi/eu/Magyarország\\_.htm](http://www.mfa.gov.hu/euanyag/szi/eu/Magyarország_.htm) (1999. december 17.)
- Liikanen, Gradin: Evaluation – Concrete Steps towards best Practice across the Commission. Communication to the Commission, adopted by the Commission on 8 May 1996. (<http://www.europa.eu.int/comm/dg19/evaluation/en/communication2.html>, 1999. július 12.)
- OMFB [1996]: A KMÚFA-ból finanszírozott „Alkalmazott K+F pályázati rendszer” keretében 1991 és 1995 között megvalósított projektek vizsgálata, OMFB, 1996.
- OMFB [1998a] Értékelés a K+F társadalmi feltételeinek javítására kiírt pályázatról (1995–1997), OMFB, Budapest, 1998.
- OMFB [1998b] Értékelés a magyar–francia kormányközi kétoldalú Tét együttműködés keretében futó BALATON programról, OMFB, Budapest, 1998.
- OMFB [1999a] Értékelés a magyar részvétellel folyó COST akciókról, OMFB, Budapest, 1999.
- OMFB [1999b] Értékelés az Exportfejlesztési Pályázati rendszerről, OMFB, Budapest, 1999.
- Török Á.: Az első átfogó projektértékelési kísérlet Magyarországon. A Központi Műszaki Fejlesztési Alapból finanszírozott K+F-pályázati rendszer keretében 1991 és 1995 között megvalósított programok vizsgálata. Közgazdasági Szemle, 1997. január, 69-82. old.

*Majoros Pál*

## MAGYARORSZÁG A VILÁGKERESKEDELEMBEN

Ma már mindenki számára egyértelmű, hogy Magyarország gazdasága az elmúlt évtizedben fordulatot hajtott végre, de a részletek korántsem ilyen közismertek, jóllehet fontos tudni, honnét jöttünk és merre tartunk.

Néhány alapadat erre vonatkozóan: Magyarország az 1960-as évek elején még a világkereskedelem 0,8%-át, a 70-es években már csak 0,5%-át adta, és országunk részaránya a világkereskedelemben tovább csökkent: a mélypont 1993-ban volt, amikor a magyar kivitel a világexport alig 0,25%-át tette ki. Ezt követően a magyar kivitel dinamikusan bővült, 1993 és 1998 között közel két és félszeresére nőtt, s ezzel Magyarország részaránya a világ-kereskedelemben újra 0,36%-ra emelkedett. Kevés ország mutatott fel ehhez fogható fordulatot.

*„Hazánk jól használta ki a rendelkezésére álló szűk mozgásteret: úgy növelte nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedő módon termelését, exportját és termelékenységét, hogy közben csökkent az infláció, és kezelhető maradt a kereskedelmi és fizetési mérleg hiánya.”* – összegzi a szerző a könyv borítóján az elmúlt évtized egyik legfontosabb eredményét.

Ez az eredmény olyan tény, amire joggal lehet büszke nem csupán a (kül)kereskedő, de az is, akinek a teljesítménye ennek az eredménynek része: mérnökök, marketingesek és természetesen nem utolsó sorban maguk a termelők.

A szerző a bevezetőben leszögezi: *„A magyar külgazdaság-politika középpontjában az európai uniós csatlakozás előkészítése áll, mert ez segítheti leginkább hazánk fejlődését, világgazdasági integrációját. Csatlakozásunk az Európai Unióhoz az ország történelmének egyik legnagyobb szabású vállalkozása. Elemi érdekünk azonban stabil és bővülő kapcsolatot fenntartani további partnereinkkel is: intenzív regionális együttműködés kialakítása a kelet-közép-európai térség államaival, és a kapcsolatok fejlesztése a tengerentúli fejlett országokkal.”*

Ezen az alapon épül fel a bő 200 oldalas könyv, ami három fő részre tagolódik:

- Az első rész a világgazdasági nyitással, a külgazdaság-politika eszközrendszerével és a külgazdaság liberalizálásával foglalkozik, s bemutatja azokat az előzményeket, amelyek lehetővé tették a fent említett lényegi fordulatot.
- A második rész a „Relációs kapcsolatok” címet viseli, s ebben a részben a szerző áttekinti a legfontosabb országokhoz, illetve országcsoportokhoz fűződő kereskedelmi kapcsolatainkat. Itt kapott helyet a magyar–EU kereskedelem elemzése, az OECD- és a CEFTA-országokhoz, a fejlődő világ államaihoz és a volt Szovjetunió utódállamaihoz fűződő kapcsolataink bemutatása.
- A harmadik részben („Funkcionális kapcsolatok”) hazánk és a nemzetközi gazdasági, kereskedelmi és pénzügyi szervezetek viszonyát, a külföldi működő tő-

ke magyarországi jelentőségét és szerepét, a gazdaságra gyakorolt hatását mutatja be a szerző.

A szerző arra törekedett, hogy egységes rendszerbe foglalja a külgazdaság-politikában létező (néha vitázó) nézeteket, bemutatva egy kis, nyitott gazdaságú ország – Magyarország – külgazdaság-politikájának alapvonásait, a magyar gazdaság relációs kapcsolatait, integrációs törekvéseit és azt, hogy a külföldi működő tőke milyen hatást gyakorol hazánk gazdaságára.

Bár a könyv elsősorban főiskolai tankönyvnek készült, nemcsak a szakembereknek szól, hanem mindazokat megszólítja, akik érdekelődnek Magyarországnak a nemzetközi gazdasági rendszerben elfoglalt helyzete iránt, akik figyelemmel kísérik, milyen hatással van hazánkra a globalizáció és a regionalizáció.

A szerző kiemelten foglalkozik hazánk és az EU közötti gazdasági, kereskedelmi kapcsolatokkal, bemutatja a társulási megállapodást, módosításait, eredményeit, majd elemzi a remélt európai integráció előnyeit és előre látható negatív következményeit.

**Az integráció előnyei:**

- *piacbővítési lehetőség, a külgazdaság ésszerűségi elve alapján komparatív nyereségnövelési lehetőség (import-export oldalról egyaránt), amely dinamizáló hatású és kereskedelemterelő hatású;*
- *a többletkivitel munkahelyteremtésre nyújt lehetőséget, nő a költségvetés bevétele, a GDP stb.;*
- *gyorsítja a technikai fejlődést, mert a fejletlenebb országok könnyebben juthatnak fejlett technológiához;*
- *költségcsökkentő hatású, mert az integráció nagyobb piacon érvényesíthetők a méretgazdaságossági előnyök;*
- *a nagyobb integrációs piacok a külföldi, illetve magán-tőkebefektetéseket ösztönzik (a nagyobb piaci lehetőség vonzza a tőkét);*
- *az integráció megköveteli a gazdasági szerkezet korszerűsítését (a világ gazdasági folyamatokhoz való kapcsolódást);*
- *segíti a versenyképes piacgazdaság kialakulását a versenyt erősítő helyzet.*

*Összességében javul a nemzetgazdaság teljesítménye és bővül a külgazdaság mozgástere.*

**Az integráció negatív hatásai:**

- *az integrálódás révén bekövetkező külgazdasági orientáció- és struktúraváltás nem várt és ellenőrizhetetlen folyamatokat indíthat el és nemkívánatos feszültségekkel járhat (munkanélküliség és infláció növekedése);*
- *a beáramló külföldi tőke túlzott befolyásra tehet szert, csorbíthatja az ország gazdasági autonómiáját és torzíthatja a gazdasági struktúrát;*
- *a kölcsönös piacnyitás eladósodáshoz vezethet;*
- *egyáltalán nem biztos a javuló nemzetgazdasági teljesítmény, ha nem működik valós piacgazdaság, ha az ország strukturális feszültségekkel küzd (olyan ágazat termékeit szeretné exportálni, amely az integrációs partnereknél érzékeny terület).*

*Úgy tűnik, Kelet-Európában előbb a hátrányok jelentkeznek. Éppen ezért fel kell tárnunk az integrálódástól különböző időtávokban (rövid-közép-hosszú táv) várt előnyöket és hátrányokat, a számszerűsíthető nyereségeket és költségeket. Csak így kerülhetjük el, hogy a várakozásaikban rövid távon esetleg csalódó vállalatok,*



vállalkozók és közvélemény ne válják az integrációs kapcsolatok fejlesztésének gátjává, mielőtt a hosszabb távú előnyök megjelenhetnének.

A szerző kifejti, hogy az unió bővítési stratégiája korántsem valamiféle „áldozat”, emberbaráti gesztus, amit Nyugat-Európa a kontinens szegényebb középső és keleti részei érdekében kíván meghozni: a Nyugat a kilencvenes évek dekonjunktuurájában piacot és partnert keresett, s ezt felismerve fordult az egykori vasfüggönyön túli térség felé. Ennek az országcsoportnak a lakossága, gazdasága újraindíthatja a nyugat-európai fellendülést, hiszen az elhalasztott vásárlások és a bővülő beruházások olyan keresletet ígérnek, amiből a nyugat-európai gazdaságok is profitálhatnak.

Terjedelménél és főként témaválasztásánál fogva a könyvből számos dolognak ki kellett maradnia; néhány, a világkereskedelemben elfoglalt helyzetünket (áttételesen) befolyásoló kérdést a szerző csak megemlített: a régiók kérdését, az unió integráció sikeres megvalósításának feltételeit, a modernizációt stb. A könyv az alábbi – továbbgondolkodásra sarkalló – gondolatokkal zárul:

„Szükség van tudatos országkonceptió kialakítására, el kell tudni dönteni, mivé akar válni az ország:

- mezőgazdasági szállítónak;
- háttérpari bázisországgá (tehát alkatrészgyártónak és -szállítónak);
- tömegtermék-szállítónak;
- Kelet-Közép-Európa infrastrukturális központjává stb.

Minden ország magára utalt, magának kell lépnie, döntenie. A fejlett világ segítsége javítja a siker esélyét, de a megoldás a belgazdaságban van. A realitások és racionalitások talaján maradva kell meghatározni a teendőket (a piactól nem szabad azonnal csodát várni), figyelembe véve a társadalmi következményeket is. Társadalmi konszenzusra, szociális alkura van szükség (ez a modernizáció eleme).”

Majoros Pál hiánypótló könyve 1999 végén jelent meg, új, a korábban két főiskolai kiadást megért változathoz képest lényegesen átdolgozott, felfrissített tartalommal, s a neves kiadóhoz illően tetszetős formában. A könyv elnyerte a Budapesti Gazdasági Főiskola Külkereskedelmi Főiskolai Karának 1999. évi tudományos díját.

(Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1999.)

*Parányi György (szerk.)*

## MINŐSÉGET – GAZDASÁGOSAN

A *minőségügy* eredetileg az előállított termékek megfelelésének megítélésével, a hibás produktum, a selejt kiszűrését célzó minőségellenőrzéssel foglalkozott, majd fokozatosan kiterjedt egyfelől a tervezésre, másfelől magának a gyártó rendszernek a minőségileg megfelelő termék előállítására való alkalmasságára (minőség-szabályozás, minőségbiztosítás). A középpontban a termék, illetve a gyártási eljárások alapvetően műszaki minőségének ellenőrzése, javítása, fejlesztése állt.

*Napjainkban a minőségügy határai folyamatosan kitolódnak*, az alkalmasság követelménye fokozatosan az egész vállalati tevékenységre kiterjed. A TQM (Total Quality Management) már a teljes szervezet minőségre orientált működésének feltételeit, követelményeit törekszik kielégíteni, elsősorban menedzsment módszerekkel. A minőség biztosítása a termelés, szolgáltatás valamennyi fázisába beépül és elválaszthatatlan elemükké válik.

A *minőségi színvonal növelését célzó tevékenységnek egyben integráló szerepe is van*. Fölérendelt követelményként és sajátos módszereivel összekapcsolja a piac-kutatás, a műszaki fejlesztés, a tervezés, a gyártás, a minőségellenőrzés és a felhasználói minőségfenntartás tevékenységi területeit. Más vetületében a *minőséget és annak követelményeit kiterjeszti valamennyi termelési tényezőre*; a technikai, vezetési-szervezési, informatikai, humán és gazdasági összetevőkre, továbbá a szervezeten belüli és a külső kapcsolatrendszerre. A fenti megfogalmazás ambiciózus, maximalistának is tűnhet. De szerepének nemzetközi szintű jelentőségét jelzik a vezető vállalatok erőfeszítései csakúgy, mint a minőségirányítás szabványosítása, a minőségi díjak rendszere az USA-tól Magyarorszáig.

A vállalati teljesítmény, a versenyképesség feltételei megítélésének témánk szempontjából két alapvető kérdése:

- A produktum milyen célt szolgál, funkciói és minőségi színvonala mennyiben felelnek meg a – végső soron piaci – követelményeknek, illetve mit kell tenni a fejlesztés érdekében;
- A teljesítmény milyen áron valósul meg; milyen és mekkora ráfordításokat igényel, illetve nincsenek-e megtakarítási lehetőségek, kiküszöbölhető veszteségek.

Az első kérdéskör középpontjában a minőség, a másodikban a költség áll.

A minőségre és ezzel összefüggésben a költségekre vonatkozó kérdések iránymutatók:

- *a vállalat piaci produktumára* (magára a gyártmányaira, szolgáltatásaira) vagy
- az ezeket előállító, tág értelemben vett *termelő rendszerre*, annak működésére.

Az első esetben *a termék* minősége (a funkció teljesítése, műszaki, gazdasági, ergonomiai sajátosságai és előállítási költségei), a második esetben *a termelés* minőségi teljesítőképessége, azaz a gyártó és kiszolgáltató, műszaki és adminisztratív tevékenységek, folyamatok színvonala és hatékonysága állnak az elemzés középpontjában.

ban. A vállalkozás keretében mindkét, egymással szorosan összefüggő tényező a sikeres piaci jelenlét, a profit biztosításának meghatározó fontosságú eszköze.

*Összefoglalva: a profit tartós biztosításának legfontosabb útja a gazdaságosan működő, minden elemében, tevékenységében minőségi teljesítményt nyújtó szervezet megvalósítása.* Ez véleményünk szerint a TQM-et is meghaladó „minőségi vállalat” (újabban: az „üzleti kiválóság”) kategóriája. Ebben a felfogásban már valójában nem minőségfunkcióról, hanem a hatékony vállalatvezetésről és annak módszereiről van szó. A kétkötetes könyv ebből a „filozófiából” kiindulva ismerteti a konkrét tennivalókat.

Az I. kötetben (**A minőség vállalati irányítása**) részletesen tárgyalt minőségmenedzsment- alapelvekből, amelyek realizálási módszerei mondanivalónkban is kiemelt hangsúlyt kaptak; példaképpen néhány:

- *A vállalati- és a minőségmenedzsment feladatok integrált kezelése.* A minőségmenedzsment és az alapját képező termelési közeg elszakított értelmezésének elkerülésére a kötet kettős vonalvezetéssel kíséri végig a termékeletpálya egyes szakaszait a piaci igény meghatározásától a fogyasztásig, illetve az újrahasznosításig. Az egyes fejezetek először a vállalatgazdasági követelményeket és ismereteket foglalják össze, majd ezekhez illeszkednek az érintett területre vonatkozó, részletesebben kifejtett, sajátosan minőségirányítási tudnivalók.
- *A minőségi (megfelelőségi) követelmények és a költségek együttes szem előtt tartása az ismertető elején vázoltak szellemében.*
- *A minőség irányítása; tudatos alakítása.* Kiindulópontunk azonos azzal a korszerű felfogással, amely szerint a minőségellenőrzés csak megállapítani tudja a megfelelés tényét s kiszűrni a hibás elemeket. A korszerű minőségmenedzsment legfontosabb általános alapelve a minőség tudatos, irányított, lépésről-lépésre történő alakítása, „belegyártása” a készülő produktumba.

A – nevében is a tudatosságot kifejező – *minőségirányítás átfogja az egész termelőrendszert.* Ugyanakkor egyes feladatai a termelés megfelelő fázisaihoz kapcsolódnak. A termék minőségét és az annak megítélését meghatározó komponensek kialakítását négy fő blokkra (fázisra, szakaszra, összetevőre, forráscsoportra) tagoltuk. Ezek blokkjai „belépésük” logikai sorrendjében a következők:

- *A rendeltetési minőség:* a termékkel kielégítendő követelmények, a minőség-cél meghatározása.
  - *A műszakilag előírt minőség:* az előírányzott rendeltetés teljesítése módjának a rögzítése a konstrukciós és technológiai előírásokban.
- E két szakasz produktuma: a **tervezett** minőség.
- *A gyártási minőség:* a termék tényleges üzemi előállításának a minősége.
  - *A termék minőségének fenntartása a használat közben:* a termék élettartama során használati értékének, minőségi jellemzőinek tartós megőrzését és vevői megítélését integránsan befolyásoló tényezők.

A két utóbbi szakasz: a **megvalósult** minőség.

A minőség alakításának, tudatos vezérlésének, a minőségirányítás stratégiai és operatív tennivalóinak, a termelés alap- és feltételi folyamataiba illesztésének keretét ez a struktúra képezi.

- *A hiányosságok megelőzése.* A minőség és gazdaságosság tudatos alakításának szerves, talán legjelentősebb eleme a hibamegelőzés elvének érvényesítése. A kulcsszó: meg kell előzni a hibákat, vagyis kiiktatni a valószínű hibaforrásokat

és a legkorábbi fázisban beavatkozni az előforduló hibák esetében, meggátolni ugyanazon hibák ismételt előfordulását.

Felfogásunk szerint a megelőzés elvén alapuló stratégia egyaránt kiterjed az ún. nemmegfelelésre (hibákra) és a nem kielégítő teljesítményekre (egyéb hiányosságokra).

A minőségügyi rendszer megelőzési stratégiájának keretében *fokozott figyelmet kell a kezdeti fázisokra fordítani*. Minél későbbi szakaszban történik ugyanis a korrekciós beavatkozás, a hiba felfedésének és elhárításának *költségei annál meredekebben* (exponenciálisan) *emelkednek*.

A könyv II. kötete (**Elemzési–szervezési eszköztár**) az I. kötetben tárgyalt célok eléréséhez, a hiányosságok megelőzéséhez és elhárításához szükséges elemzési technikákat (mintegy félszáz különböző módszert) mutat be, alkalmazási mélységben. A főbb csoportok: az adatok megjelenítése, matematikai-statisztikai módszerek, a hibák feltárását és a problémamegoldást elősegítő technikák, a vállalati tevékenységek minőségének és gazdaságosságának együttes javítását célzó eljárások.

(*Műszaki Könyvkiadó, Budapest, 1999.*)

# SUMMARY

**Péterné, GYULAI**

## **Local Governments in the Process of EU Accession**

*Local and regional authorities are the most important levels of co-operation between the member states of the European Union. One of the EU priorities, namely that citizens should, to the possible greatest extent, be involved in the integration process can be realized mostly at local governments' level. This is particularly the case in Hungary where, by virtue of law on local governments, local authorities have been endowed with a wide-ranging autonomy. The accession to the European Union does not impose any obligation on Hungary in terms of state administration's structure. Although in view of the European Union the performance of tasks relating to the accession is a basic concern of the government, local governments representing public power, being responsible for public services and acting as employers as well, play a significant role in the actual enforcement of EU policies.*

*In Hungary the right of local authorities to pass decrees will have to be re-regulated with respect to the division of powers and competences between the EU and its member states.*

*Even in the future, local governments will be entitled to pass decrees only in order to settle local public issues and in strict compliance with the provisions of higher national law. At the same time, local authorities will not be allowed to pass any decree relating to issues already regulated by Community law. These restrictions will narrow down the competences of local governments, however, certain proceedings might become far more simple because of unnecessary of making rules at local level.*

**Réka, ITTES**

## **What rights do people of the EU have? The problem of creating the European identity**

*The essay expounds the idea of European citizenship amplifying its legal scantiness it analyses the way to create the concrete legal citizenship which would be necessary for creating the European identity. It takes a look at the previous achievements of the union to do so and also at the future possible ways. It outlines the importance of identity and explains the rights of citizenship in order to create the social identification with this information.*

**László, SZEPEŠ**

## **The Hungarian Government's Special Program for Subcontractors and its Interrelations with the Country's Plans to get Accession into the Union**

*The Hungarian economy went through substantial changes since the beginning of the '90s. The governments of different political attitudes have all realized the significant role of the small- and medium sized companies (SMEs) and decided to support their development through different programs. One of these programs (special program for subcontractors) aims at enhancing SME's ability to take ever-growing part in the international division of labor by promoting their supplier activities.*

*This article gives a short introduction to the preparatory phases of the program and summarizes the results of the first working phases and also gives some idea about the practice of the European Union in supporting SMEs.*

*The Széchenyi Plan of the present government projects large-scale actions in the field, the article presents the main guidelines for next two years of subcontractors' promotion.*

**Tamás, ZIMLER**

## **Program Evaluation Methodology in the European Union**

*The paper discusses a special aspect of mechanism of "spending" public finances, namely the evaluation of major programs supported financially from budgetary resources. Program evaluations have a relatively short history in Hungary and we need to use every effort to create conformity with the Union in this area, too. The statement formulated in the 1999 country report of the Committee is an essential reason as well: "The experiences relating to planning and evaluations in conformity with the regulations of the structural funds, are limited."*

*It is worth to mention one of the antecedents in Hungary, namely the National Technology Development Committee's investigations of the job done in major competition-for-support systems managed by the Committee.*

*The article introduces the program evaluation principles and methods generally used in the European Union to the reader, than formulates some conclusions which possibly contribute to the enrichment of the domestic program-evaluating activities.*