

EURÓPAI TÜKÖR

A MINISZTERELNÖKI HIVATAL ÉS A NEMZETI FEJLESZTÉSI HIVATAL FOLYÓIRATA



A TARTALOMBÓL: ■ Lékó Zoltán: A lobbizás szabályozása az Európai Unióban ■ Bóka Éva: Európai integráció és a föderalizmus eszméje ■ Török Tünde: Somogyország új lehetőségei az EU-tagság nyomán ■ Nagy Erika: A fogyasztás átalakuló tereinek szabályozási-tervezési környezete Kelet-Közép-Európában

EURÓPAI TÜKÖR

A Miniszterelnöki Hivatal és a Nemzeti Fejlesztési Hivatal folyóirata

Felelős kiadó:

Szaló Péter

A szerkesztőbizottság elnöke:

Palánkai Tibor

A szerkesztőbizottság tagjai:

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

Főszerkesztő:

Forgács Imre

Lapszerkesztő:

Hovanyecz László

Lapigazgató:

Bulyovszky Csilla

Rovatszerkesztők:

Fazekas Judit, Becsky Róbert

Szerkesztők:

Asztalos Zsófia, Farkas József György

Angol összefoglalók:

Wurdits Erzsébet

Műszaki szerkesztő:

Lányi György

Szerkesztőségi titkár:

Horváthné Stramszky Márta

A szerkesztőség címe:

Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Európai Integrációs Iroda
1133 Budapest, Pozsonyi út 56.
Tel.: 237-4400/4171-es mellék
Fax: 239-4773

Az Európai Integrációs Iroda kiadványai hozzáférhetők az Országgyűlési Könyvtárban, valamint a Nemzeti Fejlesztési Hivatal honlapján (www.nfh.hu, Kiadványok, információk).

A kiadványcsalád borítón látható emblémája Szutor Zsolt alkotása.

Nyomdai előkészítés: ProPlus Stúdió

Nyomdai kivitelezés: Komáromi Nyomda és Kiadó Kft.

ISSN 1416-6151



EURÓPAI TÜKÖR

2006/6.

A MINISZTERELNŐKI HIVATAL ÉS A NEMZETI FEJLESZTÉSI HIVATAL FOLYÓIRATA

Tartalom

LÉKÓ ZOLTÁN: A lobbizás szabályozása az Európai Unióban	3
BÓKA ÉVA: Európai integráció és a föderalizmus eszméje	22
TÖRÖK TÜNDE: Somogyország új lehetőségei az EU-tagság nyomán	39
NAGY ERIKA: A fogyasztás átalakuló tereinek szabályozási-tervezési környezete Kelet-Közép-Európában	49
Szemle	
LOSONCZI LÍVIA: Made in Europe – Az EU új kommunikációs stratégiája	70
Unió aktualitások	
<i>Központi Statisztikai Hivatal</i>	
KELEMEN NÓRA: Foglalkoztatottság az Európai Unióban	96
Olvasólámpa	
Ernst-Wolfgang Böckenförde: Staat, Nation, Europa. Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie. (Állam, nemzet, Európa. Államtudományi, alkotmányelméleti és jogbölcséleti értekezések).....	109
Monitor	112
English summaries	117

A lobbizás szabályozása az Európai Unióban

Siim Kallas, az Európai Bizottság észti alelnöke, az igazgatási ügyekért, pénzügyi ellenőrzésért és csalás elleni fellépésért felelős biztos 2005. november 9-én az Európai Bizottság nevében meghirdette az átlátható Európáról szóló kezdeményezését. Ennek része a lobbizás, az európai intézményeknél folytatott érdekérvényesítés újraszabályozása. A témáról szóló vitaindító anyagot, az „Európai átláthatósági kezdeményezés” című zöld könyvet¹ 2006. május 3-án tették közzé, ezért célszerű áttekinteni, hogy jelenleg milyen szabályokat kell betartania annak, aki valamilyen érdeket próbál képviselni, valamint indokolt megvizsgálni, hogy a Bizottság mely területen tart szükségesnek változást.

1. Bevezetés

Brüsszel az elmúlt években az euro-lobbizmus valóságos Mekkájává vált. Különböző becslések láttak napvilágot arról, hogy mekkora lehet az érdekérvényesítők száma. Kallas, az észti biztos 15 000 lobbistáról és 2600 érdekcsoportról² beszélt 2005 márciusában Berlinben, a Friedrich Naumann Alapítvány meghívására tartott előadásában.³ Az érdekcsoportok és lobbisták számának ugrásszerű emelkedése a nyolcvanas évek közepéhez köthető, amikor felgyorsult az integráció folyamata. 1986 februárjában írták alá az Egységes Európai Okmányt, mely végrehajtotta a Közösségeket alapító szerződések revízióját, kiterjesztette az Európai Közösségek hatáskörét a környezetvédelem és a műszaki együttműködés témakörére is. Deklarálták a pénzügyi unió létrehozásának szándékát, bővítették a minősített többségi szavazással eldönthető kérdések körét. Az egységes piac megvalósítása érdekében 1992 végéig mintegy 300 irányelv elfogadását és nemzeti implementálását tűzték ki célul.⁴ Az Egységes Európai Okmány elfogadása mérföldkőnek tekinthető az euro-lobbizás területén is. Megnövekedett az Európai Parlament szerepe, új döntési eljárásokat vezettek be, és a több száz irányelv megalkotásával kulcsfontosságúvá vált a Bizottság szerepe. Tömegesen jelentek meg Brüsszelben olyan csoportok, nemzeti és tartományi képviseletek, valamint multinacionális gazdasági társaságok, amelyek érdekeiket már nem a tagállami, hanem a közösségi döntéshozatal során kívánták érvényesíteni. Ezekre a folyamatokra reagálva az 1992-ben, Maastrichtban aláírt Európai Uniói Szerződés

1 Green Paper on European Transparency Initiative, COM(2006)194 final, Bruxelles, 3.05.2006.

2 Ez a hatalmasnak tűnő szám még mindig elmarad Washington mögött, ahol 25 500 regisztrált lobbista tevékenykedik. Forrás: Facts and figures; <http://www.eulobby.net> (2005.10.05.)

3 Siim Kallas: The need for a European transparency initiative; http://europa.eu.int/comm/commission_barroso/kallas/transparency_en.htm (2005. 10. 05.)

4 Kende Tamás: Európai közjog és politika, Osiris Kiadó, 2000. Budapest, 34. oldal

prioritásként jelölte meg a társadalmi érdekek erőteljesebb megjelenítését a közösségi döntéshozatalban, majd a 2000-ben tartott lisszaboni Európai Tanács is célul tűzte ki a közösségi intézmények, a tagállamok és a civil társadalom közötti együttműködés növelését a szabályok fejlesztésével.

2. A lobbizás szabályozásának általános jellemzői

Az Európai Unióban a lobbistákkal és az érdekvégyesítőikkel való kapcsolattartásnak és érintkezésnek nincsenek kötött vagy írásba foglalt szabályai. A legkülönbözőbb csatornákon és módokon folyik a párbeszéd. Az uniótisztviselők vagy parlamenti képviselők elérhetőségeihez (telefonszám, fax, e-mail stb.) egyszerűen hozzá lehet férni. A lobbisták piaca is nyitott, nem kell semmilyen intézménytől sem engedélyt kérni ahhoz, hogy valaki érdekvégyesítő vagy „érdekkijáró” tevékenységet folytasson.

Az évek folyamán azonban mind a kezdeményező, mind a fogadó közeg részéről nagyobb lett az igény arra, hogy szabályozottabb keretek között folyjon a kapcsolattartás. Greenwood szerint⁵ az igény megjelenésének négy konkrét indoka volt. Az első a lobbisták számának a nyolcvanas évek végén, kilencvenes évek elején történt robbanásszerű növekedése, amely tulajdonképpen előidézte a másik három ok megjelenését. A következő az, hogy a parlamenti képviselők már nem tudták feldolgozni azt a hatalmas információáradatot, ami az érdekvégyesítőik irányából ellepte őket. A közösségi intézmények sem tudtak megküzdenni az érdekvégyesítések megnövekedett tömegével. Akkoriban a Parlament épülete nem volt lezárt terület, és a lobbisták könnyen eljuthattak a képviselői irodákhoz, vagy magukhoz a képviselőkhöz egy-egy plenáris ülés után. A harmadik probléma a kiegyensúlyozatlanság volt. Nem voltak nyilvánosak azok az érdekek, amelyek egy-egy közösségi döntés háttérében megjelentek. Az üzleti érdekek és azok pozitív hatásairól szóló tájékoztatók sokkal könnyebben eljutottak a döntéshozókhoz, mint az adott ügy környezetvédelmi következményeinek elemzése. Végül meg kell említeni, hogy a társadalom érdeklődésének fokozódásával negatív irányban változott meg a politikai döntéshozatal során alkalmazott befolyásolás megítélése.

Érdekes, hogy a Parlament és a Bizottság más módon reagált a társadalmi igényekre. Míg a Bizottság az érdekvégyesítő szervezetek önszabályozását tartotta megfelelő megoldásnak, addig a Parlament saját szabályzat megalkotás mellett döntött. Mivel a Tanácsban, ahol a tagállamok képviselői, szakértői jelenítik meg az adott kormány álláspontját, szinte lehetetlen lobbizni – legfeljebb az adott tagállam kormányánál a tagállami álláspont kialakítása során –, ezért írásomban ezzel, illetve a vonatkozó tagállami szabályokkal nem kívánok foglalkozni.

5 Justin Greenwood: Regulating lobbying in the European Union, in: Parliamentary Affairs, Vol 51, No 4, October 1998, Oxford University Press, 588. o.

3. Az érdekérvényesítés szabályozása az Európai Parlamentben

Könnyen fogást találnak a lobbisták az Európai Parlamenten (EP), amely valamennyi közül a legnyitottabb uniós intézmény. A felváltva Strasbourgban és Brüsszelben ülésező Parlamentnek több olyan intézménye is van, amely lehetőséget nyújt az érdekérvényesítőknek. A lobbizás legfontosabb színterei a parlamenti szakbizottságok. A bizottságok ülései az esetek többségében nyilvánosak, ezért az érdeklődési körtől függően tömegével vonzzák a szorgalmasan jegyzetelő lobbistákat. A legnagyobb érdeklődés általában a környezetvédelmi, közegészségügyi és fogyasztóvédelmi, valamint a gazdasági-pénzügyi és iparpolitikai bizottság üléseit kíséri.

Jól működő struktúra a Parlamentben az érdekek tálalására a parlamentközi csoportok rendszere. Ezeknek a speciális érdekek körül szerveződő képviselői csoportosulásoknak nincs hivatalos státusuk, ezért működésüket nem is az Európai Parlament költségvetéséből finanszírozzák, viszont éppen ez a jellemzőjük teszi érdekessé az EP-képviselőknek ezeket az informális fórumait egyes érdekcsoportok számára, amelyek alkalmasint anyagi támogatást nyújthatnak a működésükhöz. Sokan emiatt határozottan ellenzik létezésüket. Mások szerint ugyanakkor a konszenzusépítés fontos eszközei, hiszen nem párthovatartozás, hanem érdeklődési terület szerint tömörülnek benne a képviselők. Pontos nyilvántartás nincs róluk, de becslések szerint az ötvenet is elérheti az ilyen csoportosulások száma. A teljesség igénye nélkül, íme néhány közülük: Gépkocsihasználók, Mozi és audiovizuális politika, Zenebarátok, Etnikai kisebbségek, Turizmus, Tibet, Rögbi Liga stb. Valamennyi közül azonban a legismertebb alighanem az úgynevezett Kenguru Csoport, amely többek között volt európai bizottsági elnököket, tagállamok egykori állam- és kormányfőit és nagyiparosokat tömörít, és az egységes belső piac előmozdításán fáradozik.

Az Európai Parlamentben a lobbizás szabályozása először 1989-ben került napirendre, amikor egy holland képviselő, *Alman Metten* az érdekérvényesítéshez kötődő visszaélésekkel kapcsolatban tett fel írásbeli kérdést⁶. Abban az időben a lobbizás még nem volt annyira elterjedt és megszokott, mint napjainkban, és a képviselők nagy része megütközéssel fogadta, hogy multinacionális cégek érdekeit védő módosító indítványokat nyújtanak be társaik. Gyakran még a vállalat logója is látható volt a javaslaton. A képviselők „szívességeikért” általában ajándékokat is kaptak. *Greenwood* szerint azonban megalapozatlanok azok a történetek, melyek komolyabb visszaélésekről szólnak, miszerint képviselők, ellenszolgáltatás fejében, számos lobbistát saját szakértőiként neveztek meg, az épületekbe viszonylag szabadon bejáró lobbisták iratokat, képviselők postáját lopták el, illetve alkalmazottak hivatalos iratokat áruba bocsátottak.

3.1. A Galle-jelentés

A Parlament Házsabályért felelős, mentelmi és mandátumvizsgáló bizottsága 1991 májusában megbízta a belga szocialista képviselőt, *Marc Galle*-t, hogy terjesszen elő javaslatot a lobbisták magatartási szabályzatára és nyilvántartására vonatkozóan.

6 Greenwood: Im. 588. o

1992 októberében készült el a jelentés, ami a magatartási kódexet tekintve a visszéléseket megakadályozó, de minimalista szabályokat tartalmazott. Tiltotta dokumentumok áruba bocsátását, továbbá a Parlament épületének egyes területeiről, így a képviselői irodák és a könyvtár területéről kizárta a lobbistákat. Átvette az Egyesült Államokban már meghonosodott lobbista-nyilvántartás ötletét, ahova évenként kellett volna bejegyzést kérni, és az előírt kötelezettségek elmulasztása esetén a nyilvántartásból való törlés lett volna a büntetés. A javaslat szerint a képviselőknek és munkatársaiknak évente be kellett volna számolniuk üzleti érdekeltségeikről egy elkülönített nyilvántartásban.

A Galle-jelentést soha nem tárgyalta meg a plenáris ülés. Ennek okai közé tartozik a Bizottság törekvése a lobbisták önszabályozására, a quaestorok⁷ tiltakozása és az 1994. júniusi parlamenti választások közelsége. A leglényegesebb probléma a jelentéssel az volt, hogy a „lobbista” kifejezéssel kapcsolatban definiálási ellentmondásokba bonyolódott. Galle meghatározása szerint „a lobbista az a személy, aki harmadik fél irányítása mellett a harmadik fél érdekeit védi az Európai Parlamentben vagy más közösségi intézményénél”⁸. A definíció szerint tehát a lobbista kategóriába csak a megbízásból tevékenykedő, hivatásos lobbisták tartoztak volna bele, míg a különböző érdekcsoportok alkalmazottai nem.

3.2. A Ford-jelentés

Az 1994-es választásokat követően a Parlament *Glyn Fordot*, brit szocialista képviselőt bízta meg, hogy készítsen jelentést a lobbizás szabályozásának lehetőségeiről. Munkájának részeként a képviselő megvizsgálta, hogy a tagállamok hogyan szabályozzák a lobbisták és a nemzeti parlamentek kapcsolatát, és megállapította, hogy a tagállami szinten összeállított lobbilisták megjelenése a brüsszeli példát követve történt. *Ford* sem akart belebonyolódni a lobbi definiálási kérdéseibe, ezért a következő, nagyon egyszerű rendszer kialakítását javasolta: a Quaestorok Kollégiuma állandó belépőt ad azoknak a személyeknek, akik rendszeresen látogatni kívánják a Parlamentet azért, hogy a képviselőket információkkal lássák el. Ezért cserébe a Quaestorok Kollégiuma nyilvántartásba veszi ezeket a személyeket, cégük nevét és azt, hogy milyen tevékenységet kívánnak végezni a Parlamentben. Ez a jegyzék nyilvános, és hozzáférhető a közösségi intézményeknél és a tagállami információs pontokon is. A nyilvántartásba vett személynek évente részletesen be kell számolnia az általa folytatott tevékenységről, és azokról a kedvezményekről, juttatásokról, ajándékokról, szolgáltatásokról, amelyekben valamilyen módon a képviselőket, tisztségviselőket vagy azok munkatársait részesítették.

Természetesen *Ford* lehetőséget adott volna napi belépők kiadására azok számára, akik befizetik az eljárási díjat, és éves tevékenységükről elkészítik a fenti beszámolót. A belépővel szabadon lehetett volna közlekedni az épületben, és hozzá lehetett volna jutni különböző iratokhoz is.

7 A quaestorok a Parlament adminisztratív és pénzügyi ügyeit intéző választott tisztségviselők.

8 Greenwood: Im. 590. o.

Ez a javaslat azonban nem nyerte el a képviselők tetszését. Nekik ugyanis nem állt érdekükben az, hogy nyilvánosságra kerüljenek üzleti kapcsolataik, gazdasági érdekeik, illetve az, hogy kitől, milyen juttatásban részesülnek. Az ügy érzékenységét jelzi, hogy 1995-ben a Házzsabályért felelős bizottság zárt ülésen tárgyalta a jelentést. Innentől kezdve (a szabályozást támogatók szempontjából szerencsétlen módon) a Ford-jelentést együtt kezdték emlegetni a *Nordmann-jelentéssel*, amely a képviselők vagyoni viszonyainak átláthatósága érdekében az ingó és ingatlan vagyontárgyak nyilvánartartásba vételéről szólt.

A Ford-jelentés plenáris ülésen tárgyalt változata alaposabban kimunkált volt, mint a fent bemutatott rendszernél leírtam. A tervezett szabályozás részletesebben rendelkezett az elfogadható ajándékok értékével, az éves beszámolás tartalmával, a nyilvánartartásba vett lobbisták jogaival kapcsolatban. A lobbistáknak például alá kellett volna írniuk egy nyilatkozatot, hogy nem képviselnek és nem is védenek más érdeket a bevallotton kívül. Habár a Házzsabály szerint a két jelentést külön nyújtották be, külön is el lehetett volna fogadni őket, azonban a javaslatokban több közös pont volt (például a képviselőknek juttatott ajándékok), ezért azokat a plenáris ülés együtt tárgyalta. 1996 januárjában végül a két jelentést visszaküldték átdolgozásra a Házzsabályért felelős bizottságnak.

Még ugyanez év júliusában a plenáris ülés újra megtárgyalta a két jelentés átdolgozott szövegét, és elfogadta azokat. Sok éven keresztül tartó vita után a következő kompromisszumos megoldás született: a képviselők részletes, a nyilvánosság számára is hozzáférhető nyilatkozatot tesznek szakmai tevékenységükről és azokról a tevékenységeikről, amelyekért fizetést kapnak. Vissza kell utasítaniuk minden ajándékot vagy juttatást, amely befolyásolhatja őket a szavazásnál, és minden egyéb szíveségről vagy előnyről nyilatkozniuk szükséges releváns, a témakörben tartott vita előtt. A képviselők és stábjuk csak az Európai Parlamenttől fogadhatnak el anyagi juttatást. A korábbi tervezetekben az elfogadható ajándék felső értékhatárát 600 ECU-ban állapították meg, ez úgy módosult, hogy a jelentős értékű ajándékról nyilatkoznia kell a képviselőnek.

3.3. Az Európai Parlament lobbistákra vonatkozó szabályai

Az Európai Parlament eljárási szabályzatának 9. cikkébe kerültek be lobbistákkal kapcsolatos rendelkezések. A rendszer jelenleg úgy működik, hogy a quaestorok legfeljebb egy évig érvényes, névre szóló belépőkártyát⁹ állítanak ki olyan személyek részére, akik a Parlament épületeit gyakran kívánják látogatni azért, hogy a képviselőket parlamenti megbízatásuk keretében saját érdekükben vagy harmadik felek érdekében tájékoztassák. A belépőkártya azonban nem jogosítja fel a kártya birtokosát arra, hogy részt vegyen a Parlament vagy szervei ülésein – kivéve a közönség

9 A belépőkártya a birtokosa fényképével ellátott, annak családi nevét, utóneveit, valamint az őt alkalmazó cég, szervezet vagy személy nevét feltüntető műanyag kártya. Birtokosa köteles a Parlament épületeiben állandóan, jól látható módon viselni. Ennek elmulasztása a belépőkártya visszavonásához vezet. Alakjában és színében különbözik az alkalmi látogatóknak kiadott belépőkártyától.

számára nyilvános üléseket –, és nem teszi lehetővé a belépési szabályoktól való eltérést.

A belépőkártya fejében e személyek kötelesek tiszteletben tartani az eljárási szabályzat mellékleteként megjelent magatartási kódexet, és beírni a nevüket a quaestorok által vezetett nyilvántartásba. Ezt a nyilvántartást kérésre a Parlament valamennyi munkahelyén, illetve a quaestorok által megállapított formában a tagállamok információs hivatalaiban hozzáférhetővé kell tenni.¹⁰

Az eljárási szabályzat IX. melléklete tartalmazza a Ford-jelentés alapján elfogadott, a lobbisták magatartását szabályozó kódexet, mely az alábbi kötelezettségeket írja elő a belépőkártyával rendelkező, nyilvántartásba vett személyek számára:

- a) betartják a belépőkártya használatával kapcsolatos rendelkezéseket;
- b) nyilatkoznak arról, hogy milyen érdeket vagy érdekeket képviselnek a parlamenti képviselőkkel, a képviselők alkalmazottaival vagy a Parlament tisztviselőivel fenntartott kapcsolatuk során;
- c) tartózkodnak a tisztességtelen információszerzésre irányuló tevékenységtől;
- d) harmadik felekkel való kapcsolataikban nem hivatkoznak a Parlamenttel fennálló formális kapcsolatra;
- e) nem adják át anyagi haszn fejében harmadik feleknek a Parlamentiől szerzett dokumentumok másolatait;
- f) szigorúan betartják a képviselők pénzügyi érdekeltségeire vonatkozó rendelkezéseket, és nem ajánlanak a képviselők számára feladataik ellátása során ajándékot vagy juttatást;
- g) meggyőződnek arról, hogy a képviselői csoportosulásoknak nyújtott segítség a megfelelő nyilvántartásba bejegyzésre kerül;
- h) betartják az intézmények volt tisztviselőinek alkalmazása során a személyzeti szabályzat rendelkezéseit;
- i) betartják a volt képviselők jogairól és kötelezettségeiről szóló, a Parlament által megállapított szabályokat;
- j) az esetleges érdekellentétek elkerülése érdekében megszerzik az érintett képviselő vagy képviselők előzetes hozzájárulását a parlamenti képviselő asszisztensének szerződéses kapcsolata vagy alkalmazása tekintetében, és ezt követően megbizonyosodnak arról, hogy e hozzájárulás a nyilvántartásba bejegyzésre kerül.

Amennyiben a lobbista vagy cége megszegi a magatartási szabályokat, vagy tevékenységét érintően bármilyen kifogás merül föl, a quaestorok megvizsgálják az ügyet, és határoznak a belépőkártya további fenntartásáról vagy visszavonásáról.

Az eljárási szabályzat I. mellékletébe került a Nordmann-jelentés által javasolt képviselői magatartási kódex. Ez alapján a quaestorok nyilvántartást vezetnek, amely tartalmazza valamennyi képviselő részletes, személyes nyilatkozatát a foglalkozásáról és bármely más, általa díjazás ellenében betöltött tisztségről, illetve végzett tevékenységről, továbbá bármely pénzbeli, személyes vagy természetbeni juttatásról, amelyet a képviselő a Parlament által biztosított juttatáson felül poli-

¹⁰ Az akkreditált lobbisták nyilvántartása az Európai Parlament honlapjáról is elérhető:

<http://www.europarl.eu.int/parliament/expert/lobbyAlphaOrderByOrg.do?language=EN> (2005. 10. 5.)

tikai tevékenységéért harmadik féltől kap, akinek kilétét közölnie kell. A képviselők feladataik ellátása során egyébként nem fogadhatnak el semmilyen ajándékot vagy juttatást.

A képviselőknek a nyilvántartásban szereplő nyilatkozataikat évente meg kell újítaniuk. Amennyiben a képviselő a megfelelő felhívást követően nem tesz eleget a nyilatkozattételi kötelezettségének, a Parlament elnöke ismételten felhívja a nyilatkozat két hónapon belüli benyújtására. Ha a képviselő a nyilatkozatot határidőn belül nem nyújtja be, nevét a jogsértés megjelölésével együtt, a határidő lejártát követő minden egyes ülés első napjának jegyzőkönyvében közzéteszik. Amennyiben a képviselő a jogsértés közzététele után továbbra is megtagadja a nyilatkozat benyújtását, az elnök az érintett képviselő felfüggesztéséről intézkedik.

A képviselői csoportosulásoknak – mind a képviselőcsoportok közötti csoportosulásoknak, mind a képviselők egyéb, nem hivatalos csoportosulásainak – a vezetői kötelesek nyilatkozni minden pénzbeli vagy természetbeni juttatásról (pl. titkári segítség), amennyiben azt a képviselőnek magánszemélyként ajánlják fel.

A nyilvántartás nyilvános, abba bárki betekinthez, és elektronikus úton is hozzáférhető.

Jelenleg még nincsenek az európai parlamenti képviselők vagyonynyilatkozattételi kötelezettségét egységesen előíró szabályok. A különböző nemzeti rendelkezések helyébe lépő európai szabályzat bevezetéséig a vagyonynyilatkozat tekintetében annak a tagállamnak a jogszabályait kell alkalmazni, amelyben megválasztották a képviselőt.

A magatartási kódex előírja, hogy a vita tárgyában pénzügyileg közvetlenül érdekelt képviselő a Parlament vagy valamely szerve előtti felszólalását megelőzően, illetve akkor, amikor előadónak javasolják, ezen érdekelttségét az ülésen szóban közölje.

Az elfogadott jelentést Ford a következőképpen kommentálta: „szerény, de fontos lépést tettünk, ami a képviselők és a lobbisták kapcsolatát erős közvilágítás alá helyezi”¹¹. A meghozott intézkedések megakadályozzák a lobbizással, érdekérvényesítéssel kapcsolatos visszaéléseket. Nem kínálnak megfelelő megoldást azonban a társadalmi érdekek minél magasabb szintű megjelenítésére, nem oldódik meg a demokratikus deficit kérdése, a döntéshozatal nem lett nyitottabb és áttekinthetőbb. Amire pedig szükség lenne, hiszen a 732 képviselőre jelenleg mintegy 5 000 akkreditált lobbista jut, ami azt jelenti, hogy minden egyes képviselőt hét lobbista próbál különböző irányban befolyásolni.¹²

4. Az Európai Bizottság indítványa az érdekérvényesítés szabályozására

A Galle-jelentés körül zajló vita a 90-es évek elején lehetőséget biztosított a Bizottság számára, hogy reagáljon a Parlament felvetéseire, és kialakítsa saját álláspontját a megnövekedett számú lobbistával és érdekcsoporttal kapcsolatos magatartásáról.

11 Greenwood: Im. 597. o.

12 Forrás: Id. 2. lábjegyzet

Az Európai Bizottság, a törvényjavaslatok kidolgozására jogosult egyetlen közösségi intézményként, az érdekcsoportok talán legfontosabb célpontjának számít. A döntéshozatali folyamatnak minél korábbi szintjén találunk és tudatosítanak egy érdeket a lobbisták, annál nagyobb esélye van a végső döntésben való megjelenésre.

A Bizottság működése során rá van utalva a lobbistákra. Óvatos becslések szerint is több mint háromezer érdekcsoport, több mint félezer európai és nemzetközi szövetség és 12–13 ezer hivatásos lobbista nyüzsög az EU körül¹³, hogy hozzájusson a számára fontos információkhoz vagy eljuttassa üzenetét az érdeklődésére számot tartó témával foglalkozó politikusoknak és köztisztviselőknek. Mindez azt jelenti, hogy az Unió végrehajtó testületének, az Európai Bizottságnak minden egyes tisztviselőjére körülbelül egy lobbista jut. Mivel köztudott tény, hogy a Bizottság létszáma és fizikai kapacitásai nincsenek arányban a rátestált feladatokkal, fokozott mértékben szorul rá a külső segítségre, hogy munkáját szakszerűen végezhesse. Az uniós hivatali állapotokat jól szemlélteti, hogy miközben 10 ezer uniós állampolgárra mindössze 0,76 uniós hivatalnok jut, addig a Közösség tagállamaiban 322 állampolgárra jut 1 köztisztviselő. Az általa foglalkoztatott hivatalnokok alacsony száma és túlereltsége miatt szívesen fogadnak minden információt, mely elősegítheti a megalapozottabb döntéshozatalt. Az információ mellett a legitimitáció a másik tőkéje az érdekérvényesítőknél, aminek híján vannak a Bizottság hivatalnokai. Azáltal, hogy a Bizottság szupranacionális szerv, tulajdonképpen gyakran kerül szembe minden tagállammal, egyiknek sem élvezve állandó támogatását. Távol vannak ugyanakkor a választóktól is, akiknek nincsen semmilyen lehetőségük a Bizottság összetételével kapcsolatosan kinyilvánítani preferenciájukat. Az Európai Unió pártjai egyelőre csak parlamenti képviselőcsoportokként működnek. A lobbistákkal fenntartott párbeszéd az Európai Unió intézményei és polgárai között húzódo, veszedelmesen növekvő távolságot is áthidalja, és ilyenformán nagyobb demokratikus legitimitást ad az EU-nak. Az érdekcsoportoknak feladata tehát, hogy a Bizottság felé közvetítsék a társadalom egyes részeinek igényeit, elvárásait, érdekeit.

A bebeszélésre és a vélemények becsatornázására nyújtanak lehetőséget az Európai Bizottság által létrehozott tanácsadó, szakértői és konzultatív bizottságok, amelyek száma az ezret is eléri. A tanácsadó bizottságokban nemzeti kormánytisztviselők mellett magáncégek képviselői is ülnek. A szakértői testületekben a tagállamok szakértői foglalnak helyet, míg a konzultatív bizottságokban az európai érdekcsoportok képviselőit találjuk. Az előkészítő munka során rutinszerűen konzultálnak az érintett EU-szektorok képviselőivel, de természetesen utóbbiak maguk is kezdeményezik a kapcsolatfelvételt, hogy kifejhessék a véleményüket. Az Európai Bizottság eleinte kizárólag az európai szintű érdekcsoportokat tekintette partnerének, és velük konzultált a fontos törvényjavaslatok előkészítése során. Az Unió végrehajtó testülete, ahol lehet, ma is előnyben részesíti az Unió egészét reprezentáló nagy gyűjtőszervezetekkel és szövetségekkel folytatott párbeszédet.

13 in: Lobbikézikönyv, szerkesztette: dr. Lékó Zoltán; DKMKKA, Budapest, 2002.

A Bizottság számára kulcsfontosságú volt, hogy megőrizze jó kapcsolatát az érdekcsoportokkal, ezért olyan megoldást keresett a szabályozás kialakítása során, ami számára nem járt demokratikus deficittel. Kezdetől fogva elutasította és diszkriminatívknak tartotta például azt a megoldást, hogy a közösségi intézmények épületeibe csak bizonyos engedéllyel rendelkező érdekcsoportok képviselői léphessenek be szabadon.

1992 decemberében a Bizottság kiadta a *„Nyílt és strukturált párbeszéd a Bizottság és speciális érdekcsoportok között”* című közleményét.¹⁴ Már az első szakasz hangsúlyozza az érdekérvényesítés jelentőségét, kiemelve, hogy a Bizottság mindig nyitott volt a külső hatásokra, értékesnek és szükségesnek tartja a párbeszédet, ezért örömmel fogadja. A dokumentum a továbbiakban elismeri, hogy történetek visszaélések, de vitatja, hogy ezek széles körűek lettek volna. Közvetlen válaszként a Galle-jelentésre, a publikáció arra próbálja rábeszélni az érdekérvényesítő társadalmat, hogy maguk hozzanak létre magatartási kódexet, sőt fel is sorolja azokat az elveket, melyek mentén a Bizottság elképzel egy ilyen szabályzatot.

A Bizottság vezetésével, számos nagyobb euro-csoport részvételével meg is indult az egyeztetés az érdekérvényesítők között magatartási szabályaik kialakítására. Végül 1994 szeptemberében, 25 brüsszeli lobbicég közreműködésével megszületett a kódex, amely tartalmát tekintve nagyon közel állt a Bizottság 1992-ben nyilvánosságra hozott elvárásaihoz.

Az EU intézményeivel való tárgyalás során a hivatásos érdekérvényesítőnek az alábbi magatartási szabályokat kell betartania:

- a) Fel kell fednie a saját és az általa képviselt cég nevét.
- b) El kell árulnia, hogy milyen érdekeket képvisel.
- c) Az EU-intézmények tisztviselőivel folytatott érintkezés során nem közölhet félrevezető információt sem státusáról, sem a megkeresés céljáról.
- d) Akár közvetlenül, akár közvetve nem tálalhatja félrevezetően az Unió intézményeihez fűződő kapcsolatait.
- e) Tiszteletben kell tartania, és diszkréten kell kezelnie a rábízott bizalmas információkat.
- f) Kerülnie kell hamis vagy félrevezető információk tudatos, de akár véletlen terjesztését is.
- g) Tilos a közösségi intézményektől szerzett dokumentumok másolatait anyagi ellenszolgáltatás fejében másoknak átadni.
- h) Tisztességtelen eszközökkel nem szerezhethet információkat az Unió intézményeitől.
- i) El kell kerülnie mindenféle szakmai és professzionális érdekütközést.
- j) Tilos az Unió tisztviselői, az Európai Parlament tagjai és azok munkatársai részére akár közvetlenül, akár közvetve anyagi ösztönzést ajánlani.
- k) Tartózkodnia kell minden olyan cselekedettől, amely megengedhetetlen eszközökkel befolyásolja a tisztségviselőket.

14 http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/lobbies/communication/communication_en.htm
(2005.10.05)

- l) Csak olyan személyt alkalmazhatnak, aki betartja a közösségi intézmények szabályzatait és titokvédelmi előírásait.
- m) A kódex aláírójának önként vissza kell lépnie, ha bebizonyosodik, hogy vétett az előbbi szabályok ellen.¹⁵

A kódexet alkalmazni kezdte az Európai Parlament is. Csak az kaphatott belépőt, aki vállalta, hogy betartja a magartartási szabályokat, ezt azonban senki nem ellenőrizte, a lobbisták lelkiismeretére bízták a rendelkezések követését.

Habár a magartartási kódex csak a legminimálisabb, általánosan elvárható normákat tartalmazza, mégis népszerűségnek örvendett. Nem bonyolódott bele ugyanis a lobbista definiálásába, hanem mindenki számára, aki vállalta a rendelkezések betartását, bizonyos előnyöket garantált, rábízva az érdekérvényesítőkre a döntést: lobbistának érzik magukat, vagy nem. A magartartási kódex azonban természetesen nem oldott meg minden problémát, a Parlament visszatért saját szabályzatának kidolgozásához, a Bizottság pedig hasonló kódex kidolgozását kezdeményezte PR-cégek és a nem-kormányzati szervek (NGO) részére.

Az 1992-es birminghami és edinburgh-i csúcstalálkozókon, és az ugyanebben az évben közzétett *Sutherland-jelentésben*¹⁶ is kritikák érték a közösségi döntéshozatal átláthatatlanságát és zártságát. Sutherland szerint a hasznos információk áramlása, a nem-adekvát előzetes konzultációk és az információk hiánya a közösségi jogalkotás folyamatát kiszámíthatatlanná teszi, a közvélemény pedig úgy érzi, hogy kizárják a közösségi döntéshozatalból. A demokratikus deficit megszüntetése, a nyitottság és átláthatóság érdekében a Bizottság számos intézkedést hozott:

- hatékonyabban felhasználják a konzultációs célból kiadott „zöld könyveket”, melyek célja a Brüsszelen kívüli érdekszövetségek bevonása;
- biztosítják, hogy a célcsoportok időben megismerjék a tervezett új politikai kezdeményezéseket;
- az információk stílusát felhasználóbaráttá teszik;
- a tagállamokban információk irodákat nyitnak;
- hatékonyabbá teszik az információk cseréjét a Bizottság különböző szolgálatai között;
- adatbázist állítanak össze az érdekcsoportokról, melynek köszönhetően minden érdekcsoporttal konzultálni tudnak a politikakezdeményezés szakaszában;
- valamennyi főigazgatóság (DG) információs terveket dolgoz ki, hogy minden fontos javaslatot megvizsgáljanak;
- a Bizottság jogalkotási munkatervét január helyett már az előző év októberében nyilvánosságra hozzák;
- az összeurópai érdekcsoportok képviselőit tömörítő együttműködést hoznak létre;
- decentralizálják a kommunikációs folyamatokat;
- megszületésüket követően 28 napon belül, költségtérítéses alapon hozzáférhe-

¹⁵ A Lobbiszervezetek Európai Szövetségének etikai kódexe. Forrás: Greenwood: Im. 592. o.

¹⁶ P. Sutherland, The internal market after 1992: Meeting the challenge, Report to the EU Commission by the High Level Group on the Operation of the Internal Market, 1992., 30. o.

tővé teszik a személyes adatokat és kereskedelmi vagy ipari titkokat nem tartalmazó okmányokat.¹⁷

Nem meglepő azonban, hogy az intézkedések ellenére a Bizottság politikakezdeményező szerepéből azok részesültek előnyben, akik ki tudták használni brüsszeli jelenlétüket, és állandó kapcsolatokat építettek ki a Bizottság tiszttségviselőivel.

A már fentebb említett, CONECCS¹⁸-nek nevezett, az európai civil szervezeteket összesítő adatbázist végül 1997 januárjában publikálták először. A „civil szervezetek” fogalmának tartalma átfogó, beleértendők a szakszervezetek, a munkaadói szövetségek, a nem-kormányzati szervezetek, a fogyasztói csoportok, a szociális és gazdasági szereplőket képviselő szervezetek, a jótékonyági szervezetek, valamint a közösségi szervezetek. A „telefonkönyv” tehát az európai szinten megjelenő érdekcsoportok adatait tartalmazza, de a lobbicégek kimaradtak belőle. A nyilvántartásban megtalálható az érdekcsoportok neve, elérhetősége, alapításának éve, vezető tiszttségviselőik neve, esetleges tagszervezeteik felsorolása, a csoport alakításának céljai, jogi helyzete és szervezeti felépítése. A nyilvántartásba vétel önkéntes, és nem jelent semmilyen hivatalos elismerést a Bizottság részéről, illetőleg nem jár semmilyen kedvezménnyel. A lista összeállítása egyfajta reakcióként is felfogható a Parlament azon törekvésére, hogy csak lajstromba vett és a magatartási szabályok betartását vállaló lobbistákat enged be az épületébe.¹⁹

Az Európai Bizottság 2002-ben meghatározta a civil szervezetekkel folytatott konzultáció általános elveit és minimumkövetelményeit²⁰. Ebben rögzítik, hogy a szervezetek viselkedése szempontjából „a nyitottság és az elszámoltathatóság fontos alapelve, amennyiben célja az EU politikájának kidolgozásához való hozzájárulás”. Azoknak az érdekelt feleknek, akik hozzá kívánnak szólni valamely bizottsági politikai javaslatához a konzultáció során, késznek kell lenniük megosztani a Bizottsággal és a szélesebb közvéleménnyel, hogy milyen érdekeket képviselnek, és mennyire széles körű ez a képviselet. Az információkat vagy a CONECCS-adatbázison keresztül (amennyiben a szervezetek rendelkeznek hozzáféréssel ehhez az adatbázishoz, és önkéntesen kéri adataik szerepeltetését), vagy egyéb formában, pl. speciális tájékoztatókban kell közölni. Ezen információk hiányában az adatközlés egyéni hozzászólásnak minősül. A dokumentum szigorú előírásokat tartalmaz a Bizottságra vonatkozóan is:

- meghatározza az egyeztetésre bocsátott anyagok formai követelményeit (pl. források megjelölése), minden kommunikációnak egyértelműnek és tömörnek kell lennie, és tartalmaznia kell a választást elősegítő összes szükséges információt;
- felsorolja, hogy milyen típusú szervezeteket kell bevonni a konzultáció során;
- előírja, hogy milyen kommunikációs módszereket kell a Bizottságnak igénybe vennie, hogy minél szélesebb kör megismerje az előkészítés alatt álló terveze-

17 Nagy Péter: Lobbizás az Európai Unióban in: Európai Szemle, 1998/2.

18 CONECCS: Consultation, the European Commission and Civil Society, (Konzultáció, az Európai Bizottság és a civil társadalom; http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccc/index_en.htm)

19 Greenwood: Im. 594.o.

20 Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission; COM (2002) 704.

tet (pl. interneten, egységes hozzáférési pontokon való közzététel, fogyatékkal élő személyek számára is elérhetővé tétel);

- rögzíti, hogy az írásbeli véleményezésre minden esetben legalább 8 hetet kell biztosítani, míg a szóbeli véleményezés céljából tartott megbeszélésekre, konferenciákra legalább 20 munkanappal korábban kell a meghívókat kiküldeni;
- a hozzászólások beérkezését meg kell erősíteni, továbbá közzé kell tenni az interneten a beérkezett véleményeket, és ezekre a Bizottságnak valamilyen módon reagálnia is kell.

A minimumkövetelmények 2003 eleje óta vannak érvényben. 2005 végéig a Bizottság több mint száz olyan fontos javaslatot készített, és 26 olyan zöld könyvet tett közzé, melyekre a minimumkövetelmények alkalmazandók voltak. Ezen időszak alatt a Bizottság által készített általános értékelés szerint a szabályok betartása általában jónak volt minősíthető. A hatékonyabb jogalkotásról szóló jelentések megállapították, hogy a bizottsági szervezeti egységek túlnyomórészt megfelelően alkalmazták a minimumkövetelményeket.

A gyakorlat azt mutatta, hogy különösen széles körűen alkalmazták az egységes konzultációs pontot, „Az Ön hangja Európában” webportált²¹ az új, nyitott és nyilvános konzultációk meghirdetésére. A legtöbb esetben betartották a maximális válaszadási határidőt is. A hatásvizsgálati jelentések átlátható formában elemezték a konzultációs folyamatokat és az eredményeket. Negatívumként említi a zöld könyv, hogy az interneten nem minden esetben tették közzé a nyitott és nyilvános konzultációk során érkezett hozzászólásokat. Egyes esetekben nem volt megfelelő a visszajelzés azzal kapcsolatban, hogy a Bizottság hogyan – illetve hogyan nem – vette figyelembe a konzultáció útján kapott véleményeket a végleges politikai javaslatokban.

Ha összehasonlítjuk a két, érdekérvényesítéssel leginkább megcélzott intézmény, a Bizottság és a Parlament szabályzatát, arra a megállapításra jutunk, hogy míg az előbbi megpróbálta szélesíteni a konzultációt, minél több érdekcsoportot bevonva, addig az utóbbi a korábban is kiváltságosnak számító érdekcsoportoknak biztosított újabb kiváltságokat²².

5. Európai Átláthatósági Kezdeményezés

Siim Kallas, az igazgatási ügyekért, pénzügyi ellenőrzésért és csalás elleni fellépésért felelős észt biztos 2005. március 17-én tartott előadást Berlinben arról, hogy szerinte miért lenne fontos, ha az európai intézményrendszer működése még inkább átláthatóvá válna. Beszámolt arról, hogy az Európai Bizottság egyik fő stratégiai céljának nevezte 2005–2009-es működése során az átláthatóság növelését. Ennek érdekében a Bizottság zöld könyvet készít, és a tartalmáról társadalmi vitát kezdeményez.

21 http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm

22 Greenwood: Im. 597. o.

Az átlátható Európaról szóló kezdeményezés három előfeltevésen alapul²³:

1. Az átláthatóság azért szükséges, hogy biztosítsa a döntéshozás megfelelő működését. Az a kormányzat, amelyik a külvilág számára zárt rendszerben működik, rossz, nem megalapozott döntéseket hoz, mivel nincsen kapcsolata a társadalommal, és ezért nem ismeri a társadalmi elvárásokat.

2. Az átláthatóság melletti érv, hogy csak egy nyitott kormányzatban bíznak meg az emberek, és a politikai intézmények nem tudnának e nélkül a bizalom nélkül megfelelően tevékenykedni.

3. Az átláthatóság megvédi a politikai döntéshozókat önmaguktól. Minden kormányzatnak harcolnia kell a korrupció és a közpénzekkel való visszaélések ellen.

Ezekből az előfeltevésekből kiindulva az átlátható Európaról szóló kezdeményezés két témakörre kíván fókuszálni: az egyik a pénzügyi felelősségre vonás növelése, a másik pedig a személyi integritás és az intézményi függetlenség erősítése.

A pénzügyi felelősség a közigazgatás átláthatóságának egyik fokmérője. Az Európai Unió 100 milliárd eurós költségvetésének 80%-a két terület, a mezőgazdaság és a strukturális alapok között oszlik meg. Mindkét területre jellemző, hogy a tagállamok társfelelősként jelennek meg az újraelosztásban. Ez azzal a negatív hatással is jár, hogy az Uniótól érkező pénzt a tagállamok gyakran ajándéknak tekintik, és szemet hunynak afelett, ha az elosztás során az „szürke zónába” sorolható, korrupció gyanús esetek történnek, nem törődve azzal, hogy végső soron az „európai pénzt” is az adófizetők adják össze. Ezen a területen mindenképpen növelni kell az átláthatóságot, megkövetelve például a tagállamoktól, hogy a nyilvánosság számára elérhetővé tegyék azokat az adatokat, melyekből kiderül, ki, milyen célra, mekkora összegű támogatást kapott.

A személyi integritás és az intézményi függetlenség a jó kormányzat sarokkövei, ahol szintén szükség van az átláthatóság növelésére. Az Európai Bizottság tagjainak megvesztegethetetlenségét próbálja biztosítani, hogy a biztosoknak be kell tartaniuk egy magatartási szabályzatot, és vagyonynyilatkozatot kell készíteniük, nyilvánosságra hozva gazdasági érdekeltségeiket. A Bizottság sürgetni kívánja a többi uniós intézmény vezetőit és a tagállamokat, hogy hasonló szabályokat fogadjanak el. Jelenleg az Európai Parlament tagjainak vannak hasonló kötelezettségei, de Kallas szerint fejleszteni kell ezeket a rendelkezéseket is, mivel sok képviselő egyszerűen nem hajlandó kitölteni vagyonynyilatkozatot.

Természetesen azoknak a szervezeteknek, csoportoknak és személyeknek is elszámoltathatónak kell lenniük, akik az uniós szervezeteket tanácsokkal, információkkal látják el, vagy náluk valamilyen érdeket képviselnek, mivel ezek a célok gyakran összemosódnak. Az éssz biztos hangsúlyozta, hogy semmi baja nincsen a lobbistákkal, akikre szükség van, hiszen az általuk nyújtott információk hozzájárulnak a megalapozottabb döntéshozatalhoz. Különösen a technikai jellegű jogszabályok megalkotásában van az általuk szolgáltatott információknak jelentős szerepük. Kallas felhívta azonban a figyelmet arra, hogy ebből a sok milliót termelő iparágból, mely 15000 lobbista és 2600 érdekcsoport brüsszeli ténykedésén alapul, teljesen hiányzik az át-

23 Siim Kallas: The need for a European transparency initiative; http://europa.eu.int/comm/commission_barroso/kallas/transparency_en.htm (2005. 10.05.)

láthatóság. Nincsen semmilyen regisztrációs vagy jelentéstételi kötelezettségük. Az önszabályozás pedig nem működőképes, mivel a magatartási kódexeknek rendszerint kevés aláírójuk van, és megszegésük egyébként semmilyen jogkövetkezményt nem von maga után.²⁴

Hasonló a helyzet a társadalmi szervezetekkel, az NGO-kkal. Gyakran előfordul, hogy az ilyen szervezetek komoly támogatásban részesülnek. Különösen a Bizottság nyújt előszeretettel ilyen pénzügyi segítséget, amely évente 2 milliárd eurót fordít arra, hogy olyan társadalmi szervezeteket finanszírozzon, amelyek valamely tagállam fejlődésében vesznek részt. Nem ritka jelenség, hogy a Bizottság által támogatott társadalmi szervezet honlapján egyik fő tevékenységeként a Bizottságnál folytatott lobbizást jelöli meg, így tulajdonképpen a Bizottság fizet azért, hogy lobbizzanak nála.

Ezen a területen is növelni kell az átláthatóságot az észt biztos szerint. Nyilvánosságra kell hozni, hogy mely szervezet, mekkora összeget kap uniós intézményektől. Nagyon sok nemes célt támogat ugyanis az Európai Unió, de sajnos nem átlátható módon. Kallas ezt Robin Hood, a tolvajok fejedelmének tevékenységéhez hasonlítja, aki – mint egy korai NGO – a gazdagoktól elvett pénzt nem túl átlátható módon osztotta szét a szegények között.

A Bizottság az alelnöke által felvetett kérdésekről 2005. november 9-én nyílt vitát kezdeményezett²⁵, melynek során három intézkedési területet különböztetett meg.

Az első területen a következő azonnali intézkedéseket határozta el:

- A megosztott kezelésű EU-alapok felhasználásának jobb ellenőrzése érdekében külön internetes honlapot hoz létre, amely egyszerű hozzáférést biztosít az e projektek és programok kedvezményezettjeire vonatkozó információkhoz. A honlap tartalmazni fogja a tagállamok saját honlapjához vezető hivatkozásokat, ahol megtalálhatók lesznek majd a megosztott kezelésű EU-alapok kedvezményezettjeire vonatkozó adatok.
- A Bizottság tartalmilag fejleszteni fogja a dokumentumnyilvántartást azért, hogy minél több dokumentum váljon közvetlenül hozzáférhetővé az interneten keresztül.

Az intézkedések második csoportja a többi európai intézménnyel folytatandó vitát foglalja magában az alábbi témakörökben:

- az európai intézmények köztisztviselőinek szakmai etikájára vonatkozó szabályok és normák;
- a dokumentumok hozzáférhetőségével kapcsolatos jogszabályok felülvizsgálata (az e témával kapcsolatos intézményközi együttműködést 2006 vége vagy 2007 eleje környékén fogja kiegészíteni az érdekeltek bevonásával folytatott konzultáció, majd ezt követően a Bizottság javaslata);
- az Európai Csaláselleni Hivatalra (OLAF) vonatkozó jogi keret felülvizsgálata annak érdekében, hogy a tagállamok rendszeresen értesítsék a hivatalt a nemzeti hatóságoknak bejelentett csalási ügyek végeredményéről.

24 2000-ben a két legnagyobb, lobbistákat tömörítő szervezet összeolvadásából létrejött Society of European Affairs Professionals (SEAP) jelenleg 140 taggal rendelkezik, ami az összes lobbista 1%-át jelenti. Forrás: ld. 2. lábjegyzet

25 SEC (2005) 1300.

Végül a Bizottság az átláthatósági kezdeményezés három olyan elemét jelölte meg, amelyeket az elkövetkezendő nyitott és nyilvános vitának kell továbbgondolnia, és amelyek a 2006. május 3-án megjelent zöld könyvnek a tárgyát képezik:

- az érdekképviseltek (lobbizók) tevékenységét szabályozó strukturáltabb keret szükségessége;
- a Bizottság konzultációs minimumkövetelményeivel kapcsolatos visszajelzés;
- a megosztott kezelésű források kedvezményezetteire vonatkozó információk közzétételére.

6. A zöld könyv lobbizást érintő felvetései

Az érdekképviseltekkel fenntartott kapcsolatokban a Bizottság mindig is vezérelvének tartotta a nyitottságot. Az utóbbi években megerősítette és továbbfejlesztette a civil szervezetek és egyéb érdekelt felek részvételével kapcsolatos politikáját, különösen az európai szabályozásról szóló fehér könyv, illetve az érdekelt felekkel folytatott konzultáció általános elveinek és minimumkövetelményeinek elfogadásával. A Bizottság egyidejűleg hangsúlyozta azt az elvet, hogy *„a nagyobb részvétel nagyobb felelősséget von maga után”*²⁶. Mivel a Bizottság és az érdekképviseltek közötti viszonynak a külső vizsgálat számára nyitottnak kell lennie, ezért a zöld könyv szerint időszerű felülvizsgálni az érdekképviseltek tevékenységi keretét, valamint összegyűjteni az új kezdeményezések szükségességére vonatkozó nézeteket.

A dokumentum első lépésként meghatározza, mit is ért lobbizás alatt: azokat a tevékenységeket, amelyek célja az európai intézmények politikaalkotási és döntéshozatali folyamatainak befolyásolása, ennek megfelelően pedig a „lobbista” az ilyen tevékenységet kifejtő személy, aki a legkülönbélebb szervezetek keretében működhet, például közpolitikai tanácsadóknál, jogi cégeknél, nem-kormányzati intézményeknél, „agytrösztöknél” (elemző központok), vállalati lobbirészlegeknél vagy kereskedelmi szövetségeknél. Ezt követően pedig rögzíti, hogy a Bizottság lobbistákkal való viszonya alapvetően nem változik, és megjelöli azokat az elveket, amelyeket továbbra is iránymutatónak tart a két fél közti viszonyban:

1. A lobbizás a demokratikus rendszerek legitim része, függetlenül attól, hogy magánszemélyek vagy vállalatok, civil szervezetek és egyéb érdekképviselési csoportok, vagy harmadik félnek (közpolitikai szakemberek, agytrösztök és jogászok) dolgozó cégek fejtik-e ki.

2. A lobbisták segíthetnek felhívni az európai intézmények figyelmét a fontos témákra. Bizonyos esetekben éppen a Közösség szempontjából lehet fontos pénzügyi támogatás felajánlása annak érdekében, hogy meghatározott érdekcsoportok véleménye feltétlenül hatékonyan képviselve legyen európai szinten (pl. fogyasztói érdekek, fogyatékkal élő polgárok, környezetvédelmi érdekek stb.).

²⁶ Az Európai Bizottság fehér könyve az európai szabályozásról [European Commission White Paper on European Governance, COM(2001) 428 final]

3. Ugyanakkor a nemkívánatos lobbitevékenység nem gyakorolhat indokolatlan befolyást az európai intézményekre.

4. Ha a lobbicsoportok hozzá szeretnének járulni az EU politikájának javításához, a közvéleménynek tisztában kell lennie ezek európai intézményekre gyakorolt hatásával. Egyértelművé kell tenni a képviselt érdeket, a célkitűzéseket és finanszírozásuk módját is.

5. Az európai intézményeknek a Közösség általános érdekeinek azonosítására és biztosítására irányuló kötelezettsége magában foglalja azt a jogot, hogy külső érdekek befolyásától mentes belső vitát folytassanak.

6. Az átláthatóság területén hozott intézkedéseknek hatékonynak és arányosnak kell lenniük.

Az alapvető keret meghatározása után a zöld könyv áttekinti a problémás területeket, ahol a média, a közvélemény, a tudományos élet vagy az érdekképviseletek aggodalmuknak adtak hangot a jogos érdekképviseleten túlmenő lobbitevékenység és helytelen lobbimódszerek miatt, amikor visszaélnék az EU-intézmények nyitott politikájával, vagy amelyek egyszerűen csak félrevezetőek.

Az ebben az összefüggésben gyakran előforduló negatív példaként a következőket említi a zöld könyv:

- Az EU-intézmények pontatlan információkat kapnak a jogalkotási javaslattervezetek lehetséges gazdasági, szociális és környezeti hatásairól a lobbiszervezetektől.
- A korszerű kommunikációs technológiákkal (internet, e-mail) egyszerű tömeges kampányokat szervezni valamilyen ügy mellett vagy ellen, miközben az EU-intézmények nem képesek ellenőrizni, hogy ezek a kampányok mennyiben felelnek meg az uniós polgárok eredeti szándékainak.
- Az európai civil szervezetek által végzett érdekképviselet jogszerűsége néha vitatott, mivel egyes szervezetek az EU-költségvetésből pénzügyi támogatásban részesülnek, és emellett tagjaiktól is kapnak politikai és pénzügyi támogatást.
- Sok társadalmi szervezet úgy érvel, hogy a lobbizásban nem egyenrangú fél, mivel a vállalati szféra több pénzügyi forrást képes a lobbizásba fektetni.
- Gyakran említik a lobbistákkal és a rendelkezésükre álló pénzügyi forrásokkal kapcsolatos hiteles információk hiányát is.

A felmerült problémák megoldását, a lobbizás átláthatóbbá tételét a Bizottság a jelenleg is alkalmazott politikájának hatékonyabbá tételével kívánja elérni. Ez a politika két különböző típusú intézkedésre épül. Egyfelől a külső ellenőrzés lehetővé tétele érdekében a közvélemény számára nyilvánosságra hozzák az érdekképviseletek és a Bizottság közötti kapcsolatokra vonatkozó információkat. Másrészt léteznek a lobbizás célcsoportjai, illetve maguknak a lobbistáknak a helyes magatartását szabályozó integritási, etikai szabályok.

A lobbizás külső ellenőrzésének megerősítésével kapcsolatban számos lehetőség jöhet szóba. Az Európai Bizottság számára az a megoldás tűnik a legmegfelelőbbnek, miszerint részletesebb információkat kell szolgáltatni az adott politika vagy jogi keret kidolgozásában érintettek személyével kapcsolatban, illetve ki kell dolgozni egy ösztönző jellegű nyilvántartási rendszert. Már az is sokat javítana a jelenlegi helyzeten, ha a nyitott és nyilvános konzultációkra vonatkozó meglévő szabályokat követ-

kezetesen alkalmaznák. Ennek értelmében a Bizottság biztosítani kívánja, hogy az ilyen típusú konzultáció során az érdekcsoportokat rendszeresen felszólítsák a célkitűzésekre, finanszírozási forrásaikra és az általuk képviselt érdekekre vonatkozó információk megadására. Ezeknek az előírásoknak az alkalmazását segítené egy elektronikus kérdőív kidolgozása, amely lehetővé tenné a Bizottság számára, hogy több információt gyűjtsön össze az interneten zajló nyitott és nyilvános konzultációk résztvevőiről. Ezt az automatizált eszközt az összes bizottsági szervezeti egység használhatná az internetes konzultációk során.

A zöld könyv felvetése szerint a Bizottság kidolgozhatja és fenntarthatja egy olyan internetes önkéntes regisztrációs rendszert, amelyet az EU-kezdemenyzésekkel kapcsolatban véleményt nyilvánítani szándékozó összes érdekcsoport és lobbista használna. A magukról meghatározott információkat szolgáltató csoportoknak és lobbistáknak lehetőségük lenne megadni egyedi érdekeltségi területeiket, amiért cserébe értesítést kapnának az e területekkel kapcsolatban konzultációkról. A Bizottság így csak a nyilvántartásba vett lobbistákat értesítené automatikusan. A nyilvántartásba vételre azok a kérelmezők lennének jogosultak, amelyek megadnák a képviseltekre, a célkitűzéseikre és a finanszírozásukra vonatkozó információkat.

A kérelmezőknek ezen kívül el kellene fogadniuk egy etikai kódexet is, melynek betartását hiteles és átlátható formában ellenőriznék. A nyilvántartás mindenki által ellenőrizhető általános áttekintést adna a Bizottság mellett lobbitevékenységet kifejtő csoportokról.

A lobbistákkal fenntartott kapcsolatok külső ellenőrzése mellett a Bizottság szerint az integritási szabályok hozzájárulnának a lobbizás átláthatóságához. A hagyományos európai felfogás az intézmények képviselőinek etikai magatartására helyezi a hangsúlyt ahelyett, hogy jogilag kötelező érvényű kiegészítő szabályokat állapítana meg a lobbisták viselkedésére, ezért a Bizottság tagjait és az európai intézmények személyzetét szigorú szabályok kötelezik, amelyek biztosítják pártatlanságukat. E szabályok betartására különleges ellenőrző és szankcionálási mechanizmusok szolgálnak.

A zöld könyv megállapítása szerint a lobbistákra vonatkozó önkéntes etikai kódexek fontos támogató szerepet tölthetnek be. A Bizottság eddig e területtel kapcsolatban az önszabályozás politikája mellett tette le a voksát, és az általa szorgalmazott önszabályozási rendszer eredményeként az európai ügyekkel foglalkozók különböző ernyőszervezetei (egyéni és vállalati tanácsadók) önkéntes etikai kódexet fogadtak el. 2005-ben a szervezetek belső szankcionálási mechanizmusokkal egészítették ki kódexeiket, amelyek a megrovástól a korlátozott vagy végleges kizárásig terjedhetnek. Mind ez ideig azonban nem került sor az önkéntes etikai kódexek értelmében vétség bejelentésére, ami inkább utal arra, hogy nem veszik szigorúan az ellenőrzést, mint arra, hogy a lobbisták minden szabályt betartanak. Fontos megjegyezni azt is, hogy ezek a kódexek csak a tanácsadókra vonatkoznak. Sem az érdekcsoportok állandó alkalmazottjaként tevékenykedő lobbisták, sem más, lobbitevékenységgel csak alkalmászerűen foglalkozó érdekképviselői csoportok (pl. jogi cégek és „agytörzstők”) nem tartoznak ezen önkéntes etikai kódexek hatálya alá. A brüsszeli lobbiközösség egészéhez viszonyítva az önkéntes kódexek hatóköre tehát korlátozott.

A Bizottság javaslata szerint – tekintettel arra, hogy a jelenlegi rendszer az önszabályozáson alapul – célszerű lenne az érvényben levő kódexek egységesítése, illetve olyan szankciórendszer bevezetése, amelyet minden érintett megbízhatónak tart. Ez magában foglalhatná az összes lobbistára egységesen érvényes etikai kódexet, amelyet egy speciális ernyőszervezet ellenőrizne, és esetlegesen bizottsági regisztrációs rendszer egészítené ki. Az a javaslat is megfogalmazódott, hogy az EU-intézmények hozzanak formális szankciókat az etikai kódexet megsértő lobbistákkal szemben, hasonlóképpen az Európai Parlamenthez, ahol az akkreditációt kérelmezőkre kötelező etikai kódex megsértése az akkreditáció visszavonását vonja maga után.

A Bizottság a zöld könyv „Átláthatóság és érdekképviselések (lobbizás)” című fejezetének végén az alábbi vitaindító kérdéseket teszi fel:

- „Egyetért azzal, hogy a lobbizás átláthatóbbá tétele érdekében további intézkedésekre van szükség?”
- Egyetért azzal, hogy az EU-intézményekkel való konzultációkról automatikus értesítést kérő lobbistákat nyilvántartásba vegyék, és információszolgáltatásra kérjék, többek között célkitűzéseik, pénzügyi helyzetük és az általuk képviselt érdekek megadására? Ön szerint nyilvánossá kell-e tenni ezeket az információkat a szélesebb közönség számára is? Véleménye szerint kinek kellene gondoznia a nyilvántartást?
- Egyetért azzal, hogy a meglévő etikai kódexeket egységes minimumkövetelmények megfogalmazásával kell megszilárdítani? Véleménye szerint kinek a feladata az etikai kódex megfogalmazása?
- Egyetért azzal, hogy új, átfogó külső felügyeleti szerv létrehozására van szükség, amely ellenőrzi az előírások betartását, és szükség van-e Ön szerint szankcionálásra a kódex megsértése esetén?”

A Bizottság a fent bemutatott konzultációs mechanizmust igénybe véve, külön weboldalon keresztül²⁷ várja a tagállamok kormányainak, európai ernyőszervezeteknek, érdekképviseléseknek, illetve bármely magánszemélynek e témákkal, kérdésekkel kapcsolatos véleményét, észrevételeit, válaszait, javaslatait a 2006. május 3.–augusztus 31. közötti időszakban.

Tehtetttel arra, hogy a véleményezési határidőből még több hónap rendelkezésre áll, egyelőre kevesen tettek észrevételt a zöld könyvben foglaltakra. A jelentősebb érdekszervezetek azonban már a zöld könyv kiadását követő napon közzétették előzetes véleményüket. A többség, így a tanácsadókat tömörítő EPACA²⁸, vagy a munkaadókat, gyáriparosokat tömörítő ernyőszervezet, az UNICE, továbbá a legnagyobb vegyipari lobbiszervezet, a CEFIC támogatja a zöld könyv etikai, magatartási szabályokat egységesítő, illetve nyilvántartásvezetéshez kapcsolódó javaslatait. Egy szervezet, az ALTER-EU²⁹, mely megalakulásakor a lobbizás átláthatóvá tételét és etikai megtisztítását tűzte ki céljával, komoly kritikát fogalmazott meg. Szerintük a Bizottság javaslatai nem alkalmasak arra, hogy átláthatóvá tegyék a lobbisták szerepét az Európai Unió intézményeinek döntéshozatalában, vagy hogy megakadályozzák a

²⁷ http://europa.eu.int/comm/eti/index_en.htm

²⁸ European Public Affairs Consultancies' Association

²⁹ Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation

„forgóajtó-jelenséget”, miszerint a bizottsági tisztviselők, elhagyva a közzférát, kapcsolatrendszerüket a lobbiparban bocsátják áruba. Az ALTER-EU szerint az új rendszer sem biztosítana nagyobb nyilvánosságot, a Bizottság nem tesz semmit, hogy megszüntesse egyes érdekcsoportok privilegizált helyzetét. A szervezet úgy véli, hogy az etikai szabályok egységesítése nem fogja kiváltani a várt hatást, ha azok betartása nem lesz kötelező, de azt sem tartják szerencsésnek, hogy ezeket a szabályokat nem a Bizottság fogja meghatározni, hanem az érintettek. A zöld könyvben foglalt javaslatok nem alkalmasak arra, hogy az eddig rejtőzködő lobbisták tevékenységére is fény derüljön. Álláspontjuk szerint az átláthatatlan lobbizás alááshatja a közösségi intézmények demokratikus működését. Követendő példaként a szervezet az Egyesült Államokat, Kanadát, Lengyelországot és Magyarországot említi, ahol a lobbitevékenységet nem magatartási szabályok, hanem törvény szabályozza.³⁰

Összefoglalásképpen elmondhatjuk, hogy az Európai Unió zöld könyvével érdekes kísérletet tesz az európai intézmények tevékenységének átláthatóvá tételére. Egy ilyen vita mindenképpen figyelemre méltó, hiszen hazánkban is gyakran éri az a kritika a közhatalmi döntéseket hozó szerveket, hogy nem kizárólag az ország érdekében tevékenykednek, hanem háttérben megjelenő üzleti érdekeknek kedveznek. Ahhoz, hogy az európai és a magyar közhatalmi intézmények visszaszerezzék a polgárok bizalmát és megbecsülését, elkerülhetetlen a teljes átláthatóság megteremtése. Álláspontom szerint érdemes lenne a magyar kormánynak részt vennie a közösségi konzultációban, hiszen egyes területeken, mint a lobbitevékenység szabályozása, már előbbre tartunk, mint az Európai Unió, míg más területeken, például a civil szervezetekkel folytatott párbeszéd esetében, megfontolást érdemel a sikeres közösségi modellek átvétele.

³⁰ Az Egyesült Államokban először 1946-ban, majd 1995-ben született törvény a lobbizás nyilvánosságáról, Kanadában 1988-ban, Lengyelországban pedig 2002-ben. A Magyar Köztársaság Országgyűlése 2006. február 13-án fogadta el a lobbitevékenységről szóló 2006. évi XLIX. törvényt, mely 2006. szeptember 1-jén fog hatályba lépni.

BÓKA ÉVA

Európai integráció és a föderalizmus eszméje

A föderalizmus talán az egyik legvitatottabb eszme az európai gondolkodásban. Sokan gondolják manapság, hogy definiálhatatlan és zavaros: hol szétapróz, hol egyesít, s a kettő egymásnak ellentmond. Így mindenki arra használhatja a föderalizmus szót, amire akarja. A Maastrichti Szerződés nyíltan szakított is a szóhasználattal 1992-ben, egy nemzetek feletti és kormányközi kompromisszum eredményeként. Felmerül azonban a kérdés, hogy valóban el kell-e hinnünk mindezt? Nem csupán a történelem forgatagában kialakult tévedésről van-e szó? A kérdés pedig nem kisebb horderejű, minthogy használható-e az európai történelemben oly sokat szereplő föderalizmus szó az EU esetében: van-e európai föderalizmus?

Az európai történelemben a föderalizmus eszméje a világföderáció klasszikus eszméjéhez kapcsolódott. Ez a személyi elven és a közösségi autonómia (szubszidiaritás) elvén alapuló, alulról felfelé építkező demokratikus és békés közösség-szervezési elképzelés. A békés világföderáció és az annak részeként elképzelt európai föderáció eszméje, mint az európai államok háborús hatalmi politikájának az ellenzéke, évszázadokon keresztül jelen volt az európai történelemben.¹ Jelentős szerepe volt a demokratikus nemzetközi kapcsolatok elméletének a kialakulásában, és a demokratikus nemzetközi jogi gondolkodás fejlődésében. Olyan, az expanzív háborús hatalmi politikát ellenző szellemi erőt jelentett, amely értelmet adott az európai kultúrának. A föderalisták a személyi elv és az autonómia (szubszidiaritás) elve alapján a 17. századtól kezdve, évszázadokon keresztül javasolták megoldásaikat a föderalizmussal szemben álló, expanzív és központosító szuverén nemzetállami hatalmi politika ellen, mely világégésekhez vezetett, s a modern technikájú barbárság perspektívájával fenyegetett. Hosszú időnek kellett eltelnie, mire a szuverén nemzetállami és nemzetbirodalmi társadalm-szervezésről vallott eszmék téves volta elkezdett tisztázódni, s a személyi elven és az autonómia (szubszidiaritás) elvén alapuló demokratikus föderalista politika tért tudott nyerni az európai államszervezési gyakorlatban. A következőkben arról lesz szó, hogy a föderalista gondolkodás hogyan fejlődött a második világháborút követően napjainkig.

1. A föderalizmus irányzatai a második világháború után

A második világháború után alapjaiban kérdőjeleződött meg a klasszikus liberális nemzetállam alapú, nemzetközi rendszer eszméje és közösség-szervező gyakorlata. A problémát talán Polányi Károly fogalmazta meg a legvilágosabban: „A nagy átalaku-

¹ Bóka Éva: Az európai egység gondolat fejlődéstörténete. Napvilág, Budapest, 2001.

lás”² című politikai vitairatában határozottan állást foglalt amellett, hogy a klasszikus liberális nemzetállami piacgazdaság egy olyan elavult szisztéma, amely súlyos társadalomszervezési zsákutcákhoz vezetett, s tragikus történelmi események kiindulópontjává vált. Jól példázza ezt a faszizmus és a sztálinizmus. E tévutak kialakulására azért kerülhetett sor, mert a nemzetgazdaság érdekeit védő piacszabályozó intézkedések lebénítják a globális gazdasági folyamatokat, mivel azok nem nemzetállami érdekek szerint működnek. A kormányok nem gazdasági célú piacszabályozása pedig olyan súlyos gazdasági válságok okozója, amelyek a nemzetállamok instabil nemzetközi rendszernek teljes összeomlásához vezetnek. Nyitva áll az út közveszélyes politikai kalandorok előtt, akik a szabadságeszmével és az önrendelkezési joggal visszaélve a „mindent szabad” politikáját követik.

A második világháború után a föderalista körök számára világos volt tehát, hogy a liberális nemzetgazdaság eszméje nem oldotta meg a szabadság dilemmáját. A megoldást a föderalista Európa eszméjének a megvalósításában látták.³ Az új utak keresése során határozottan elkülönült egymástól az unionisták és a föderalisták tábora. Az unionisták hangsúlyozták a liberális nemzetgazdasági politika reformjának szükségességét, de a szuverén nemzetállamokhoz mint történelmileg kialakult államszervezési keretekhez továbbra is ragaszkodtak. A föderalisták a közös érdekeltségű együttműködési területeken a nemzetekfelettség megteremtését szorgalmazták: a szuverén nemzetállamiságot meghaladó új európai szövetségi politika megteremtésének a hívei voltak a személyi elv és az autonómia (szubszidiaritás) elve alapján. Három egymással szorosan összefüggő irányzatot képviseltek, aszerint, hogy hová tették a hangsúlyt az államok közötti együttműködésben: az alkotmányban foglalt intézményekre, a perszonalizmusra vagy a funkcionista együttműködésre. Így a föderalista táboron belül elkülönültek a klasszikus alkotmányos föderalisták, az új európai perszonalista föderalisták és a föderalista funkcionalisták. A klasszikus alkotmányos föderalisták az amerikai és/vagy a svájci alkotmány mintájára szerették volna létrehozni az alkotmánnyal rendelkező föderalista Európát. Az új európai föderalisták a proudhoni perszonalista föderalista irány hagyományait követték, és a fokozatosan építkező kibővítéses föderalizmust támogatták. A föderalista funkcionalisták az ágazati gazdasági integrációs magból kiinduló, láncreakcióként terjedő, és a jogharmonizáció elve alapján működő európai integráció hívei voltak. A három föderalista irány kölcsönösen hatott egymásra, s jól kiegészítette egymást Európa építése során.

1.1. Alkotmányos föderalizmus

Az alkotmányos föderalizmus nézetrendszerét a legjobban talán az olasz ellenállási mozgalom jelentős alakjának, a szocialista Altiero Spinellinek a gondolatai jellemzik, akinek komoly szerepe volt a demokratikus európai politika létrehozásában. Az új

2 Karl Polányi: *The Great Transformation: the Political and Economic Origins of our Time*. Beacon Paperback Edition, Rinehart and Company, Inc. USA, 1957. Magyarul: Polányi Károly: *A nagy átalakulás: Korunk gazdasági és politikai gyökerei*. Napvilág, Budapest, 2004.

3 Bóka Éva: *A föderalista Európa eszméje a háború után*. Európai Szemle, 2004. 2. 89–102.

Európa számára az utat Spinelli az évszázados föderalista hagyományok folytatásában, és a föderalizmus szellemiségének az újjáélesztésében látta. Spinelli gondolkodására nagy hatással volt a Hamilton, Madison és Jay nevével fémjelzett, „A föderalista”⁴ című politikai értekezés, és az amerikai alkotmány (1787). Mindezt jól példázza az egyik leghíresebb Európa-terv, a Ventotene Nyilatkozat, amelyet Altiero Spinelli és Ernesto Rossi fogalmaztak meg. A manifesztum az új európai föderalista állam programját vázolta: az új Európa közös európai haderővel rendelkezik; gazdasági közösség váltja fel a nemzetállami autarkiót; a közrend fenntartója a tagállamok autonómiájának az elvén alapuló föderalista állam. Az új Európában a választóvonal a nemzetállamokat a régi módon újjáépíteni akarók, és azok között fog húzódní, akik egy szilárd demokratikus nemzetközi államközösség létrehozására törekszenek.⁵

Az alkotmányos föderalizmus másik jelentős képviselője az európai föderalista egységmozgalom (Páneurópa-mozgalom) létrehozója, Coudenhove-Kalergi volt, aki azt javasolta 1939-ben, hogy a második világháború után a svájci alkotmány mintájára hozzák létre az alkotmányos parlamentáris európai föderalista demokráciát.⁶ Coudenhove-Kalergit azonban a parlamentáris európai föderációt ellenző brit politika sikeresen háttérbe szorította.

1.2. Perszonalista föderalizmus

Az Európai Föderalisták Uniójában részt vevő meghatározó személyiségek, közöttük Denis de Rougemont és Hendrik Brugmans, az új európai föderalizmus híveinek vallották magukat. A Montreux-i Kongresszuson, 1947 augusztusában körvonalazták, hogy mit jelent az új európai föderalizmus. Denis de Rougemont a perszonalizmus és az ahhoz szorosan kapcsolódó szubszidiaritás elvének képviselője hangsúlyozta, hogy az új európai föderalisták mozgalma az európai emberekre és az általuk létrehozott közösségekre koncentrál.⁷ A föderalizmus alapelvei Rougemont szerint a következők: a helyi autonómiák és az unió közötti egyensúly megteremtése; a nemzetek egyenjogúsága (tehát hegemoniát gyakorló nemzetállamról szó sem lehet); nincs uralkodó ideológia, a vélemények különbözősége elfogadott; nincs kisebbségi probléma; az „egység a sokféleségben” elv érvényesül. A nemzetek, miként egy test, szerves egységet képeznek: minden nemzetnek megvan a nélkülözhetetlen helye, s egy kon-

4 Alexander Hamilton, James Madison, John Jay: A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról. Európa, Budapest, 1998.

5 Altiero Spinelli–Ernesto Rossi: Das Manifest von Ventotene, 1941. In: Walter Lipgens: Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen 1940–1945. 36–44. Lásd még in: Walter Lipgens: Documents on the History of European Integration. 1. Continental Plans for European Union, 1939–1945. Walter de Gruyter, 1985. 471–484.

6 Richard Nicolaus Coudenhove-Kalergi: Europe must unite. Paneuropa Verlag, Glarus (Switzerland), 1939.

7 Denis de Rougemont: „The Federalist Attitude” 26. August 1947. In: Walter Lipgens and Wilfried Loth: Documents on the History of European Integration. Transnational Organizations of Political Parties and Pressure Groups in the Struggle for European Union, 1945–1950. Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1991. 4. 26–27.

certet alkotva funkcionálnak. A föderáció fokozatosan alakul ki, személyek és csoportok kombinálódása során, és nem egyetlen központból vagy egy kormány működése által: a föderalista állam az állampolgárokért van.⁸

Az Európai Föderalista Unió elnöke, Hendrik Brugmans a világföderáció klasszikus eszméjében hitt, és Proudhon követőjének vallotta magát. Szerinte az európai föderalizmus lényege: „One Europe in One World”. Egy ilyen világ felépítésének a kulcsa a szuverenitás lerombolásában rejlik. Így lehetővé válik az igazi személyi politika (politique de la personne) kibontakozása. A perszonalista föderalizmus érvényre jutása a társadalomszervezésben olyan organikus szolidaritást teremt, amely elvezet a békés európai és világföderalizmus kialakulásához. A perszonalizmus és az autonómia (szubszidiaritás) elvén nyugvó föderalista államszervezés az egyetlen út egy olyan periódus konfliktusainak a megoldására, amikor minden ember felelős embertársai cselekedeteiért. Brugmans szerint Európában létre kell hozni azokat a politikai erőket, amelyek képesek a föderalizmust megteremteni, s a nemzetállami határokat lebontani. Az embereknek pedig egyesülniük kell a közös előmozdítására.⁹

A perszonalista föderalizmus ésszerű logikája az emberek alapvető békés és valószínű érdekein alapult: a társadalomszervezés központjába a személyeket, és az általuk szabad társulás útján létrehozott autonóm közösségeket helyezte szerte a világon. A demokratikus jövő („a globális civil társadalom”) perspektíváját jelentette, a mindenkori problémák békés megoldása útján haladva. E gondolkodás azonban csak fokozatosan tudott tért nyerni az európai kultúrában a szuverén nemzetállami múlt visszahúzó ereje miatt.

1.3. A föderalista-funkcionalista módszer: Jean Monnet

Jean Monnet, 1943 augusztusában, Algírban megfogalmazott programjában¹⁰ az európai föderáció vagy „entité européenne” létrehozása mellett szállt síkra, mely a gazdasági egységet is magában foglalja. Hangsúlyozta, hogy a Comité Français de la Libération Nationale feladata, hogy kidogozza az ehhez szükséges programot, hiszen Franciaország magatartásától függ a tartós béke megvalósítása Európában. Az európai föderáció létrehozásának a szükségességét azzal indokolta, hogy a történelem azt bizonyította, a háború után csak internacionalista módon lehet újjászervezni az államok közötti életet: a presztízs politikára és a protekcionista nemzetgazdaság kiépítésére törekvő szuverén nemzetállamok nemzetközi szisztémája egy letűnt korszakhoz tartozik. Ez a korszak borzalmas háborúkat produkált, bizonyította pusztító erejét és működésképtelenségét. Ezért fontos lenne elérni, hogy a nemzetállamok többé ne a nemzeti védekezésre és a hadiiparra fordítsák ipari termelésük nagy részét.

8 Denis de Rougemont: „The Federalist Attitude” 26. August 1947. 25–26.

9 Hendrik Brugmans: Fundamentals of European Federalism. 27 August 1947. In: Walter Lipgens and Wilfried Loth: Documents on the History of European Integration. 4. 28–34.

10 Note de réflexion de Jean Monnet, Alger, le 5. août 1943. In : Internet, 2005, Historical documents: <http://www.eu-history.leidenuniv.nl>

Jean Monnet – és később vele egyetértésben Schuman is – hangsúlyozta, hogy az európai föderáció nem fog egy csapásra létrejönni, hanem csak fokozatosan tud kialakulni. A föderalista Európához vezető utat azonban előre kell látni, és a föderalista irányt minden körülmények között tartani kell. Ha ugyanis újra hatalmi politikát folytató protekcionista szuverén nemzetállami rendszer jön létre, akkor az emberiség újabb tragédiákra számíthat. A háború utáni újjászervezést Jean Monnet két szakaszban képzelte el. Az első szakaszban létrejönnek a demokratikus berendezkedésű és intézményrendszerű ideiglenes kormányok a felszabadult országokban, és ezekben a keretekben elindul az élet. Az emigráns kormányoknak meg kell egyezniük egymással abban, hogy országaikba való visszatérésük után nem folytatnak protekcionista gazdaságpolitikát, és lemondanak védővámok kiszabásáról. Ezzel elejét veszik a gazdasági nacionalizmus újjáéledésének. A demokratikus nemzeti intézmények és a vámentes gazdasági politika kialakítása után európai békekongresszust hívnak össze, mely lefekteti az európai föderáció alapelveit. A Monnet által szorgalmazott új föderalista intézmények között szerepel például egy új európai, nemzetek feletti, nehézipari együttműködési szervezet létrehozása, és a repülőgépgyártás európai kontrollja. Javasolja továbbá a világtanács megalakítását is európai részvétellel.

Jean Monnet tehát a nemzetek feletti gazdasági együttműködés megteremtésére teszi a hangsúlyt, mely az európai föderációhoz vezető út első állomása. Szerinte az európai föderalista gazdasági együttműködési intézményeken keresztül vezet az út a föderalista európai politikához.

2. A föderalista funkcionalizmus mint az európai integráció elindítója

Az európai integráció elindítójává végül is a Schuman-terv vált (1950), mely a Monnet-módszerre épült. Ennek lényege a föderalizmus funkcionalizmussal való szövetkezése: az államok közötti gazdasági ágazati funkcionális együttműködés nemzetek feletti föderalista intézmények kereteiben való szervezése. Ez láncreakciót idéz elő, és a nemzetek feletti együttműködéshez más ágazatok, más területek, és egyre több ország kapcsolódik. Mindezzel párhuzamosan fokozatosan kialakulnak az európai föderáció intézményei a reális asszociatív szövetségi politika szükségletei szerint.

Jean Monnet mindig is azon a véleményen volt, hogy az európai egység megteremtéséért folytatott harc célja voltaképpen a jó intézmények létrehozása.¹¹ Felismerte, hogy a funkcionalista integráció csak akkor tud eredményt elérni, ha ahhoz olyan föderalista, nemzetek feletti intézmények kapcsolódnak, amelyek az európai jog kialakulását, és a jogharmonizáció elvének érvényesülését biztosítják. Úgy gondolta, hogy ha az európai föderalista jogalkotás az ágazati gazdasági integráció területéről elindul, akkor ez folyamatosan továbbfejleszhető és demokratizálható lesz. Az európai jog és jogharmonizáció elveit ugyanis a politikának tiszteletben kell tartania. A nemzetállami érdekeket képviselő vezető politikusok tehát az európai jog és

¹¹ Jean Monnet: Mémoires. Fayard, 1976. 449.

joggyakorlat alkalmazása során úgy munkálkodnak majd az európai integráció elmélyülésén, hogy közben a nemzeti szuverenitást nem kell megsérteniük. Mindez lehetővé teszi a nemzetekfelettség elvének egyre komolyabb térnyerését az európai integráció intézményeiben. Voltaképpen ez a logika rejlik az Európai Szén- és Acélközösség gazdasági ágazati integrációs föderalista-funkcionalista elméletében: erre épül a nemzetek feletti Főtanács intézménye mint jogi precedens.

Jean Monnet voltaképpen az alkotmányos föderalista és a personalista föderalista irány mellett létrehozta az európai föderalizmus harmadik irányát: a föderalista-funkcionalista ágazati gazdasági integráció elméletét, melynek a hajtóereje az európai jogalkotás, a jogharmonizáció elve és a demokratikus intézmények. A politika szerinte csak ez úton kényszeríthető demokratikus játszmákra. Jean Monnet egyúttal azt is hangsúlyozta, hogy senki sem tudja előre megmondani, hogy az európai jogalkotásból és jogharmonizációból kifejlődő demokratikus intézményeken alapuló Európai Közösség milyen lesz pontosan. Hiszen Európa formálása egy folyamat, mely a mindennapok gyakorlati alkotó munkáján alapul. A cél az emberek egyesítése, annak elérése, hogy az emberek saját belső meggyőződésből fakadóan akarjanak együttműködni. Az európaiak elindultak az Európai Egyesült Államok megteremtéséhez vezető úton a második világháború után, mivel a múlt szuverén nemzetállamai kereteiben a problémák már nem voltak megoldhatók. Az európai emberek az előtt a kihívás előtt állnak, hogy megteremtsék a békés egymás mellett élést Európában, a közös demokratikus intézmények által kialakított szabályok szerint. Amennyiben az európai integráció új elmélete sikerhez vezet, akkor az jelentős lépés lesz a jövő világának új szervezeti formája felé.¹² Az európai egység és az európai identitástudat folyamatosan fog kialakulni. Az új intézményrendszer és az európai jog folyamatosan fűzi mind szorosabbra a nemzetek és az emberek közötti kapcsolatokat. Mindezt arra alapozza, hogy ha az államok és az emberek ugyanazokat a szabályokat és intézményeket elfogadják, akkor meg fog változni a gondolkodásuk és az egymással szembeni magatartásuk. S ez – szerinte – maga a civilizáció folyamata.¹³

A Schuman-Monnet elképzeléshez szorosan kapcsolódott az Európai Védelmi Szövetség tervezete, és az Európai Politikai Unió tervezete mint az integráció következő lépései. Mindebben jelentős szerepe volt Altiero Spinellinek, aki azt hangsúlyozta Jean Monnet-val szemben, hogy szükség van az európai föderáció mint politikai közösség létrehozására és intézményei kialakítására. Az erre vonatkozó gondolatokat az Európai Politikai Közösség terve¹⁴ vázolja, mely Európa első alkotmányának tekinthető. Sokkal közelebb áll a föderalista szisztémához, mint a kormányközi modellhez: az Európai Közösség népek és államok olyan szövetsége, mely az emberi jogok alapelvén és az államok autonóm jogain nyugszik. A Közösség törvényhozó szerve a Parlament és az Európai Végrehajtó Tanács. A törvények megszavazása az egy-

12 Uo. 616–617.

13 Jean Monnet: A Ferment of Change. *Journal of Common Market Studies*, 1. 1. 1962. 210–211.

14 Draft Treaty Embodying the Statute of the European Community. In: Richard T. Griffiths: *Europe's First Constitution. The European Political Community, 1952–1954*. Federal Trust for Education and Research, London, 2000. 189–226.

szerű többségi elv alapján történik. A Parlament két házból áll: a Képviselőházból és a Szenátusból. A Képviselőházban a Közösség állampolgárainak a képviselői foglalnak helyet, a Szenátusban pedig a tagállamok állampolgárait képviselő szenátorok. Az Európai Végrehajtó Tanács a Közösség általános adminisztratív irányítója: elnökét a Szenátus választja, tagjait pedig az elnök nevezi ki. A Nemzeti Miniszterek Tanácsa a tagállamok egy-egy képviselőjéből áll. Feladata, hogy a tagállamok kormányaival harmonizálja az Európai Végrehajtó Tanács intézkedéseit.

Európa első alkotmányterve szerint az Európai Közösség a svájci alkotmány (1848) mintája szerint létrehozott parlamentáris unió, mely azonban a Nemzeti Miniszterek Tanácsa révén helyet ad a konföderalista elképzelésnek is. Az igazi hangsúly azonban az Európai Parlamenten van, és nem a Tanácson. A föderalisták szeretnék volna, ha megvalósul. A nemzetállamok Európájának hívei azonban komolyan elle-nezték a tervet, mert a föderalisták a nemzetállamok Európája helyett a nemzetek-felettség elvén és a Parlamenten alapuló európai gazdasági és politikai közösséget szerettek volna létrehozni.

A föderalisták és az unionisták közötti harc eredménye végül is az lett, hogy az európai közösség föderalista alapjait megteremteni szándékozó elképzelések közül egyedül a Szén- és Acélközösség vált valóra; az Európai Védelmi Uniót és az Európai Politikai Közösséget leszavazták. A föderalista alkotmány veresége következtében a közös európai kormányzás megoldatlan maradt: az unió „befejezetlen” volt. Az európai integráció további fejlődése szempontjából az Európai Szén- és Acélközösség alapszerződése lett a mérvadó. A föderalista-funkcionalista Monnet-módszer sikeresnek bizonyult. A gazdasági együttműködés terén működött a láncreakció: létrejöttek az Európai Gazdasági Közösségek. Ugyanakkor a Spinelli által szorgalmazott – a perszonalizmus és az autonómia elve alapján működő – föderalista európai parlamentáris unió létrehozása továbbra is kihívás maradt.

3. Föderalista politika a kormányközi fordulat idején

Az unionista erők, az európai kormányzás hiányát látva, a klasszikus konföderatív kormányközi út követését látták az egyetlen járható útnak. Felmerült azonban a kérdés: mi legyen a nemzetek feletti Európai Gazdasági Közösséggel? Charles De Gaulle, a kor befolyásos politikusa a szuverén nemzetállamok konföderációja mellett volt. A többi öt kormány azonban elérte, hogy a nemzetek feletti Európai Gazdasági Közösség életben maradjon. A Luxemburgi Kompromisszummal Charles De Gaulle olyan konföderalista kormányközi politikai fordulatot hajtott végre, mely kényszerűen életben hagyta az Európai Gazdasági Közösséget. A gazdasági szervezés így fokozatosan levált a nemzetállami keretekről, és közös európai irányítás alá került. Az európai politika számára megoldásként a kétszintű kormányzás lehetősége körvonalazódott: az EGK-t a nemzetek feletti Bizottság a Parlamenttel együttműködve irányítja; az európai politika irányítása az állam- és kormányfőkből álló Európai Tanács kezébe kerül, mely alárendeli magát az európai jognak, és a Tanács jogkörével megegyező jogokat tulajdonít magának.

A válságos helyzetben a föderalisták szeretnék volna elérni, hogy ne bomljon fel az európai integráció. Mindezt jól példázza a Walter Hallstein – az EGK Bizottság elnöke – és Charles De Gaulle között folyó politikai küzdelem. Hallstein lényegében a Parlamenttel együttműködő Bizottságot szerette volna európai kormánnyá fejleszteni, s a Tanácsnak – a nemzetfelettséget segítő – közvetítő szerepet szánt.¹⁵ De Gaulle európai mítoszok kitalálójának és a hazátlan technokratákhoz tartozónak nevezte Hallsteint.¹⁶ Hallstein úgy ítélte meg a helyzetet, hogy De Gaulle politikája leblokkolta a már létező Európai Közösségektől az Európai Egyesült Államok létrehozásához vezető utat, s ezért végül is lemondott. Ez a győzelem azonban igen vitatható De Gaulle politikai céljai szempontjából, mivel Hallstein eltávolításával a független Európa céljának megvalósítása elérhetetlen messzeségbe került. De Gaulle végül is a konzervatív klasszikus föderalista hatalmi politika híveként olyan demokratikus föderalista intézményes lendületet tört meg, amelynek az újrafelfedezése és kutatása napjaink kihívása. Nem szabad elfelejteni, hogy az európai autoritás hiányával a föderalisták is tisztában voltak. Ezért sorra javasolták a demokratikus európai föderáció intézményeinek kialakítását célzó jobbnál jobb reformterveket, amelyeket a kormányköziek sorra leszavaztak. E javaslatokból azonban arra lehet következtetni, hogy az európai föderalizmus hívei – Charles De Gaulle nélkül is – megtalálták volna, hogyan lehet az európai autoritás kérdését megoldani nem unionista, hanem demokratikus föderalista módon az adott történelmi körülmények között. A Hallstein által képviselt utat például Jacques Delors folytatni tudta.¹⁷

De Gaulle politikája eredményeként a nemzetek feletti intézmények – Parlament, Bizottság, Bíróság – válságba jutottak. Az európai integráció elért eredményei veszélybe kerültek. Az egyetlen remény a folytatásra az maradt, hogy az állam- és kormányfők értekezlete és az abból kifejlődő Európai Tanács tovább tudja vinni az európai integrációt, és életben tudja tartani a nemzetekfelettséget. E válságos helyzetben Jean Monnet is úgy gondolta, hogy csak így lehet keresztülmenni a De Gaulle által okozott viharon. Mindezt azonban csak ideiglenes megoldásnak tekintette. Hangsúlyozta, hogy a föderalista irányt az állam- és kormányfőknek is tartaniuk kell! Az irány pedig a nemzetállami szuverenitás nemzetek feletti intézményekre való fokozatos átruházása útját jelentette.¹⁸

De Gaulle politikájának hatására komoly viták bontakoztak ki az európai autoritást megtestesíteni képes intézményről. A vita alapját az képezte, hogy a föderalisták az Európai Közösség keretein belül keresték a politikai együttműködés megerősítésének a lehetőségeit, az unionisták pedig ezen kívül. A föderalisták a Bizottság és a Parlament jogkörének kibővítése során megerősödő nemzetekfelettségtől várták a

15 Walter Hallstein: *Europe in the Making*. George Allen & Unwin Ltd. London, 1972. 56–83.

16 Wilfried Loth: *Hallstein und de Gaulle: Die verhängnisvolle Konfrontation*. In: Wilfried Loth–William Wallace–Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Walter Hallstein. Der vergessene Europäer?* Europa Union Verlag, Bonn, 1995. 187.

17 Jacques Delors: *Vorwort*. In: Wilfried Loth–William Wallace–Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Walter Hallstein. Der vergessene Europäer?* 11–12.

18 Jean Monnet: *Mémoires*. 506, 589–606.

nemzeti politikák összehangolását. Az unionisták pedig – az Európai Gazdasági Közösség meglévő struktúráját érintetlenül hagyva – az Európai Közösség keretein kívül keresték a tagállamok között szükséges politikai koordináció lehetőségét, és azt szolgáló intézményt.

Az állam- és kormányfők végül is magukhoz ragadták a kezdeményezést. 1972-ben sor került a Közösség további fejlődésével foglalkozó párizsi csúcstalálkozóra. Majd 1974-ben, a párizsi csúcstalálkozón az állam- és kormányfők megállapodtak abban, hogy Európai Tanács formájában rendszeresen fognak találkozni. E politikai fordulat láttán Leo Tindemans, Belgium miniszterelnöke, föderalista politikus az európai integráció perspektíváiról az állam- és kormányfők Európai Tanácsa számára készített jelentésében figyelmeztette a kormányokat, hogy ne térjenek vissza az 1950 előtti politikához. Javasolta, hogy az állam- és kormányfők vigyék tovább az integráció ügyét: szorgalmazzák a közös külpolitika és védelmi rendszer, a gazdasági és a monetáris unió, az európai szociális és regionális politika és a közös iparpolitika megteremtését. Határozottan elvetette a kormányközi kooperációhoz való visszafordulást, mivel úgy ítélte meg, hogy az európai problémák megoldásában ez nem segít. Az önző nemzeti attitűdhöz, a nemzetállami határokhoz és rivalizáláshoz való visszatérés szerinte igazi történelmi vereséget jelentene.¹⁹ Európa számára a föderalizmus és az annak kibontakozását szolgáló intézmények kialakítása a megoldás. Hangsúlyozza, hogy az Európai Unió csakis az alapszerződésekbe foglalt intézményes alapokon épülhet fel, s a közösségi intézményeket kell erősíteni. Ahhoz, hogy az Európai Unió létrejöhessen, szükség van törvényhozó és végrehajtó hatalommal rendelkező, nemzetek feletti európai intézményekre, amelyek az európai autoritást megtestesítik. E célból a föderalizmushoz való visszatérést szorgalmazta. Javasolta többek között, hogy a Bizottságból hozzanak létre egy, a kormányoktól független végrehajtó szervet, amely átveszi mind a Bizottság, mind a Tanács feladatkörét a közös ügyek és politikák terén. Ezt a végrehajtó szervet a Parlament választja. Indítványozta továbbá, hogy az Európai Parlament képviselőit közvetlenül válasszák, mivel a Parlament megerősítése az egész Unió demokratikus legitimitását erősíti. A demokratikus kibontakozással párhuzamosan pedig a Parlament súlya egyre növekedni fog, s igazi törvényhozó szervvé válik. Javasolta továbbá a Parlament kétkamarássá való átalakítását: az első kamara a Nép Kamarája (Chamber of the People), a második kamara az Államok Kamarája (Chamber of States). Ez utóbbiba a nemzeti kormányok jelölnek képviselőket.²⁰

Az Európai Tanács szerepével kapcsolatban Tindemans-nak összességében az volt a véleménye, hogy azért került sor a létrehozására, mert a gyakorlat azt bizonyította, hogy az alapszerződések intézményes struktúrája nem eléggé erős ahhoz, hogy Európa építése számára elegendő állandó hajtóerőt biztosítson. Ezért vezették be az állam- és kormányfők alkalmankénti, majd rendszeres tanácskozását az Európai Tanács formájában. Az Európai Tanács feladatát a következőkben jelölte meg: segítse

19 Leo Tindemans: European Union. Report by Mr. Leo Tindemans to the European Council. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 11.

20 European Union. Report by Leo Tindemans, 29–32.



elő az Unió határozathozatali kapacitásának a megerősödését; a problémákat átlátva szabja meg a közös politikák irányelveit. Hangsúlyozta, hogy az Európai Tanács alá kell, hogy vesse magát az alapszerződésekben foglalt európai jognak.²¹ Remélte, hogy mivel az Európai Tanácsban az állam- és kormányfők a nemzeti autoritást a közös európai autoritás részeként képviselik, létrejön az a hajtóerő, amely Európa építéséhez szükséges.²²

A jelentésben foglaltakat az állam- és kormányfők nem fogadták el. Tindemans gondolatainak a szerepe azonban mindennek ellenére jelentős volt az európai integráció történetében. Azáltal, hogy a jelentés az Európai Tanács napirendjén szerepelt, elősegítette a föderalizmus és a nemzetekfelettség elvének, valamint az Európai Közösség intézményeinek az életben tartását az Európai Tanács által képviselt kormányköziség megerősödése idején.

Összességében elmondható, hogy a hetvenes évek europesszimizmusa háttérbe szorította a föderalistákat, és lelassította az Európai Közösség nemzetek feletti intézményeinek fejlődését. Ugyanakkor mind a föderalista eszmék, mind az Európai Közösség nemzetek feletti intézményei életben maradtak. Nagy viták folytak a Római Szerződésben megalkotott formális struktúrán kívül létrejött Európai Tanács szerepéről. Az intézmények szerepének tisztázását sürgető Genscher-Colombo-terv eredményeként az Európai Tanács stuttgarti ülésén általános nyilatkozatot adott ki, melyet az Európai Unióról szóló Ünnepléses Nyilatkozatnak kereszteltek el (The Solemn Declaration on European Union, 1983).²³ Ez megerősítette az érvényben levő intézményes gyakorlatot, kizárta azonban a Bizottság megerősítésének a lehetőségét. Az Európai Tanács ragaszkodott a politika területén betöltött központi szerepéhez. Ugyanakkor elfogadta tevékenységének a korlátait, amennyiben az Európai Közösség hatáskörébe tartozó ügyekben az alapszerződések által a Tanácsnak biztosított hatásköröket tekintette a jogkörébe tartozónak. Ez lényegében azt jelentette, hogy a Tanács egy másik változatának volt tekinthető.²⁴ Lényeges eredményként könyvelhető el, hogy az állam- és kormányfők alárendelték magukat az európai jognak. Nem tértek vissza a 1950 előtti helyzethez: nem rombolták le a nemzetek feletti integrációt. Robert Marjolin, volt bizottsági tag, egy 1980-ban tartott előadásában a 70-es évek európai kríziséről megállapítja: a föderalizmus kétségtelenül háttérbe szorult, a nagy tervezés lendülete csökkent, de a föderalista hagyomány és a nemzetekfelettség továbbra is élt. De Gaulle tradicionális öntudatos nemzeti entitásokra alapozott Európája mégsem győzött, mert a nemzetek feletti közösségi intézmények léte és életben maradása mindezt megakadályozta. S talán ez volt e válságkorszak legnagyobb tanulsága.²⁵

21 Uo. 30.

22 Uo. 34–35.

23 The Solemn Declaration of Stuttgart. In: Documents on the European Union. Eds.: A. G. Harryvan–J. van der Harst. Macmillan Press Ltd. New York, 1997. 214–217.

24 Derek Urwin: A közös Európa. Az európai integráció 1945-től napjainkig. Szerk.: Palánkai Tibor. Budapest, Corvina, 2000. 213–214.

25 Robert Marjolin: Europe in Search of its Identity. The Russel C. Leffingwell Lectures, September 9, 16 and 18, 1980. Council on Foreign Relations, Inc. New York, 1980. 76–77.

4. A föderalista taktika megújulása: a szubszidiaritás elvén alapuló „európai kormányzás”

A válságból a kiutat végül is Spinelli találta meg: a Monnet-tervre épülő intézményes és politikai reformprogramjával megújította a föderalista elméletet. Nagy érdeme, hogy realizálta az európai politika kétpólusú – föderalista-kormányközi – voltát. A kormányközi politikát a föderalisták ellenzékének tekintette a demokratikus európai politikában. A föderalisták és a kormányköziek közötti kompromisszumként, javasolta a szubszidiaritás elvének a bevezetését az európai joggyakorlatba a tagállami és a közösségi kompetenciák megállapítása során.²⁶ Hitt abban, hogy a szubszidiaritás elve a hatalmi egyensúly biztosítójaként tud majd funkcionálni, s működésben tudja tartani az európai politikai küzdőteret. A szubszidiaritás elve azt a célt szolgálta tehát, hogy az európai kormány hiányát pótolva mintegy egymáshoz kösse az Európai Közösség nemzetek feletti és kormányközi intézményeit, s megteremtse a közösségi kohéziót, s ezáltal biztosítsa az integrációs folyamatban maradását és előrehaladását.

1983-ban, a European University Institute-ban (Firenze) elmondott híres beszédben²⁷ megfogalmazta a föderalista álláspont alapelveit. Hangsúlyozta, hogy a kormányközi kooperáció az integráció alapvető, de kétséges eszköze. Ennél sokkal biztosabb a gazdasági integráció során kialakult közös cselekvés területe az uniós intézmények irányítása alatt. Ezért az Európai Közösség megreformálásáért való harc során a közös európai intézmények megerősítéséért kell küzdeni. Ennek módja pedig reformtervek készítése és az Európai Parlament elé terjesztése, mely az európai politika aktív színtereként működő törvényhozó intézménnyé kell, hogy váljon. Így érhető el, hogy az európai szellem ne kerüljön a nemzeti akarat irányítása alá.²⁸

Voltaképpen ez a cél vezeti a „Draft Treaty Establishing the European Union”²⁹ megfogalmazása során is. Ebben a Parlamentet jelöli meg a leendő európai föderáció irányító és törvényhozó szerveként: e feladatokat a Bizottsággal szorosan együttműködve kell ellátnia. A nemzetállami érdekeket képviselő Tanács és az Európai Tanács feladata a közös érdekek közvetítése a tagállamok és kormányaik felé, valamint a közösségi intézmények működésének és a tagállamok közötti kooperációnak az elősegítése. Mindennek érdekében javasolta a Parlament és a Tanács közötti határozathozatali mechanizmus demokratizálását (art. 138). Ez a javaslat egy kétkamarás (az európai állampolgárok és a nemzetállamok érdekeit egyaránt képviselő) parlament perspektíváját vetítette előre.

26 K. Endo: *Subsidiarity & its Enemies. To What Extent is Sovereignty Contested in the Mixed Commonwealth of Europe?* EUI Working Papers, European University Institute, San Domenico (FI) 2001, 23.

27 Altiero Spinelli: *Towards the European Union*. Florence, 13 June 1983. Sixth Jean Monnet Lecture, European University Institute (Florence), Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1983. 9–28.

28 Altiero Spinelli: *Towards the European Union*. 19, 22.

29 *Draft Treaty Establishing the European Union*. Adopted by the European Parliament on the 14 February 1984. In: *An Ever Closer Union. A Critical Analysis of the Draft Treaty Establishing the European Union*. Eds.: Roland Bieber–Jean-Paul Jacqué–Joseph H. H. Weiler. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1985. 306–328.

A következőket javasolta föderalista politikai taktikaként:

1. Az Európai Parlament és a Tanács közötti döntéshozatali mechanizmus demokratizálása. A Parlament egyenjogúsítása a Tanáccsal.
2. A vétőjog hatáskörének szűkítése.
3. A közösségi gazdasági együttműködés céljainak következetes megvalósítása: az egységes piac és a monetáris unió megteremtése.
4. A nemzetek feletti együttműködési területek fokozatos kiterjesztése.
5. Az Unió és a tagállamok közötti kompetenciák tiszta szétválasztása és meghatározása a szubszidiaritás elve alapján.
6. Az Európai Parlament által kezdeményezett és keresztülvitt európai alkotmány megalkotása.

Spinelli meg volt győződve arról, hogy megújulást Európában csak a személyi elven és a szubszidiaritás elvén alapuló föderalizmus jelenthet. Mindezek alapján egy olyan föderalista Európáról álmodott, amelynek kialakításában az állampolgárok aktívan részt vesznek, mint európaiak, s mint a saját nemzetállamuk polgárai. Az európai érdekek képviseletének a színhelye az Európai Parlament, a Bizottság és az Európai Bíróság. Hangsúlyozta, hogy ezeket az intézményeket erősíteni kell, mivel ezek ellensúlyt képeznek a kormányközi politikával szemben.

Jacques Delors folytatta a föderalista hagyományokat: ő a perszonalista föderalizmus szellemiségét képviselte az integráció „Monnet- és Spinelli-módszer” által elért eredményei alapján. 1989-ben, Bruges-ben elmondott beszédében³⁰ az állampolgárok és a nemzetállamok föderációjának a programját hirdette meg. Abból indult ki, hogy a világ eseményei azt tanúsítják, hogy a globális kölcsönös függőség szükségessé teszi az Európai Közösség intézményeinek a megerősítését és a szuverenitás közös gyakorlását. Ugyanakkor az igaz föderalizmusnak a szubszidiaritás elvén kell nyugodnia. Beszédében és a szubszidiaritás elvéről írt értekezésében egyaránt állást foglalt amellett, hogy nemzetállami keretek között kell hagyni, ami ott megoldható. Sohasem szabad nagyobb egységre rábízni azt, ami egy kisebb egység kereteiben jobban megtehető. A szubszidiaritás biztosítja mindenki számára azt a jogot, hogy olyan keretekben fejtsse ki tevékenységét, ahol azt a leghatékonyabban tudja. Ugyanakkor, mindettől szorosan elválaszthatatlanul, a közhatalom kötelezettségévé teszi, hogy mindenki számára biztosítsa az egészben való részvételt. A közös európai politika gazdasági és szociális alapja egy olyan közös tér kell, hogy legyen, amely olyan elvek alapján van megszervezve, amelyekkel minden személy és közösség identitást vállal. A szubszidiaritás elve teszi a föderalizmust a pluralizmus, a sokféleség, a patriotizmus és a nemzeti identitás megőrzőjévé Európában. Ugyanakkor az autonóm nemzeti egységek együttműködését a nemzetek feletti intézmények és az európai jog biztosítja.³¹

Delors a föderalizmus elvéhez való visszatérést azért tartja fontosnak, mert a pluralizmus elve és a szükséges intézményes reformok csak így valósíthatók meg. Sze-

30 Jacques Delors: „Réconcilier l'idéal et la nécessité”. Devant le Collège d'Europe à Bruges, le 17 octobre 1989. In: Jacques Delors: *Le Nouveau Concert Européen*. O. Jacob, Paris, 1992. 315–337.

31 Jacques Delors: „Réconcilier l'idéal et la nécessité”. 330; J. Delors: *Le principe de subsidiarité*. Au Colloque de l'Institut Européen d'Administration Publique à Maastricht, le 21 mars 1991. In: Jacques Delors: *Le Nouveau Concert Européen*. Éditions Odele Jacob, Paris, 1992. 163–176.

rinte a föderalizmus két alapelve: az autonómia elve és a részvétel szabálya. Az autonómia elve biztosítja a tagállamok identitásának a megőrzését, és elhárít minden olyan kísérletet, amely az autonómia figyelembevétel nélkül integrációra irányul. A részvétel szabálya pedig megakadályozza, hogy az egyik entitás a másikat alárendelje, ugyanakkor előmozdítja az egyezményben foglaltaknak megfelelő kooperációt.³² Delors szerint minden föderációt ezen szabályok szerint kellene kialakítani, a történelmileg kialakult sajátosságok figyelembevételével. Őva int azonban a föderációs példák – beleértve az amerikai példát is – kritikátlan másolásától. Hangsúlyozza, hogy az európai kontinensen olyan régi nemzeteket kell egyesíteni, amelyek erős tradíciókkal és személyiséggel rendelkeznek. Az európai integráció nem a nemzetek elleni konspiráció. Senki sincs arra kérve, hogy feladja legitim patriotizmusát. Hangsúlyozza továbbá, hogy Jean Monnet-val ellentétben, ő nemcsak az európai embereket, hanem a nemzeteket is közel akarja hozni egymáshoz. Szeretné, ha minden európai úgy érezné, hogy a Közösséghez is tartozik, s hogy az a második hazája. Ha ezt a nézetet elvetik, akkor a nacionalizmus uralma fog újra kísérteni Európában.³³

Az európai integráció Delors bizottsági elnöksége alatt olyan fontos eredményeket ért el, mint az egységes piac létrejötte, az Egységes Európai Okmány és az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés.

A három föderalista irány tehát sikeresen egészítette ki egymást. Az integráció el tudott indulni a föderalista-funkcionalista gazdasági ágazati integráció megteremtése révén, s a láncreakció működött a gazdasági szervezés terén. A politikai együttműködés kormányközi szinten maradt, de a kormányok elismerték a nemzetek feletti Európai Gazdasági Közösséget, és odáig senki sem merészkedett, hogy ezt szétrombolja. Sokminden valóra vált Spinelli alkotmányos intézményes politikai Európa-tervből is, amely Monnet gazdasági integrációs sikereire épült. Az általa javasolt szubszidiaritás elve elnyerte a kormányközi politikusok tetszését, mert pótolta az európai kormányzat hiányát. Jacques Delors perszonalista föderalizmusa sikeresen tudta továbbvinni a Monnet és Spinelli által elért eredményeket kedvező történelmi helyzetben. Létrejött az egységes piac, a szubszidiaritás elve az EU jogi rendezőelvévé vált, a föderalista-unionista kompromisszum eredményeként megszületett a Maastrichti Szerződés, mely a kétszintű kormányzás elvét meghonosító három pilléren nyugvó Európai Uniót hozott létre. Az első pillér a gazdasági együttműködés szabályait lefektető, nemzetek feletti intézményeken alapuló, Európai Közösségi Szerződés: létrejött az egységes piac. Mindez a személyek, az áruk, a tőke és a szolgáltatások mozgásának teljes szabadságát jelentette a 12 tagállam területén. A második és a harmadik pillér pedig a kormányközi együttműködésen alapuló Európai Uniói Szerződés, mely a politikai együttműködést szabályozza a kül- és biztonságpolitika, valamint a bel- és igazságügyi együttműködés területén.

A sikerek ellenére azonban a föderalizmus eszméje súlyos károkat is szenvedett a kormányköziekkel kötött kompromisszumok során: a föderalizmus szó helyett az európai népek egyre szorosabb egységének a megteremtése (ever closer union) ki-

32 Jacques Delors: „Réconcilier l'idéal et la nécessité” 331.

33 Uo. 332.

fejezés került a Maastrichti Szerződésbe. Mindez mutatta a föderalizmus értelmezése körül kialakult vita komolyságát. A szerződés rögzítette a szubszidiaritás elvét, mely szerint a döntéseket az intézményi hierarchia legalacsonyabb fokán kell hozni. Az Európai Közösség csak azokon a területeken járhat el, ahol a kívánt cél nem érhető el tagállami eszközökkel. A probléma azonban ott volt, hogy a szubszidiaritás elvét mind a föderalisták, mind a kormányköziek másképpen magyarázták. Mindez a gyakorlatban ugyanazon intézményi struktúra másfajta működését jelentette. Így kérdésessé vált, hogy a szubszidiaritás elve meddig lesz képes életben tartani az Európai Uniót.

5. A többszintű kormányzás elvén alapuló új típusú föderalista-kormányközi európai politika, föderalista nézőpontból

Az 1992 utáni időszakot mindegyik tagállam valami új kezdetének tekintette. A vita arról folyt, hogy hogyan épüljön fel az új Európai Unió. Hogyan lehet struktúráját egy időben bővíteni és mélyíteni? Megélenkült „a nemzetállamok föderációja” megteremtését célzó tervezgetés. Ezzel párhuzamosan a viták arról folytak, hogyan lehet a nemzetállamok közötti föderációt létrehozni egy olyan Európában, melynek államai demokratikus berendezkedésűek, és amelyek számára az európai jog és jogharmonizáció az irányadó. Újabb és újabb elméletek jelentek meg, melyeknek szerzői régi – idealisztikusnak bizonyuló – elméleteket gondoltak újra. Ezek között érdekes és figyelemre méltó a neo-föderalizmus elméletének a fejlődése és Joschka Fischer európai föderalizmust támogató beszéde.

A neo-föderalizmus elméletének megfogalmazását a brit John Pinder kísérelte meg a kilencvenes évek elején. Elmélete a Monnet-módszert elfogadó neo-funkcionalizmus és a föderalizmus szintézise. A neo-föderalizmus célul tűzi ki a gazdasági és a pénzügyi unió létrehozását, a Parlament és a Tanács közös törvényhozó hatalmának a megteremtését, a korábbi alkotmányos folyamatot teljessé tevő alkotmány megalkotását, és az európai állampolgárok aktív részvételét Európa építésében. Pinder 1991-ben összességében úgy látja, hogy a Közösség föderalista intézményei elég erősek ahhoz, hogy továbbvigyék az integrációt. Ugyanakkor az alkotmány megalkotásához nem elég az erejük.³⁴

Új lendületet adott a föderalista politikának Joschka Fischer Humboldt Egyetemén, 2000 májusában elmondott beszéde.³⁵ Fischer hangsúlyozta az EU-intézmények reformjának a szükségességét, mely égetően fontos a bővítés miatt. Azt javasolta –

34 John Pinder: *European Community. The Building of a Union*. Oxford University Press, Oxford, 1991. 216–217

35 Joschka Fischer: *Vom Staatenverband zur Föderation: Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*. Rede von Joschka Fischer in der Humboldt-Universität in Berlin am 12. Mai 2000. In: *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*. Eds.: Christian Joerges–Yves Mény–J.H.H. Weiler. European University Institut, San Domenico, Florence, 2000. 5–17. Magyarul: Joschka Fischer: *Az államszövetségtől a föderációig*. Európai Szemle, 2002. 2.

Robert Schuman gondolatait követve –, hogy térjenek át az államok szövetségéről az európai parlamentáris unióra. Ez nem kevesebbet jelent, mint hogy létre kell hozni a valóságos törvényhozó és végrehajtó hatalommal rendelkező kétkamarás Európai Parlamentet és európai kormányt, valamint az Európai Föderáció alkotmányát. Hangsúlyozta, hogy a föderáció és a nemzetállamok közötti tevékenységi és illetékeségi körök megosztását alkotmányba kell foglalni a szubszidiaritás elve alapján. Arra az esetre, ha a szubszidiaritás elve által fenntartott föderalista-kormányközi egyensúly megbomlana, s az Európai Unió szétesne, alternatívaként integrációs gravitációs centrum létrehozását javasolta: egyes országok új európai keretegyezményt kötnék egymással, mely az Európai Föderáció alkotmányának a gravitációs magját képezi.

Fischer víziója szerint a Monnet-módszer már nem eléggé hatékony. Létre kell hozni a föderalista alkotmánnyal és intézményekkel rendelkező Európai Uniót az elért eredmények alapján, s ezáltal mintegy „be kell fejezni az Európai Unió építését”. Így valószínűleg meg a Robert Schuman által elképzelt európai föderáció. Hangsúlyozza, hogy csak egy ilyen módon szervezett Európa tud részt venni a 21. században a globális gazdasági és politikai versenyben.

6. Európai jog és jogharmonizáció

Az integráció hajtóerejének tekintett intézményes és európai jogi fejlődésről, valamint a jogharmonizáció elvéről összességében elmondható, hogy a válságok ellenére végül is beváltotta a föderalista-funkcionalista Monnet-módszerhez fűzött reményeket: az integráció folyamata életben maradt, és 2003-ra eljutott az alkotmányozás stádiumába.

Az Európai Gazdasági Közösséget föderalista szellemiségű alapítói a béke, a prosperitás és a nemzetekfelettség céljával hozták létre a második világháború után, nemzetek feletti föderalista szellemben. Ugyanakkor a hidegháborús viszonyok és az atomfegyverkezési verseny közepette a nemzetállami érdekeket képviselő kormányközi unionista erők fokozatosan háttérbe szorították az évszázados történelmi ellenzékét, a föderalistákat. A nemzetekfelettség elvének válságát mindenekelőtt a Bizottság jogkörének csökkenése és a nemzetállami érdekeket kifejezésre juttató Tanács szerepének erősödése mutatta. S hogy a Közösség az európai állampolgároktól milyen messze állt, azt a Parlament szerepének jelentéktelen volta fejezte ki a legjobban. Az Európai Közösség intézményes és jogi szervezése mégis továbbhaladt, jól tükrözve a nemzetállami kormányközi és a nemzetek feletti föderalista erők küzdelmének mindenkori állását. Így az Európai Közösségek alapító szerződéseit folyamatosan továbbfejlesztették a jogharmonizációs politika szellemében. Az Európai Közösségek egymástól elkülönülő intézményeit (Tanács, Bizottság) a három Közösség végrehajtó szerveinek egyesítéséről szóló szerződés (Merger Treaty, 1965) egybeolvasztotta; ezentúl már az Európai Közösség közös intézményeiről (Single Council, Single Commission) lehetett beszélni. 1985-ben az Európai Tanács ülése Luxemburgban elfogadta az Egységes Európai Okmányt, mely az alapszerződések módosítását és az egységes belső piac megteremtését

tartalmazta, ugyanakkor a kormányköziség elvének a megerősödését jelentette. 1992-ben pedig a Maastrichti Szerződéssel létrejött az Európai Unió. Ennek megfelelően változtak az időközben már módosított alapszerződések, az Európai Szén- és Acélközösség, az Európai Gazdasági Közösség és az Euratom szerződésének szövegei. Az Unió pedig időközben fokozatosan új tagállamokkal bővült a társulási Szerződések jogi egyezményes, jogharmonizációs és kompromisszumos útját követve.

Az Amszterdami Szerződés jelentősége föderalista szempontból, hogy a kormányközi harmadik pillérből átemelt kompetenciákat (rendőrségi és igazságügyi kooperáció bűnügyekben, emigráns és menekültpolitika) az első, európai közösségi pillérbe, s azokat az *acquis communautaire* részévé tette. Mindez közvetetten hozzájárult a Schengeni Egyezményben foglaltak – a személyek, az áruk, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása – teljesítéséhez és a belső határok lebontásához. Az Amszterdami Szerződésben először fektették le a uniós szinten az alapvető emberi jogok és szabadságok, valamint a diszkriminációmentesség elvét. Lépések történtek továbbá – többek között – a környezetvédelem és az egészségügy területén való együttműködés kiszélesítésére. A föderalistáknak sikerült megerősíteniük a Parlamentet is: kiszélesedett a Tanáccsal való együttes döntéshozatali eljárások köre. A Bizottságnak a törvényhozásban játszott kezdeményező szerepe érintetlen maradt; a belső biztonsági kérdésekben a jogköre valamelyest kiszélesedett. A bővítés az előzetes menetrend szerint folytatódott annak ellenére is, hogy az átfogó intézményi változások el lettek halasztva. A csúcsertekezletek közül a nizzai történelmi jelentőségűvé vált: döntést született a bővítésről és a tagjelölt országoknak szánt intézményi helyekről. Az európai integráció jövője és az alkotmányozás kérdései pedig további intézményi reformokra és vitákra ösztönöztek. Az európai integráció végül is napjainkban eljutott az alkotmányozás stádiumába.

Európa építésének és az európai jog fejlődésének az eredményeit az európai alkotmánytervezet, 2003³⁶ foglalja össze. Az alkotmánytervezet létrehozta a többszintű kormányzás elvén alapuló új típusú föderalista-kormányközi uniót, mely föderalista, konföderalista, nemzetek feletti, kormányközi és funkcionalista elemekből tevődik össze. A föderalista elemek azonban túlsúlyban vannak a kormányköziekkel szemben. Az európai föderalizmus a többszintű kormányzás és a szubszidiaritás elvén alapul. A nemzetekfelettséget a nemzetek feletti intézmények, a hatáskörök megosztásának az elve, az európai jog és annak a nemzetállami jogba való beépülése jelenti a jogharmonizáció útján. Az alkotmány nem hoz létre föderalista államot, de létrehozta a föderalista Európát. A folytatható utat pedig valószínűleg a mindedig túl eszmeinek bizonyuló perszonalista föderalista gondolkör újrafelfedezése és újragondolása fogja jelenteni. Ez ugyanis a Monnet-módszer, a Spinelli-módszer és a Delors-módszer, valamint az integráció elért eredményei alapján minden bizonnyal felszínre hozza majd az európai állampolgárságban rejlő értékeket, és az ezeket képviselő intézmények is meg fognak születni.

36 Az európai alkotmány tervezete. In: Internet, 2004 www.eukonvent.hu; Lásd még in: Kecskés László: EU-JOG és jogharmonizáció. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2003. 201–244.

7. Konklúziók

A történelem azt mutatja tehát, hogy magukat határozottan föderalistának valló, jelentős személyiségek működőképes megoldásokat és folytatható utakat találtak a demokratikus Európai Közösség építése során. Az Európai Unió alkotmánytervezetében, 2003-ban pedig a föderalista elemek túlsúlyban vannak. Sőt, ezek a föderalista elemek hosszú történelmi múltra tekintenek vissza az expanzív, központosító és háborús hatalmi politikát folytató szuverén nemzetállamiság ellenzékeként. Így a föderalizmus elnevezést bátran lehet használni, hiszen a történelem azt mutatja, hogy van európai föderalizmus: a föderalisták a demokratikus európai politika egyik táborát alkotják a kormányköziek ellenzékeként.

A leglényegesebb dolog azonban, hogy a föderalista politika sikereinek köszönhetően, napjainkban folytatódik a tervezgetés az Európai Unió demokratikus megreformálásáról. A kérdés változatlanul az, hogyan valósítható meg a békés világföderáció klasszikus eszméje, s azon belül a demokratikus európai parlamentáris föderáció. Az eredmények – a visszaesések ellenére is – tagadhatatlanok. Az európai föderalizmus politikai eszmetörténetének lendületes humanizmusa újabb és újabb demokratikus reformgondolatok megfogalmazására és a folytatható utak felfedezésére ösztönöz, hiszen Európa demokratikus kibontakozása 2004-ben új lendületet nyert. Mindehhez komoly segítséget jelentene az európai föderalista tervek, elméletek, alkotmánytervek és az elért eredmények újragondolása, valamint az európai föderalizmus államszervezési lényegének a megfogalmazása az európai állampolgár szempontjából, a perszonalizmus és a szubszidiaritás föderalista elve alapján.

Somogyország új lehetőségei az EU-tagság nyomán

Az egy főre jutó GDP alakulása tekintetében Magyarország leszakadóban lévő, dél-dunántúli régiójának része Somogy. Az ötödik legnagyobb, ugyanakkor az egyik legritkábban lakott megyénk. A rendszerváltás körüli piacliberalizáció, majd a változó tulajdonviszonyok nemigen kímélték egyébként sem erős iparát, miközben a tőke elkerülte az infrastruktúrában és szakképzett munkaerőben is hiányos térséget. A bérek ma is jócskán elmaradnak az országos átlagtól, magas a munkanélküliség, ugyanakkor akadnak a megyében még kiaknázatlan tartalékok. Az uniós programok és piacok, az M7-es autópálya megépülése, a termálvizekre és a megye más természeti értékeire alapozott turizmus, a taszári bázis hasznosítása, valamint a biomassa-termelés előretörése megannyi reményforrás arra, hogy Somogyra szebb napok várnak.

A kilencvenes évek elején alapjaiban rázta meg Somogy megye munkaerőpiacát, hogy több gépipari, híradástechnikai, élelmiszeripari, mezőgazdasági és építőipari vállalkozása tönkrement, vagy jelentősen csökkentette teljesítményét. A szabadverseny térnyerése a piacon, valamint a rendszerváltást követő változások a tulajdonviszonyokban olyan folyamatokat indítottak el az országban – így Somogyban is –, amelyek következtében drasztikusan csökkent a munkahelyek száma.

A megyeszékhelyet, Kaposvárt különösen érzékenyen érintették ezek a tendenciák. Megszűnt többek között a Csepel helyi nehézgépgyárának termelése, padlót fogott a fővárosi Finommechanikai Vállalat kaposvári egysége. A régi dolgozói létszámnak és termelésnek töredéke maradt a hajdani Textilművek kaposvári üzeménél, és felszámolták a Kaposvári Bútorgyárat. Kisebb utódvállalkozásokra esett szét a Kaposgép Vállalat, és a Somogy megyei Sütőipari Vállalat sem tudott talpon maradni. Tönkrement a Somogy megyei Állami Építőipari Vállalat és a Baranya megyei építőipari vállalat fúziójával alakult Bázis Építőipari Rt., valamint a megyeszékhely tulajdonában lévő Kapos-Klinker Rt. is.

A megye kisvárosaiban is hasonló folyamatok játszódtak le. Egyebek közt megszűnt Marcaliban a vasszerkezeteket gyártó Mechlabor Vállalat, és kisvállalkozásokra esett szét a barcsi konténergépgyártó Unitechnika Vállalat. A hajdani nagyvállalatok „romjain” megannyi 20–40 fős kisvállalkozás éledt fel az elmúlt évek folyamán, főként a műanyag-feldolgozás és szerszámgyártás terén, ami a megyeszékhelyen túl a közeli kisvárosokra, Barcsra, Nagyatádra és Marcalira is jellemző.

Több esetben a privatizáció sem hajtotta a helyiek malmára vizet. A kilencvenes évek közepén megvásárolta, majd bezáratta a kaposvári tejüzemet a Mizo Rt. A Purina letelepedése létszámleépítést hozott a malomiparban. Borászatunk hajdani fellegvárából, az Oetker család tulajdonába került Balatonboglári Borgazdasági Rt.-ből má-

ra egy kétszemélyes részvénytársaság maradt, miközben a termelése teljesen leépült. Elhúzódott a nagyatádi gépipari vállalkozás, a Danuvia túlélésért folytatott küzdelme, ami egy felemás privatizáció után, néhány éve felszámolásba torkollott. A Nagyatádi Konzervgyár magánosítása sem vált sikertörténeté. A céget az ezredforduló után három hajdani állami gazdaság jogutódja kapta meg versenyeztetés nélkül, amely tulajdonosi kör nem javított a forráshiányos vállalkozás helyzetén. A konzervgyár végül visszakerült állami tulajdonba, és tavaly egy szakmai befektető közreműködésével indult el újra a termelése. A többféle állami és helyi támogatással életben tartott Kaposvári Ruhagyár agóniája még ma is folytatódik. A fénykorában több ezer főt foglalkoztató vállalkozás termelése minimálisra zsugorodott, eladta ingatlanvagyonát, és tavaly Kadarkútra költözött.

Akadtak persze sikeres privatizációk is. Külföldi tulajdonba került, és jól működik egyebek közt a kaposvári cukorgyár és húszüzem, vagy a saját menedzsmentje által megmentett Kaposvári Villamossági Gyár Kft. Az elmúlt években ígéretesen indult a buszgyártás betelepülése a megyeszékhelyre, amelynek jövője a NABI Rt. mélyrepülése miatt mára kérdésessé vált. A pozitív folyamatok része a Dámtej Kft. Kaposvárra települése, amely Fino-Food Élelmiszerfeldolgozó és Kereskedelmi Kft. néven indította be a közelmúltban az új üzemét, vagy a jégkrémgyártó Finomságok Kft. kaposvári ipari parkba költözése. Az elmúlt években a korábbinál többen találtak munkát az építőiparban, a kereskedelemben és a vendéglátásban. A feldolgozóiparban továbbra is meghatározó maradt a fém-, a gépi és a híradástechnikai ipar. A legnagyobb foglalkoztatotti létszámnövekedés a szolgáltatások területén történt, ahol sok a magas fluktuációt mutató kisvállalkozás. A szolgáltatásokat végző gazdasági ágak produktuma 2003-ban már 67,7 százalékos arányt képviselt.

Az elmúlt években ugyan javult a megye gazdasági, ipari teljesítménye, és folyamatosan nőtt a beruházások mértéke, de jócskán elmaradt az országos mutatóktól. Somogy gazdasági fejlettségi színvonalában – a GDP területi számításai alapján – 1999-től mutatható ki élénkülés. Ez mindössze annyit jelent, hogy a megyék sorrendjében a 17.-ről a 14. helyre tornázta fel magát négy év alatt, de azóta is az utolsók között maradt. A gazdasági tendenciákra jellemző, hogy a mezőgazdaságnak évek óta egyre csökkenő a szerepe, az ipar viszont – főként a feldolgozóiparnak köszönhetően – fejlődik. A megye feldolgozóiparán belül a gépipar vette át a vezető szerepet.

A mezőgazdasági termelés csökkenő súlya ellenére továbbra is meghatározó szereppel bír, hiszen a megye földterületének 59 százalékát hasznosítja. A vidéki lakosság több mint 80 százaléka kötődik valamilyen módon az agráriumhoz. Jelentős az önellátásra berendezkedett háztartások, családok száma, és mintegy 40 ezer östermelőt tartanak számon. Miközben a szántóföldi növénytermesztés műszaki, technológiai, technikai háttere megfelelőnek mondható, gondot okoznak bizonyos infrastrukturális hiányosságok, leginkább a megfelelő tároló- és hűtőkapacitás.

A munkahelyek számában érzékelhető tendenciáról elmondható, hogy a rendszerváltás utáni drasztikus csökkenés a kilencvenes évek vége felé mérséklődött, sőt 1998 közepétől némi fordulatot vett. Az ezredforduló mérlege szerint tíz év alatt így is ötödével csökkent a megyében a foglalkoztatottak száma. Legtöbbször a mezőgaz-

daságban dolgozók közül veszítették el munkahelyüket. Míg Somogy agráriuma 1990-ben 33,5 ezer embernek biztosított megélhetést, addig tíz évvel később ez a szám csaknem harmadára csökkent. Az ezredforduló utáni négy évben a mezőgazdaságban foglalkoztatottak száma újabb 30, az iparban 7, a textil-ruházati iparban 18, míg az élelmiszeriparban közel 9 százalékkal csökkent. Bizonyos ösztönzők hatására 2004-ben növekedett a regisztrálódási hajlandóság, így ennek is betudható, hogy a kaposvári, a marcali és a tabi körzetben kiugróan nőtt ebben az évben a munkanélküliség. A helyzetet fokozta a honvédség átszervezése, az egészségügy racionalizálása, a balatoni vendégforgalom csökkenése, valamint az országos átlagtól mintegy 20 százalékkal elmaradó keresetek.

A Munkaügyi Központ ideai adatai szerint Somogyban átlagosan 16,8 százalékos a munkanélküliség, amely mutatóval az ország 5. legrosszabb helyzetű megyéjének számít. Ezen belül különösen kedvezőtlen a helyzet a barcsi és a csurgói kistérségben, ahol 23 százalékos a munkanélküliségi ráta. Az összképet tovább rontja az erős szezonális foglalkoztatásban, amely nemcsak a balatoni nyárra, hanem az agráriumra és a feldolgozóiparra is jellemző.

Csekély tőkevonzó képesség

A hazai régiók közül a Dél-Dunántúl tőkevonzó képessége a legkisebb. Az infrastruktúra hiányosságai, és korábban a délszláv háború miatt sem számított Somogy a befektetők számára vonzó térségnek. Kevés autópálya és főút szelte át, miközben településeinek közterületein, belterületi úthálózatain jelentős beruházásihiány halmozódott fel az elmúlt évtizedekben. A vasúthálózat is egyenetlennek mondható. Az 1970-es években megszüntették a Barcs–Kaposvár, Barcs–Nagyatád, Szigetvár–Kaposvár vonalat, így kifejezetten vasúthiányos területek alakultak ki, a működő vasútvonalak állapota pedig rossz. Emiatt Kaposvár–Siófok, Somogyszob–Balatonszentgyörgy, vagy Barcs–Sellye között csak 20–40 kilométeres sebességkorlátozással tudnak haladni a szerelvények.

Ipari park Nagyatádon, Csurgón, Marcaliban, Baracson és Siófokon, valamint Kaposváron található, ez utóbbiban kettő is. A megyeszékhelyen kívüli ipari parkok az elmúlt években igen lassan vagy sehogy sem népesültek be. A csurgói és a marcali évekig vegetált, s a többi kisvárosi ipari parkba betelepült vállalkozás sem hozott fellendülést a települések életében, bár legalább több száz új munkahelyet teremtett.

Gazdasági szempontból nem előnyös Somogy településszerkezete sem. A Balaton déli partjától az ország délnyugati határáig húzódó megye egyik fő jellemzője, hogy aprófalvas szerkezetű, sok zsáktelepüléssel, és az egyik leggyérebben lakott térsége hazánknak. Népsűrűsége fele akkora (55 fő/négyzetkilométer), mint az országos átlag. A megye 245 településéből 14 város. Ez utóbbiak eloszlása meglehetősen egyenetlen. Öt a Balaton déli partján helyezkedik el, szinte egymásba érve, miközben a somogyi dombvidék „városihiányos” térségnek mondható. A megye gyenge urbanizáltságát mutatja, hogy a lakosságának több mint fele él falvakban, rendszerint kedvezőtlen gazdaságföldrajzi környezetben.

A megyén belül igen eltérőek az adottságok. A tíz statisztikai kistérségből a tabi, a lengyeltóti, valamint a határ közeli csurgói és a barcsi tartozik a leghátrányosabbak közé. A legfejlettebb Kaposvár és Siófok környéke. Stabil fejlődést mutat a Balaton déli partjának gazdasága, annak ellenére, hogy szezonális jellegű, és egyre csökkenő idegenforgalommal kell számolnia.

Az aprófalvas területek leszakadása folyamatosnak mondható a rendszerváltás óta, ami jelentős elvándorlással és magas munkanélküliséggel jár. E területeken koncentrálnak a megye lakosságának mintegy tíz százalékát kitevő roma lakosság zöme is. A szociális alapellátási formák kialakítása és működtetése ugyan minden települési önkormányzat számára kötelező, de főként ezeken a kistelepüléseken, a szűkös pénzügyi lehetőségek akadályozzák a szociális és gyermekellátási feladatok teljesítését. Sok esetben a mai napig hiányos a szociális ellátás. A nagyatádi és a barcsi kistérségben ezért indultak szociális felzárkóztató programok, amely munkát növekvő számban segítik civil szervezetek, köztük roma civil szervezetek is. A hátrányos helyzetű területeken sokszor az egyre jobban működő falugondnoki szolgálat teszi elérhetővé, illetve hatékonyvá a szociális, egészségügyi és oktatási szolgáltatásokat.

A megye oktatási rendszerében komoly hiányosságok mutatkoznak, ami abban nyilvánul meg, hogy a piac változó igényeihez nemigen alkalmazkodott a szakmunkás- és szakemberképzés. Emiatt a munkanélküliséget visszaszorító termelés- és foglalkoztatásbővítést nehezíti a szakképzett – főleg műszaki jellegű – munkaerő hiánya a fém- és gépiparban, miközben akadnak területek, ahol túlképzés folyik. Az elmúlt években a megye munkáltatóinál mintegy 300–350 betöltetlen állás volt emiatt. Egyebek közt több vas- és fémipari szakemberre, tv- és számítástechnikai műszerészre, villamosági szerelőre lenne szükség. A magasabb képzettséget igénylő területeken is akad bőven hiányszakma. Gépész- és villamosmérnökre, műszaki ellenőrökre, energetikusokra vagy szakorvosokra lenne több igény.

Az elmúlt években kedvező változás volt tapasztalható a foglalkoztatottak végzettségében. Ez annak tudható be, hogy egyrészt egyre magasabb iskolai, szakmai végzettséggel kerülnek ki a fiatalok az iskolákból, másrészt főként a szakképzetlen munkaerőtől váltak meg a vállalkozások a leépítéseik során. Akad javítanivaló ugyanakkor a középiskolai képzés színvonalában, hiszen az országos kimutatások alapján a megye és Kaposvár is az utolsó harmadban kullog az iskolák eredményességének összevetésében.

A felsőfokú képzésben a megyén is túlmutató, fontos oktatási és kutatási központtá vált a Kaposvári Egyetem. A mintegy ötezer diáknak tanulási lehetőséget nyújtó campus fejlesztéseit az állam 5 milliárd forinttal támogatta az utóbbi években. A nagyléptékű beruházás célja, hogy koncentrálnak a régió felsőfokú oktatási intézményei, ugyanakkor egyre szélesebb körű választékot biztosítsanak a térség lakosságának, továbbra is megőrizve az agrárszakember-képzés meghatározó jellegét.

Szerteágazó nemzetközi kapcsolatok

Somogy már csak a Horvátországgal közös határmentisége okán is mindig nagy hangsúlyt helyezett nemzetközi kapcsolataira, amelyek új értelmet nyertek az uniós csatlakozással. A nyugat-európai kapcsolatok esetében a többnyire szakmai csereutakban, közös kulturális és sportrendezvényekben, kiállításokban, üzletember-találkozókban vagy diákcseraprogramokban bővelkedő együttműködéseknek szerepe volt Somogy uniós felkészítésében is. A megye testvérkapcsolatai révén sok együttműködési megállapodás született a települések vagy a hasonló profilú intézmények között. Ma már a romániai és a horvát testvérmegyei kapcsolatokban Somogy nyújt segítséget az uniós csatlakozás előtt állók számára.

A megye jóval a rendszerváltás előtt tagjává vált az Alpok-Adria Munkaközösségnek, amit néhány nyugat- és dél-dunántúli magyar megye osztrák, olasz, német és svájci megyékkel közösen alkotott. Ez a hajdan „vasfüggönyön” átívelő, majd Szlovéniával és Horvátországgal kiegészülő szerveződés mára valójában kifulladás. Erre utal az a tény is, hogy tavaly kilépett belőle három – köztük a legnagyobb befizetőnek számító bajorországi – megye, a megmaradt tagok jelenleg a megújulás lehetőségeit kutatják.

A horvát szomszédokkal a kilencvenes évek elején a háborús események miatt szüneteltek a hivatalos kapcsolatok, miközben sok horvát menekültet fogadott be Somogy megye. A határ menti településeken ekkor és később is jellemző, de változó irányultságú és intenzitású volt a bevásárló turizmus. A határátkelőkhez közeli fürdőbren számottevővé vált a horvát vendégforgalom.

Somogy a rendszerváltás utáni években Bjelovár-Bilogora, Isztria, Kapronca és Verőce megyékkel kötött együttműködési megállapodást, a gazdaság, a kultúra és a sport terén egyre több közös eseményt szervezve, és esetenként együtt tiltakozva a tervezett drávai vízierőművek ellen. A széles körű és sokoldalú együttműködést „díjazva”, 2004 végén állami szintű elismerésben részesítette Somogy megyét a horvát köztársasági elnök.

Ezen testvéri kapcsolatok révén nyújtott be közös Interreg-pályázatot a somogyi és verőcei önkormányzat egy, a Balatontól Verőcégig tartó bicikliút megvalósíthatósági tanulmányának elkészítésére, amelynek támogatásáról fél éven belül várható döntés. A csurgói többcélú kistérségi társulás pedig Kaproncával pályázik közösen az Unió Interreg-támogatására egy Magyar Népmese Park kialakításához.

Románia magyarok lakta Hargita megyéjével több területen is régóta szoros baráti kapcsolatot ápol Somogy, amelynek része újabban a közigazgatási, valamint a vállalkozásfejlesztési területen szerzett tapasztalatok átadása. A megyei szintű együttműködés mellett közel harminc somogyi település épített ki külön testvéri kapcsolatot a hargitaiakkal. Sikeres uniós pályázat esetén a szeptemberi kaposvári Alpok-Adria Nemzetközi Kiállításon és Vásáron Hargita megye nagyszabású bemutatkozására kerül sor, szakmai konferenciával és szemináriumokkal is erősítve a két megye gazdasági, kulturális, turisztikai kapcsolatait.

Somogy leghatékonyabb testvérkapcsolatának eddig a svéd Västernorrland tartománnyal kialakított együttműködés bizonyult. Különösen az oktatás és a kultúra te-

rén aktív a kapcsolattartás. A korábbi években közös uniós pályázatot is benyújtottak egy „Régiók női a munkában” esettanulmány elkészítésére. A svéd partner kérésére a megye tavaly szakmai képzést szervezett agrárszakemberek számára a tejfeldolgozás és a gabonaipar területén, a Kaposvári Egyetem és az Agrárkamara közreműködésével. A tanulmányutak költségeit teljes mértékben a svéd fél állta, melyhez EU-támogatást nyert. Egy folyamatban lévő másik közös uniós pályázaton ahhoz szeretne Somogy támogatást szerezni, hogy egy húszfős megyei köztisztviselői csoport tanulmányozhassa az EU-s pályázati források elnyerésének lehetőségeit Västernorrland megyében.

Belgium flamand területével 1995-re nyúlnak vissza Somogy kapcsolatai. Ennek révén a flamand cégek és a kormány információs rendszerek és a kaposvári inkubátorház megvalósítását támogatták. A belga kapcsolatnak köszönhetően lett részese Somogy – a dél-balatoni borút építményeit felkarolva – egy nyolc országot érintő Interreg-projektnek, amelynek célja az épített kulturális örökség megőrzése.

A francia Loire-vidékkel a balatoni régió által érintett három megye, köztük Somogy, tíz évvel ezelőtt közösen vette fel a kapcsolatot. Ennek az együttműködésnek már ekkor megfogalmazott célja volt leendő közös uniós pályázatok készítése, amire egyelőre nem került sor. A franciák támogatásával valósult meg ugyanakkor a keszthelyi Európai Információs Pont, amelynek egyik fő feladata az uniós pályázati lehetőségek feltérképezése és az ezekről való információnyújtás. A Loire-vidék vezetőinek gazdasági szakemberekkel és vállalkozókkal kibővített delegációja 2005 szeptemberében járt legutóbb a Balatonnál. Az egyeztetések során újabb lendületet kaptak a korábbi években sikeresen futó programok, mint a középiskolás cserekapcsolatok és a felsőoktatási ösztöndíjprogram, de felvetődött további együttműködési igény a turisztikai szakemberek cseréjében, illetve közös vállalkozások létrehozásában is.

Kína Gansu tartományával tizenkét évvel ezelőtt kezdte szövegetni baráti kapcsolatait a megye, amiben enyhe törést hozott, hogy néhány éve kínai diákok tanulmányútja nem valósulhatott meg, mert nem kaptak beutazási vízumot.

A tartomány kormányfője tavaly Magyarországra, és ezen belül Somogy megyébe is ellátogatott. Az együttműködés új elemeként merült fel az egyetemek közötti kapcsolatfelvétel, utazási irodák által szervezett exkluzív utak egymás területeire, s nem utolsósorban a taszári repülőtér befektetési lehetősége.

Németország Rhein-Neckar járásával (Kreis) a kilencvenes évek elején kialakított kapcsolatnak Somogy egyebek közt kórházi felszerelésben érkező jelentős támogatást köszönhet. Oroszország Rosztov megyéjével 1997–98 környékén igyekezett jó, főként gazdasági kapcsolatot kiépíteni a megye, ami részben a magyar vállalkozók részéről megnyilvánult közömbösség, részben a külképviseletek bezárása miatt nehezebbé váló kapcsolattartás miatt halt el. Észtországban Valga megyével alakított még ki együttműködést az elmúlt években Somogy, ahonnan jelezték, hogy idén szeptemberben szeretnének egy harmincfős köztisztviselői csoporttal megyénkbe látogatni a csatlakozás óta eltelt tapasztalatok megvitatására.

A széles körű nemzetközi kapcsolatrendszerből arra lehetne következtetni, hogy Somogy élni tud az Unió programjainak lehetőségeivel, és megannyi nagy, határon

átívelő projekt részese. A valóság az, hogy ehhez a megyei és települési önkormányzatok tőke- és szervező ereje nem bizonyult elegendőnek az elmúlt időkben, így leginkább kisléptékű, határon átívelő Interreg-projektekből részesültek. A helyzetet jól példázza az egyik, Somogyot érintő szerveződés is. A Zala és Somogy, továbbá a horvát Muraköz megyéből 2004-ben alapvetően közös uniós pályázatok benyújtására alakult meg a Mura-Dráva Eurorégió. Az eltelt két évben még nem jutottak túl a tagok egymás pontos megismerésén, anyagi potenciáljának feltérképezésén, így közös Interreg-pályázat benyújtásáról sincs egyelőre szó.

Az idei évre – a költségtakarékossági kényszer miatt – kisebb létszámú kiutazásokat és fogadásokat tervez a megyei önkormányzat, illetve igyekszik a nemzetközi kapcsolattartásnak olyan módozatait megtalálni, amelyekhez EU-támogatás nyerhető.

A nemzetközi, illetve menti együttműködések jó pályázatok szervezésében fontos szerepet tölt be a Somogy Megyei Vállalkozói Központ. Közreműködése révén, Phare CBC támogatással valósult meg tavaly egy határ menti kapcsolatok fejlesztését célzó projekt, amelynek keretében magyar-horvát kétnyelvű prospektus és film készült, valamint kiállítást, vásárt, tanulmányutat szerveztek. Jelenleg folyamatban van uniós támogatást élvező együttműködés kialakítása Ausztria, Lengyelország, Németország, Szlovénia és Magyarország vállalkozásai között, és ugyanezen országok, továbbá Olaszország, Szerbia és Horvátország részvételével dolgoznak ki egy regionális együttműködési stratégiát, egyebek közt az egyenlőtlenségek áthidalására.

Elyert támogatások

A decentralizált területfejlesztési támogatások (területi kiegyenlítést szolgáló, céljellegű, területfejlesztési célelőirányzat, felzárkóztatás) 1996–2000 között elsősorban infrastruktúrafejlesztést, munkahelyteremtést, valamint iskolák és óvodák felújítását szolgálták. Ez alatt az időszak alatt a pályázatok több mint kétharmada nyert el összesen 5,7 milliárd forintot, amelynek köszönhetően 31,6 milliárd forint értékű beruházás valósult meg a megyében. A támogatások elnyerésében óriási különbségek mutatkoztak. A legnagyobb lakosságú kaposvári kistérség szerezte meg ezen állami pénzek 39 százalékát, míg a balatonlellei, a siófoki vagy a lengyeltóti csak a 2–4 százalékát. A munkahelyteremtésre fordított támogatások nem tudtak érdemben és tartósan változtatni a megye munkanélküliségi mutatóin. A helyiek erős lobbizásának eredményeként került be Somogy abba a felzárkóztatási programba, amelyben az öt leghátrányosabb helyzetű megye kiemelt területfejlesztési támogatáshoz jutott a 2000. év költségvetéséből, ekkor a Somogy Megyei Területfejlesztési Tanács által kezelt forrásokat megduplázták.

A megyében megvalósuló legjelentősebb, uniós támogatást élvező, vagy arra pályázó beruházások a hulladékgazdálkodást és a szennyvízcsatorna-rendszer fejlesztéseit érintik. A megyében három nagy hulladékgazdálkodási program indulhat el. Az ISPA-támogatást nyert Dél-Balaton és Sióvölgyi települési Hulladékgazdálkodási Projekt megvalósítása már megkezdődött. A megye déli részeit lefedő Mecsek-Drá-

va Hulladékgazdálkodási Projekt jelenleg a Kohéziós Alap támogatásának várománysa, míg a kaposvári központú Kaposmenti Hulladékgazdálkodási Projekt még a tervezésnél tart.

A közelmúltban alapította meg 30 önkormányzat a Dél-Baltoni Szennyvíz-társulást, amelynek célja egy 16 milliárd forintos szennyvízprogram megvalósítása. Siófoktól Sávolyig azon települések részesei az összefogásnak, amelyek fejlődése – a Balaton-törvény szigorú rendelkezése értelmében – megtorpanhat a megfelelő szennyvíz-csatornázottság hiányában. Eddig se megfelelő önerő, se elegendő állami támogatás előteremtésére nem volt esélyük a tó vízvédelme miatt előírt feltételek teljesítéséhez.

A Regionális Operatív Program (ROP) eddigi pályázatainak egyik legnagyobb támogatottságot elnyert, megyét érintő projekt a Dráva-medence komplex ökológiai fejlesztése. Ezen belül hamarosan jelentős, 27 somogyi és baranyai települést érintő öko-turisztikai fejlesztésbe kezdenek a Dráva mentén. A térség turisztikai vonzerejét növelni kívánó tervekhez több mint egymilliárd forintnyi uniós támogatást nyert a térség. A ROP keretein belül jelentős összegekhez jut Marcali és Barcs városrehabilitációs projektje is.

Az Operatív Programok (AVOP, GVOP, HEFOP, KIOP ÉS ROP) keretében eddig megítélt támogatások elnyerésében Somogy összesen 14 329 millió forintnál tart, ami jócskán elmarad a 22 711 millió forintos országos megyei átlagtól. Az igényelt és megítélt támogatási összeg megoszlásából kiderül, hogy egyedül a ROP keretében meghirdetett pályázatokon tudott a megye az országos átlagot meghaladó mértékű támogatást szerezni, míg a GVOP- és a KIOP-pályázatokon gyengén szerepelt. A megye mezőgazdasági jellegéből fakadóan a benyújtott és támogatást nyert pályázatok aránya az AVOP esetében bizonyult a legeredményesebbnek.

Operatív programok	Beérkezett pályázatok (millió Ft)		Támogatott pályázatok (millió Ft)	
	megyei	országos	megyei	országos
AVOP	5922	9004	3356	4907
GVOP	6737	14530	2535	6502
HEFOP	8280	14532	2590	4504
KIOP	3848	7007	449	1560
ROP	17037	16813	5400	5236
Összesen	41 824	61 886	14 320	22 709

Kitörési lehetőségek

Somogy megyének még kiaknázatlan lehetőségei rejlenek a turizmusban. Gazdasági hátrányából, ritkán lakottságából, érintetlenségéből előnyt kovácsolhat az idegenforgalom. Itt található az ország legnagyobb összefüggő erdői, világhírű vadászterületei, fejlesztésekre vár a dél-balatoni körzet, és termálvizekben, hévízforrásokban gazdag a térség. A kedvező adottságok ellenére, a meglévő turisztikai kínálatának jelentős része sem piacképes, ami különösen igaz a Balaton partjára.

ra. A turisztikai infrastruktúra nem megfelelő, kevés a magas komfortfokozatú szálloda, a tájjellegű ételeket, borokat kínáló étterem, és erősen szezonális a kulturális kínálat is.

Mindezzel együtt a főváros után a Balaton térsége továbbra is a legnépszerűbb idegenforgalmi célpontunk, amit az utóbbi években a befektetők is felfedezni látszanak. Tavaly 2004-hez képest 7 százalékkal nőtt a kereskedelmi szálláshelyek vendégeinek a száma, hála az egyre nagyobb teret hódító belföldi turizmusnak (a vendégforgalom 62 százalékát magyarok adták). A forgalom növekedéséhez hozzájárult a szolgáltatások minőségének az elmúlt időszakban elkezdődött fejlesztése. A jövőben sok múlik a legnagyobb tóparti turisztikai cégeket felvásároló és százmilliárd forintos balatoni fejlesztést ígérő SCD Holding ígéreteinek beváltásán. Az állam is kiemelt célként kezeli a Balaton-térség fejlesztésének támogatását, főként a turisztikai szezon meghosszabbításához kapcsolódó, az év nagy részében szolgáltatást nyújtó olyan termékek fejlesztését, mint a gyógy-, wellness- és konferenciaturizmus, vagy az aktív szabadidő-eltöltést, pihenést szolgáló kínálat bővítését a kerékpárutaknál, a lovas- és golfurizmusban, illetve a kulturális események vonatkozásában.

Az öko-turizmus fejlesztésére kínál lehetőséget az érintetlen Zselicség és a megye természetvédelmi területekben gazdag részei. A Nemzeti Fejlesztési Tervnek is része lett a balatonfenyvesi, valamint a mesztegnyői kisvasutakat összekötő turisztikai elképzelés. A somogyi térség 14 önkormányzata, továbbá több érintett cég és szervezet közhasznú társaságot alapított Balaton-Boronka néven azzal a céllal, hogy a két kisvasút fejlesztésével, majd összekötésével egy sajátos, zöldszturizmust kiszolgáló idegenforgalmi attrakciót hozzanak létre Somogyban. A Balaton Fejlesztési Tanács támogatásának köszönhetően elkészült a beruházás megvalósíthatósági tanulmánya, amely előfeltétele annak, hogy a közhasznú társaság a jövőben uniós támogatásért pályázhasson.

A megye saját programja az idén nyolcadik alkalommal megrendezett „Különleges asztali örömök Somogyban” eseménysorozat, amely tavasztól ősziig harminchat helyszínen várja a gasztronómia iránt érdeklődőket.

A térség fontos turisztikai termékei közé tartoznak a gyógyfürdők. Somogy önmagában fürdőnagy hatalom lehetne gyógy- és termásvíz adottságainak köszönhetően, de jelenleg a meglévő fürdők gazdaságos működtetése, megfelelő fejlesztése is több helyen gondot okoz. Annál is inkább, mert a vendégkör meghódításában egymás konkurenciáinak számítanak a kis területen koncentrációzó gyógy- és élményfürdők. A megyében tizennégy fürdőt tartanak számon, és sok település újabb fürdőről szóló tervei – anyagi lehetőségek híján – fiókokban porosodnak. A gyógyturizmusban rejlő lehetőségek egyelőre kiaknázatlanok, kicsi a hazai és külföldi társadalombiztosítók támogatása által is generált igény, és kívánivalókat hagy maga után a marketingmunka is.

A közlekedés szempontjából a megye periférikus jellege megszűnőben van. Az M7-es autópálya jövőre várható teljes megépülése, valamint az M6-os és M9-es tervezett fejlesztései elérhetőbbé teszik Somogyot nemcsak a fővárosból vagy az ország más gazdasági centrumaiból, hanem külföldről is. A honvédség által nemrég elhagyott taszári repülőtér nemzetközi logisztikai bázisként történő hasznosítása igazi

kitörést ígér, amely lehetőség kiaknázásán jelenleg külön kormány megbízott kijelölésével, kormány szinten foglalkoznak.

Új szelek járnak a mezőgazdaságban a megújuló energiaforrások előretörésével, illetve a biomaszatermelés iránti igény ugrásszerű növekedésével. A bioetanol-üzemek működtetéséhez szükséges nyersanyag – kukorica, illetve gabona – megtermeléséhez Somogy kifejezetten jó adottságokkal rendelkezik, ami a befektetők figyelmét sem kerülte el. Ennek ékes bizonyítéka, hogy a közelmúltban Marcaliban és Csurgón két, összesen mintegy 30 milliárd forint értékű, külföldi tőkéből megvalósuló, bioetanolt előállító üzem megépítésének tervét jelentették be.

NAGY ERIKA

A fogyasztás átalakuló tereinek szabályozási-tervezési környezete Kelet-Közép-Európában

A kilencvenes évtized szakaszhatár az európai városi terek átalakulásában: a tőke globalizációja, az új, posztfordista termelési struktúrák terjedése és a „hagyományos” (fordista) ipari terek mélyülő, tartós válsága átértékelte az egyes városok helyzetét a fejlesztési erőforrásokért (a hazai és nemzetközi piacokon) folyó versenyben. Az elmúlt évtizedben kontinensszerte adaptált, neoliberais elveken nyugvó várospolitikák e folyamatokra adott válaszoknak tekinthetők, elsődleges céljuk vonzó befektetői környezet kialakítása – szemben a hagyományos, korlátozó-sokra, szabályozókra épülő tervezési szemlélettel. E folyamatok eredményeként Kelet-Közép-Európa átalakuló országaiban is gombamód gyarapodtak, terjeszkedtek – az „új” várospolitikák termékeinek (is) tekinthető „óriásprojektek”. A legdrámaibb változást ezek közül a lakossági fogyasztás új, nagyléptékű színtereinek megjelenése eredményezte, felgyorsítva városi tereink átértékelődését és a lakossági térpályák átrendeződését.

Az elemzésünk középpontjába állított térfolyamatok hasonló irányba mutatnak a kontinens nyugati felén és az új piacgazdaságokban, az átrendeződés (elsősorban a térbeli koncentráció) ütemében, városszerkezeti hatásaiban és az azokra adott (fogyasztói és tervezői) válaszokban számottevő különbségek mutatkoznak. A differenciák eltérő fogyasztói preferenciákban, kereskedelmi struktúrákban, nemzeti törvényi/szabályozási feltételekben gyökereznek, és több térbeli dimenzióban (pl. makroregionális „északi” és „déli” – kereskedelemfejlődési modellekben –, továbbá nemzeti, regionális és lokális szinten) is megjelennek Európában (Wrigley-Lowe, 1996; Birkin et al, 2001; Thrift, 2001).

A következőkben arra keresünk választ, hogy a kereskedelmi tevékenységek globalizációja (nemzetközi beszállítói/elosztási rendszerek kialakítása, kiskereskedelmihálózat-építés) által gerjesztett térbeli átalakulásra milyen módon és milyen hatékonysággal reagálhatnak a helyi szereplők. Az ebben jelentkező nemzeti és makroregionális sajátosságokat – a terjedelmi korlátok miatt – a várostervezés (mint a térbeli folyamatokat befolyásoló eszköz) cél- és eszközrendszereinek, koherenciájának, társadalmi beágyazottságának, változó szerepének bemutatásán keresztül vizsgáljuk fel, összevetve a kifinomult és erősen hierarchizált német rendszer működését (kudarcait) az átalakuló országok (közülük a liberalizációban és a kereskedelem szerkezeti-szervezeti átalakulásában „élen járó” Magyarország, Csehország és Lengyelország) gyakorlatával – és annak következményeivel.

A kereskedelem térbeli átalakulási folyamatainak összehasonlító vizsgálata során felmerülő kérdéseink:

- A Kelet-Közép-Európa országaiban lezajlott a gazdasági-társadalmi átalakulás irányát meghatározó neoliberális elvek és az azokon nyugvó politikák milyen térségi sajátosságokat eredményeztek, és ezek milyen módon ágyazódnak a kereskedelem globális szereplőinek térbeli döntéseibe?
- Mennyiben járul hozzá e sajátosságokhoz a fenti (térbeli) folyamatokat ellenőrző/befolyásoló térségi-lokális tervezés társadalmi szerepének átértékelődése, gyenge társadalmi beágyazottsága, megkésve formálódó cél- és eszközrendszere?

1. Elméleti keretek: a kereskedelem „új földrajza”

A kereskedelem „új földrajza” kifejezés a geográfiai szakirodalomban kétféle értelemben használatos: egyrészt a kereskedelem strukturális átalakulásának („retail restructuring”) következményeként jelentkező új térfolyamatokat és azok eredményeit (pl. a kereskedelmi hálózat új konfigurációját) értjük alatta, másrészt a gazdasági földrajznak azt az áramlatát, amely az 1990-es években formálódott, és az e folyamatok feltárására és értelmezésére irányuló törekvéseket fogta össze. Ez utóbbi jelentett ösztönzést és nyújtott elméleti és módszertani kereteket vizsgálatainkhoz.

Az új kereskedelemföldrajz társadalomelméleti beágyazottságát, s ebből fakadóan tematikáját és módszereit tekintve is rendkívül színes képet mutat, két áramlat azonban napjainkig meghatározó szerepet tölt be fejlődésében. Az egyik az 1980-as években kezdődő, neomarxisták által kezdeményezett vita a (világ)gazdaság szerkezeti átalakulásáról és a tér szerepének új, dinamikus értelmezéséről e folyamatban (Scott-Stroper, 1986; Castells, 1989; Sassen, 1991; Giddens, 1990), a másik az 1990-es években a társadalomtudományokban szemléletváltást eredményező „kulturális fordulat” („cultural turn”). *Az előbbi megközelítésben* a kereskedelemben bekövetkezett strukturális átalakulás – az ágazaton belüli és az ágazatközi integráció, az információs technológiák alkalmazása, az új szervezeti formák megjelenése stb. – a fordista tömegtermelés (és fogyasztási modell) válságára adott válasznak tekinthető. A szerkezeti és szervezeti átalakulások révén a kereskedelem a rugalmas tőkeakkumuláció egyik fontos – és egyre fontosabb – láncszemeként jelenik meg a gazdasági fejlődés új („szervezett kapitalizmusnak” vagy „rugalmas felhalmozási rezsimnek” is nevezett) szakaszában, a differenciálódó kereslet és a termelés között betöltött közvetítő szerepe révén. A kereskedelem változó szerepét az áramlat a fennálló szabályozási (politikai) keretekkel összefüggésben értelmezi, feltárva a fennálló hatalmi struktúrák és az ágazati-térbeli folyamatok közötti kapcsolatokat. Ebben a megközelítésben tehát a fogyasztás tereinek erősödő koncentrációja része annak a folyamatnak, melynek során a politikai és gazdasági hatalom (s vele a jólét) a nagyvárosi terekben összpontosul (Sassen, 1991; Rodriguez et al, 2003).

A másik megközelítés, a kereskedelem és fogyasztás tereinek, azok átrendeződésének, működésének társadalmi-kulturális tartalmára fókuszáló – a közgazdaságtan, az antropológia, az etnográfia, a szociológia és a geográfia „határvidékén” folyó – *kutatások* a fogyasztás mozgatórugóit tárják fel a kultúra különböző dimenziói mentén. Ez az áramlat egyrészt hozzájárul a fogyasztás (a város) struktúrájában – tereiben – bekövet-

kezett változásokra adott válaszok értelmezéséhez, másrészt a vállalati (pl. lokalizációs) döntéseknek, azok kulturális háttérének megértéséhez. A térbeli döntéseknek tehát olyan elemeire, aspektusaira koncentrálni, amelyek az előbbi, merevebb struktúrákban (sémákban) gondolkodó politikai gazdaságtani megközelítéstől idegenek (Glennie-Thrift, 1996; Miller, 1998; Thrift, 2001).

A kereskedelem és a fogyasztás tereit mindkét áramlat egyszerre tekinti a társadalmi tevékenységek (kapcsolatok) folytonosan formálódó, változó „termékének”, amely hatalmi viszonyokat testesít meg és társadalmi identitást hordoz, illetve a kereskedői/fogyasztói döntések egyik meghatározó tényezőjének, mozgatórugójának. Kutatásaink során mindkét áramlat eredményeire támaszkodtunk, mivel:

- a kereskedelemben zajló koncentrációs folyamatok és azok térbeli következményei nem tárhatók fel a szektornak a gazdaság strukturális átalakulásában és globalizációjában betöltött szerepének értelmezése, illetve a nemzeti, regionális és lokális szintű szabályozók hatásainak elemzése nélkül;
- a kereskedelmi fejlesztések által stimulált térbeli átalakulás összetett, sokszereplős folyamat, a szereplők döntései saját vállalati, fogyasztási, tervezési stb. kultúrájukban gyökereznek – s ezek feltárása nélkül az európai régiók közötti különbségek (vállalati stratégiák, fogyasztói szokások, a tervezés társadalmi beágyazottsága) nem értelmezhetők.

2. Strukturális átalakulás és lokalizációs stratégiák a kereskedelemben

A tőkekoncentráció, az integrációs folyamatok, a specializáció, a nemzetközi léptékű hálózatépítés a kereskedelem fejlődését végigkísérő folyamatok a modern korban. A 17–18. században (a „korai” kapitalizmus időszakában) a kereskedelmi tőke koncentrációja és változó térbeli dimenziói (a tömegáruk megjelenése az interkontinentális árucserében, a közvetítő nagykereskedelem dinamizmusa) látványos változásokat eredményezett a nyugat-európai városokban. Ez megragadható a hagyományos piacterek – a középkori város öröksége – színesedő kínálatában, térbeli terjeszkedésében és specializált kereskedelmi terekre tagolódásában, az „állandó” üzletek ezzel párhuzamosan történő gyarapodásában (a kereskedelmi tengelyek – „high street” – kialakulásában), valamint a nagykereskedelmi tevékenységek színtereinek (kikötők, raktárak stb.) terjeszkedésében (Vance, 1977; Morris, 1993). A kereskedelem és fogyasztás ebben a korszakban formálódó terei „...kifinomultabb, továbbfejlesztett formában jelentek meg a 19. századi nagyáruházakban, amelyeket a 'modern tömegfogyasztás fellegvárainak' – a fordista tömegtermelés 'termékeinek' –, ugyanakkor a mai bevásárlóközpontok elődeinek tekinthetünk” (Glennie, 1998: 298)¹.

Az 1990-es években a kereskedelem új fejlődési szakaszba lépett: a tőke- és szervezeti koncentráció (a felvásárlások és vállalategyesítések) üteme felgyorsult, léptéke és térbeli dimenziói is megváltoztak – növekvő mértékben vált nemzetközivé. E folyamatok mozgatórugóit többen a *fordista fogyasztási (és termelési) modell* fentebb említett *válságában* keresik (Scott, 1988; Harvey, 1989). Az 1980-as évektől jelentkező

demográfiai folyamatok és a gazdaság szerkezeti átalakulásából eredő társadalmi változások kétségtelenül új válaszokra – új stratégiák kialakítására – ösztönözték a szektor szereplőit. Az előregedés, a háztartások struktúrájának átalakulása, ugyanakkor a jövedelmek növekedésének lassulása és az ezzel járó, erősödő társadalmi polarizáció az „alapvető”, napi cikkek iránti kereslet relatív csökkenését, ugyanakkor a tartós cikkek és szolgáltatások (pl. egészségügyi, szabadidős) iránti érdeklődés növekedését eredményezték. Ugyanakkor az erősödő mobilitás és a népesség dekoncentrációja a kereskedő és a fogyasztó közötti közvetlen kapcsolat megszűnése, a fogyasztói értékrendek, szokások átalakulása irányába hatottak (Thrift, 2001; Birkin–Clarke, G. Clarke, M., 2001).

A *kereskedelmi vállalatok* 1980-as évek végétől megvalósított, a beszállítói árak és a belső (működési) költségek csökkentésére, a rugalmas szervezeti keretek kialakítására és a törvényi-szabályozási keretek liberalizálására irányuló *stratégiai lépései* (Law–Crew, 1996; Hernandez–Bennison, 1998) a fenti folyamatokra adott válaszoknak tekinthetők.

- Az új stratégiák kulcsfontosságú eleme a termelés fölötti ellenőrzés kiterjesztése/erősítése strukturált beszállítói kapcsolatrendszerek kialakítása, belső minőségbiztosítási rendszerek működtetése és a saját márkás termékek bevezetése révén.
- A költségcsökkentés és a rugalmas reagálás érdekében a kilencvenes években a nagyszervezetek mind szélesebb körben alkalmazták az információs technológiákat. Forradalmi hatásuk elsősorban a cégen belüli információáramlás, és a tervezés, valamint a hatékony logisztikai háttérszolgáltatások megteremtésében érvényesült.
- A vállalati innovációk fontos eleme volt a rugalmas munkaszervezési módszerek bevezetése – elsősorban olcsó (döntően női) munkaerőre alapozva. A rugalmas szervezeti keretek, a hatékony információs és elosztási rendszerek lehetővé tették új kereskedelmi formák bevezetését. Ezek a nagyobb léptékű – méretgazdaságossági és ingatlanpiaci előnyöket kiaknázó, a fogyasztók mobilitására és többcélú/kombinált bevásárló utakat előnyben részesítő attitűdjére épülő – fejlesztések (hipermarketek, bevásárlóközpontok, nagy eladóterű szupermarketek) irányába mozdították el a kereskedelmi struktúrát².

A kereskedelem és fogyasztás tereinek térbeli koncentrációja, s az egy térben elérhető áruk/árucsoportok és szolgáltatások bővülő köre tehát szervesen illeszkedik a kereskedelmi szervezetek stratégiájába, felértékelve a *tér* (*nemzeti piacok, makrorégiók*) és a (*telep*)*hely szerepét* a – nemzetközi méreteket öltő – terjeszkedési folyamatban. (Dawson–Burt, 1998; Buyer power..., 1999)

A kereskedelemben zajló koncentrációs folyamat eredményeként *egyre kisebb számú szereplő egyre növekvő befolyással bír a városok belső tereinek alakítására: a kereskedelem és fogyasztás tereinek koncentrációja ebben a dimenzióban is felgyorsult az 1990-es években*. A nagy alapterületű fejlesztések (hipermarketek, bevásárlóközpontok) gyarapodása járt a legtöbb *térbeli konfliktussal* – kedvezőtlen környezeti, illetve társadalmi (fogyasztási) elkülönülést erősítő hatásaik, és a belváros (mint a közösségi élet hagyományos színtere) funkcióvesztése miatt –, így nem meglepő, hogy ezek voltak az *adminisztratív beavatkozások* elsődleges célpontjai

Európa-szerte a nyolcvanas évek végétől kezdve (Grotz-Waldhausen–Apfelbaum, 2000; Basten, 2001).

A kiskereskedelmi szektorban zajló – a lokális piacok konvergenciája irányába mutató – strukturális változások a fogyasztás tereinek térbeli koncentrációját eredményezték, ugyanakkor felgyorsították a kereskedelem városperemek felé történő mozgását. E folyamatok ütemében, mértékében azonban *térségi különbségeket* tapasztalhatunk. Ennek magyarázata részben föllelhető az eltérő vásárlói preferenciákban, attitűdökben (pl. a németek erősebb árérzékenységében, a franciák szélesebb kínálatot és minőséget preferáló döntéseiben, a mediterrán országok lakóinak kis üzleteket előnyben részesítő bevásárló útjaiban), amelyek szorosan összefüggnek a kereskedelmi hálózatok fejlettségével és strukturális jellemzőivel³ (Buyer power..., 1999). Az eltérések legkarakteresebben azonban az „érett” – erős árversennyel és szegmentációval jellemezhető – nyugat-európai, illetve a gyorsan átalakuló kelet-közép-európai piacok között rajzolódnak ki.

Az előbbi csoportba sorolható *német piacra* európai összehasonlításban is kiegyensúlyozott vállalati struktúra jellemző, de a különösen éles (ár)verseny átformálja, hosszú távon polarizálja a piaci szereplők körét⁴. A napjainkban különösen az agresszíven terjeszkedő diszkonthálózatok által generált verseny, a reáljövedelmek csökkenése eredményeként erősödő, árorientált fogyasztói attitűd, illetve a fogyasztás struktúrájának átalakulása – pl. a szolgáltatások növekvő aránya a kiadásokban – a térben viszonylag szórta elhelyezkedő diszkontáruházak felé irányították a keresletet a napi cikkek kategóriájában. A szabadidős szolgáltatások és a tartós cikkek kereskedelmének egyre bővülő városperemi tömörülései a relatív dekoncentráció folyamatát gyorsították. A belváros ennek megfelelően az erősen specializált kiskereskedelem, a szolgáltatások, a vendéglátás, a turizmus színterévé vált, míg a városrészközpontok kereskedelmi tömörülései hanyatlásnak indultak (Steinbach, 1994; Giese, 2003).

Kelet-Közép-Európában és a keleti német tartományokban ezzel szemben a meg-növekedett mobilitás, a vásárlás szabadidős tevékenységgé válása, az elhalasztott kereslet, illetve a fogyasztók árérzékenysége a kereskedelmi hálózatok gyors átrendeződését eredményezte, a nagyléptékű városszéli fejlesztések javára (megnyerve a vásárlók tehetősebb és mobil rétegeit). Ez előrevetíti a fogyasztás hagyományos centrumainak (elsősorban a belvárosok) mélyülő válságát, az áruk és szolgáltatások térben és társadalmi csoportok szerint differenciált elérhetőségéből adódó konfliktusok erősödését, s a kereskedelemből élő, túlélésre berendezkedett háztartások (térben szintén egyenlőtlenül jelentkező) krízisét is.

3. Tervezési rendszerek és korlátaik

A kereskedelmi szervezetek körében zajló tőke- és szervezeti koncentráció (felvásárlások, egyesülések) folyamatát, illetve a vállalatok lokalizációs stratégiáinak kialakítását a gazdasági növekedés és a jövedelmek emelkedésének kilátásai, a makrogazdasági környezet stabilitása, a beszállítói rendszerek kialakításának lehetőségei (méret-

gazdaságossági szempontok), a kereskedelmi hálózat fejlettsége, az ingatlanpiaci folyamatok és érdekvédelem (beszállítók, helyi versenytársak, munkavállalók, fogyasztók) mellett döntő mértékben befolyásolják a *nemzeti, regionális és helyi szabályozási keretek*. A kereskedelem és fogyasztás tereiben zajló változások szabályozására, az azok által gerjesztett társadalmi-térbeli konfliktusok kezelésére irányuló politikák (a törvényi-szabályozási keretek alakításával) ugyanakkor folyamatosan igazodnak a gazdasági szervezetek körében zajló változásokhoz – a tőke- és szervezeti koncentráció (többnyire nemzeti szinten) meghatározott keretek között tartásával (versenyjog, ágazati politikák), illetve az *ágazati szereplők konkrét térbeli döntéseinek korlátozásával* (területi politikák, várostervezés). A szektorban lejátszódó strukturális átalakulás térbeli különbségeinek, sajátosságainak magyarázata tehát részben a nemzeti és lokális szintű tervezési-szabályozási rendszerekben lelhető fel (Guy, 1998; Schröder, 1999; Thrift, 2001).

A kereskedelem átalakulási folyamataiba történő adminisztratív beavatkozás igénye – a neoliberais gazdaságpolitika korlátaik között – Európa-szerte erősödött az 1990-es évek közepétől kezdve. E törekvések többnyire a verseny feltételeinek a lokális piacokon történő biztosítására, a kevésbé tehetős és kevésbé mobil fogyasztói csoportok helyzetének javítására, a kereskedelmi terek funkcióinak megőrzésére/megújítására, és egészében véve a városi környezet megóvására (pl. a „közterek” – public spaces – kiüresedésének megelőzésére) irányultak.

Paradox módon, míg a verseny-, illetve *kereskedelempolitikák az erősödő kontroll irányába mozdultak el* (Buyer power..., 1999; Poole *et al*, 2002; Birkin *et al*, 2002), addig a vállalati döntések és a neoliberais gazdaságpolitikák negatív következményeinek kiküszöbölésére hivatott várostervezésben ezzel ellentétes folyamatok jelentkeztek az 1990-es években. Az új várospolitikák középpontjába a városi gazdaság megújítása (ehhez külső befektetők megnyerése) került, s ennek megvalósítása érdekében a korlátozó-szabályozó szerepet betöltő várostervezés helyébe új, projekt-orientált (a fennálló tervek, szabályok keretein túllépő) szemlélet és módszerek lépnek. Eredményeként *a tervezés hagyományos ellenőrző mechanizmusai háttérbe szorulanak, társadalmi beágyazottságuk gyengül*. A folyamat végső soron oda vezet, hogy a tervezés néhány szűk érdekcsoport eszközévé válik – saját stratégiáik megvalósításához (Swyngedouw *et al*, 2002; Harris, 1997; Weber, 2002). Ebben a folyamatban az ingatlanfejlesztők „vegyes” funkciójú – részben kereskedelmi-szolgáltató jellegű – beruházásaikkal meghatározó szerepet töltenek be: városkép (imázs) átalakítása, a lakossági szolgáltatások bővítése (életminőség javítása) révén hozzájárulnak a város „versenyképességének” javításához, és rugalmas lokalizációs stratégiáik révén a városperemeket (zöldmezős fejlesztések), az „alulhasznosított” barnamezős területeket és a belvárost (bevásárlóközpontok) is átformálják.

3.1. A kereskedelem tereinek tervezése Németországban

A *német területi tervezést* kifinomult, bürokratikus rendszerként tartják számon Európában (Németországban is). A területi folyamatok ellenőrzésére szolgáló tervezési-szabályozási rendszer (egymással szorosan összefüggő) alapelvei a *városi szerep-*

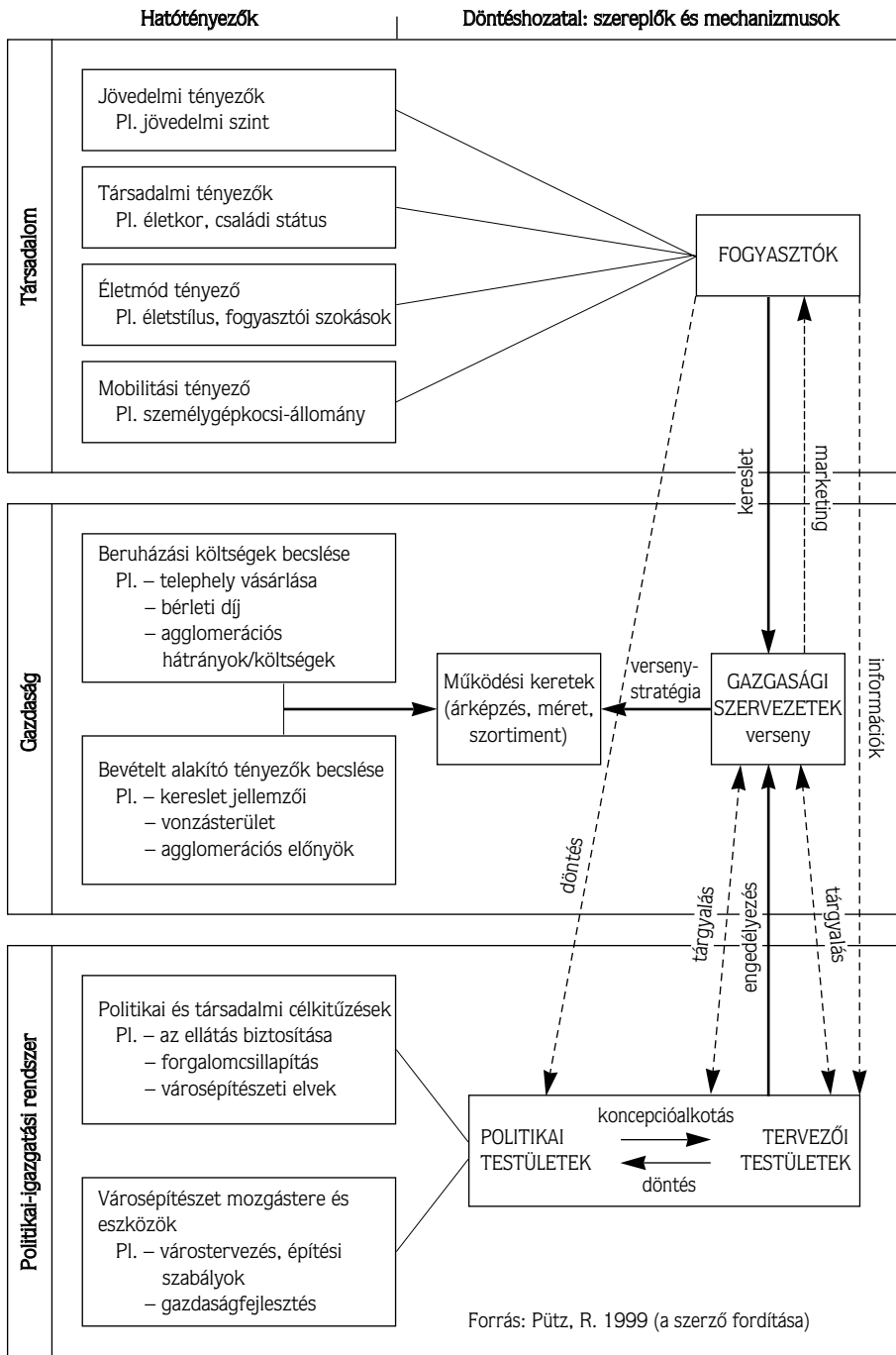


körök megóvása, a „kompakt” városszerkezet megőrzése, a környezet védelme (fenntarthatósága). Ezen szempontok megjelenése a tervezési alapelvek között a társadalom környezeti problémák iránti növekvő érzékenységet tükrözte, amely az 1970-es évek zöld mozgalmában fogalmazódott meg és vált politikai erővé. A városi lakosság és szerepkörök dekoncentrációjának kontrollja (korlátozása) napjainkig meghatározó eleme a német várospolitikáknak – erre irányulnak a szövetségi forrásokkal is támogatott revitalizációs programok (s az ezzel kapcsolatos helyi civil kezdeményezések) elősegítése a belső lakónegyedekben, és az (ipari és vasúti) barnamezős területek újrahonosításának ösztönzésére indított programok is. Ugyanakkor több olyan elem is a prioritások közé került az elmúlt két évtizedben, amely a *tervezési rendszer belső ellentmondásait* erősítette: a saját otthon megteremtésének támogatása, valamint a városi szolgáltatások elérhetőségének biztosítása az egész lakosság számára a szuburbanizációs folyamatok erősítése irányába hatottak. Ez utóbbi folyamatok elfogadása impliciten megjelenik az 1990-es évek tervezési dokumentumaiban és szakirodalmában is – erre utal a közigazgatásilag különálló város és a környező települések (tervezési) együttműködésére épülő városrégiók („Stadregionen”) kialakításáról szóló diskurzus (Steinbach, 1994; Grotz et al, 2000).

A várostervezés alapelveinek érvényesítését olyan *hierarchikus tervezési rendszer* biztosítja, amelyben valamennyi településhez (méretének és vonzásterületének megfelelően) központi szerepköröket rendelnek: egyrészt közszolgáltatási funkciókat (intézményeket) – megfelelő forrásokkal –, másrészt a beruházók rendelkezésére bocsátható területek biztosításával „piaci” centrum-funkciókat⁵. Bár a helyi (város)tervezés autonómiáját minden tervdokumentum hangsúlyozza, a tartományi kormányzatok valójában szigorú ellenőrzést gyakorolnak a tervek készítése és végrehajtása fölött.⁶ A nagyléptékű kereskedelmi fejlesztéseket (már 1500 m²-t meghaladó beruházás esetén) az illetékes tartományi minisztériumban engedélyezik, s az elbírálás során a kereskedelmi ellátottság mutatóiból, illetve az ellátandó népesség számából indulnak ki. A kereskedelmi hálózat tervezése tehát regionális szinten történik.

A kereskedelmi fejlesztések vonatkozásában – az ellátás optimalizálása mellett – két fontos alapelv érvényesül *helyi szinten*. Az egyik a belvárosi kereskedelmi szerepköreinek védelme, amely elsősorban a városperemi fejlesztések megakadályozását, illetve belső, „barnamezős” területekre történő irányítást eredményezheti. A másik elv a kereskedelmi szuburbanizáció korlátozása, a belvárosi és városperemi tevékenységek pontos meghatározásával. Ezek érvényesítéséhez a várostervezés (szövetségi szinten rögzített) eszközei állnak rendelkezésre: átfogó stratégiai és ágazati tervek, a megvalósításukhoz szükséges területhasznosítási tervek és építési szabályzatok. A helyi tervek készítése és végrehajtása során (pl. jelentős fejlesztések indításkor) az adminisztratív ellenőrzés mellett *erős társadalmi kontroll* érvényesül (lásd 1. ábra).

A tervezés és végrehajtás menete tehát részletesen szabályozott, a folyamat a nyilvánosság előtt zajlik, és több ponton lehetőség van a civil szervezetek bekapcsolódására. A rendszer ugyanakkor belső ellentmondásokkal terhelt, és merevségét, bürokratikus jellegét hangsúlyozva a fejlesztők igyekeznek „felpuhítani” a szabályokat – s ebben a folyamatban egyre rugalmasabb partnernek bizonyulnak a helyi tervezők is.



1. ábra. A kereskedelemfejlesztéssel kapcsolatos döntések társadalmi beágyazottsága Németországban



Az 1990-es években elterjedt az ún. *informális tervezési eszközök* alkalmazása. Ezek a civil kontroll erősítésének eszközei is (különösen a tervek elfogadása utáni szakaszban), ugyanakkor teret adnak a kapcsolati tőkék érvényesítésének, az elitizmusnak is – éppen a tervezés társadalmi beágyazottságát gyengítve. Az érdekek informális csatornákon történő érvényesítése mellett a formális eszközök – bírósági perek az önkormányzatok ellen a versenyjog megsértése miatt, lobbitevékenység a törvényhozásban – alkalmazása is elterjedt. Részben ennek az eredménye, hogy az elmúlt évtizedben növekedett a külső befektetők (különösen a kereskedelmiingatlan-fejlesztők, illetve hálózatok) szerepe a német városok tereinek alakításában. A fejlesztők maguk tesznek javaslatot a területhasznosítás módjára, a terveket külső (a fejlesztő által megbízott) szakértők készítik, s végül a konkrét, s végül a terv elfogadása múlik csupán a helyi (választott, politikai alapon szerveződő) önkormányzati testületen (Urban Development..., 2000). A fentebb vázolt, projekt-orientált, neoliberális elveken nyugvó „új várospolitiká” (Swyngedouw et al, 2002) tehát itt is megjelenik.

Magában a hierarchizált, bonyolult tervezési rendszerben (pl. a kompetenciák megosztásában) is számos ellentmondás és homályos pont rejlik – a szövetségi vagy tartományi szintű politikákkal szembeni konfliktus sem ritka –, amely lehetőséget ad a szabályok megkerülésére, illetve gátolja az alapelvek érvényesülését. A legfontosabb, alapvető *ellentmondás a szövetségi és tartományi gazdaságpolitikákat vezérlő* (a liberalizáció irányába elmozduló) *alapelvek és a helyi tervezés* (közös érdekében végzett) szabályozó-korlátozó szerepe *között* áll fenn. Ily módon a versenyképesség növelése, a városi gazdaság megújítása – amelynek végrehajtását nem könnyíti meg a közszolgáltatások leépítése, az ipari szerkezetváltás problémái és az azzal járó szociális gondok – a külső források (befektetők) bevonása nélkül nem képzelhető el. Növekszik tehát a tervezőkre nehezedő nyomás a „rugalmas” megoldások keresésére, amely sok esetben a szabályok (részleges) feloldásával jár (Schröder, 1999; Basten, 2001). Ugyanakkor ilyen feltételek mellett a – többek között a kereskedelmi ellátás optimalizálását szolgáló – városok közötti együttműködésnek nincs valós tartalma, a települések versengenek a befektetőkért, ami végső soron a kereskedelem hagyományos tereinek gyengülését eredményezi. A liberális elveken nyugvó piacgazdaságban korlátozott a magántulajdonban levő ingatlanok hasznosítására irányuló korlátozások/szabályok bevezetésének lehetősége is: a megvalósított kereskedelmi fejlesztések belső struktúrájának, profiljának alakítása a beruházó ügye, így a használatba vétel után nem társadalmi, hanem piaci szempontok érvényesülnek a területhasználatban – kiskereskedelmi szegregációt, vagy belvárosi területek leértékelődését okozva⁷.

A kereskedelmi fejlesztésekkel kapcsolatos várostervezési alapelvek érvényesítése több *belső ellentmondásba* is ütközik. Mivel a szolgáltatásokat a lakosság valamennyi csoportja számára elérhetővé kell tenni, a városperemi kereskedelmi létesítmények építése szükségessé válik a lakóhelyi szuburbanizáció következményeként, akkor is, ha ez ellenkezik a kompakt város elvével, és további kiáramlást gerjeszt – miközben a szövetségi kormányzati politikák a saját lakás/ház megszerzésére irányuló törekvéseket támogatják (így ösztönözve a szuburbanizáció folyamatát is). A belvárosi kereskedelem megújítása érdekében az ide irányuló fejlesztéseket engedélyezni kell akkor is, ha ez hosszú távon a centrum más részeinek hanyatlásához vezethet – s vár-

hatóan vezet is, a német nagy- és középvárosok centrumaiban is fontos szerepet betöltő tradicionális áruházak (pl. Karstadt-Quelle) általános válságának következtében.

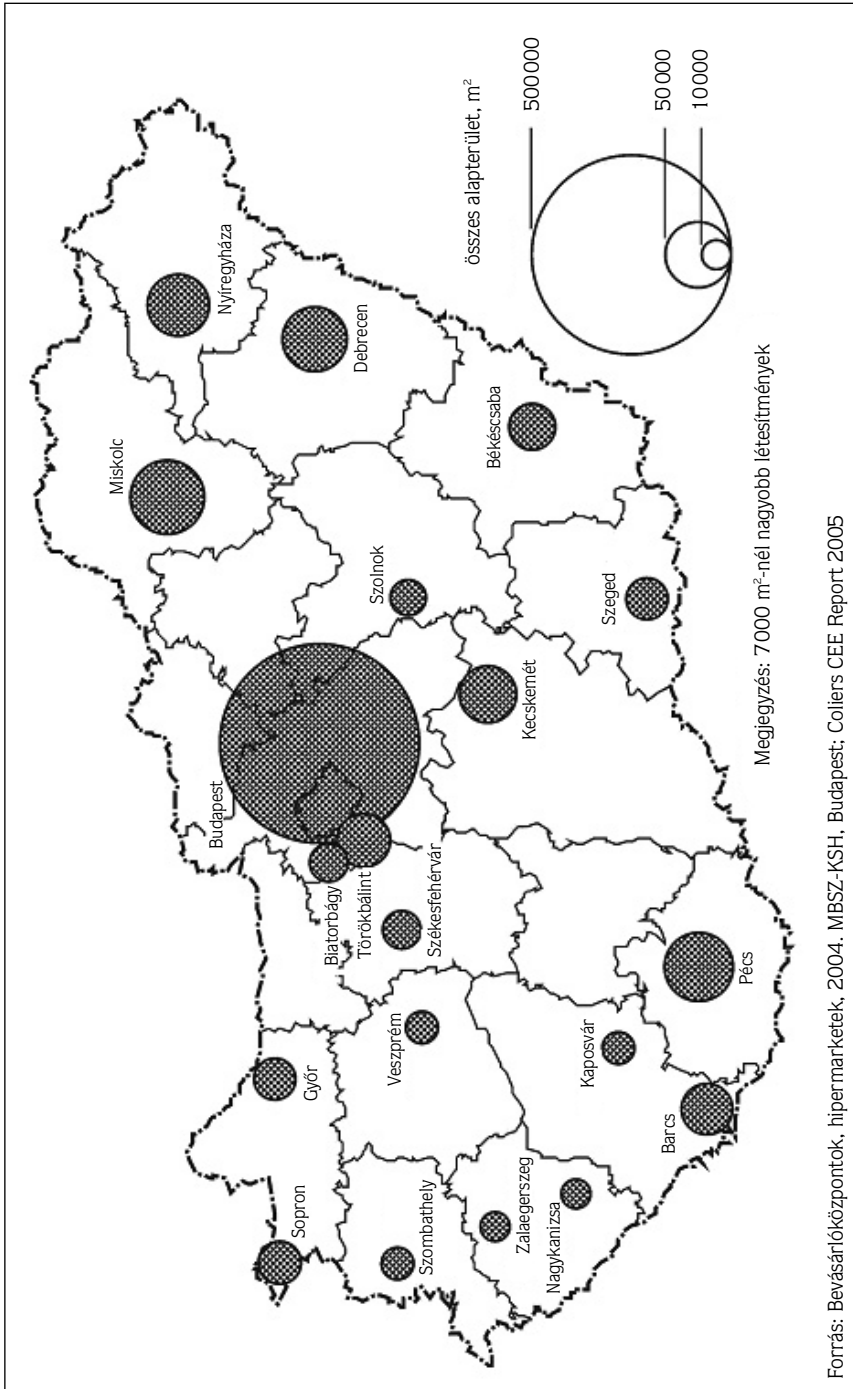
A várostervezők rendelkeznek jól kidolgozott, működő – többségében közvetett – eszközrendszerrel (gyalogosövezetek kiterjesztése, az épített környezet minőségének javítása) a kereskedelmi fejlesztések belvárosra gyakorolt kedvezőtlen hatásainak mérsékléséhez. A kereskedelem és fogyasztás térbeli átrendeződésének legsúlyosabb konfliktusai azonban a belső lakóterületek ellátását szolgáló hagyományos kiskereskedelmi tömörülésekben jelentkeznek: ezek fokozatosan „kiürülnek” – elsősorban az itteni szaküzletek bezárása miatt –, s az ezzel járó társadalmi konfliktusok kezelésére a jelenlegi tervezési rendszerben nincs megoldás.⁸

3.2. A tervezés mozgásterét az átalakuló gazdaságokban

Kelet-Közép-Európa formálódó piacgazdaságaiban a kereskedelmi terek sajátos feltételek mellett rendeződtek át. Az állami monopóliumok megszüntetése irányába tett lépések, a vállalkozás szabadsága jogi kereteinek megteremtése eredményeként a szektor kulcsszereplői az átalakult-átszervezett egykori állami vállalatok, a helyi kiskereskedők és az akkor még csak formálódó integrációs szervezetek (pl. felvásárlási szövetségek) voltak az átmenet első éveiben. Ez a kilencvenes évek közepén lezáruló korszak egyrészt szabályozási zűrzavarral (sok szempontból szabályozatlansággal), másrészt kedvezőtlen makrogazdasági folyamatokkal (csökkenő reáljövedelmek, magas inflációs ráta és hitelkamatok) jellemezhető.

A liberalizációs folyamat végső soron a kis üzletek burjánzását és a szervezeti keretek szétesését/aprózódását eredményezte a kilencvenes évtized közepéig/végéig, megteremtve a szűkülő és kevésbé szegmentált piacokon a gyors szervezeti és térbeli koncentráció feltételeit. Ez utóbbi, a kilencvenes évtized második felében felgyorsuló folyamat meghatározó szereplői azonban már a nemzetközi kereskedelmi hálózatok voltak: terjeszkedésük egyrészt lökést adott a kereskedelmi beruházások és foglalkoztatás növekedésének, másrészt a bolti alapterület növelésével, új kereskedelmi formák és szolgáltatások bevezetésével gyorsította a hazai szereplők fluktuációját, a szervezeti koncentráció folyamatát és a kereskedelmi terek térbeli tömörülését (lásd 2. ábra). Ebbe az irányba hatott a térség kormányainak külföldi tőkebefektetéseket ösztönző politikája is, valamint a területi szemlélet hiánya az ágazati döntésekben. A tőkehiány, a sajátos vállalkozói attitűd (csekély hajlam az együttműködésre, szövetségre, illetve a kereskedelmi érdekvédelmi szervezetek megosztottsága⁹), valamint a fogyasztók pozitív viszonyulása a nagyléptékű (sokféle árut és megbízható minőséget kínáló), új fejlesztésekhez¹⁰ szintén a szervezeti és tőkekoncentrációt siettetette (Sykora, 1994; Douglas, 1995; Drtina, 1998; Lupton, 2002).

Az újraegyesített Németország keleti felén a nyugati tartományokban működő tervezési elveket és intézményrendszert honosították meg. Azonban az a „tervezési szakadék”, amely a szabályok megkésett (1993–94-ben történő) átvételéből adódott, illetve a keleti tartományok kereskedelmi hálózatának fejletlensége a nyugatitól alapvetően eltérő (több szempontból is az átalakuló országokéhoz hasonló) kereskedelmi – térbeli – struktúrát eredményezett. A jövedelmek ugrásszerű (újraegyesítés



Forrás: Bevásárlóközpontok, hipermarketek, 2004. MBSZ-KSH, Budapest; Colliers CEE Report 2005

2. ábra. Bevásárlóközpontok Magyarországon, 2004

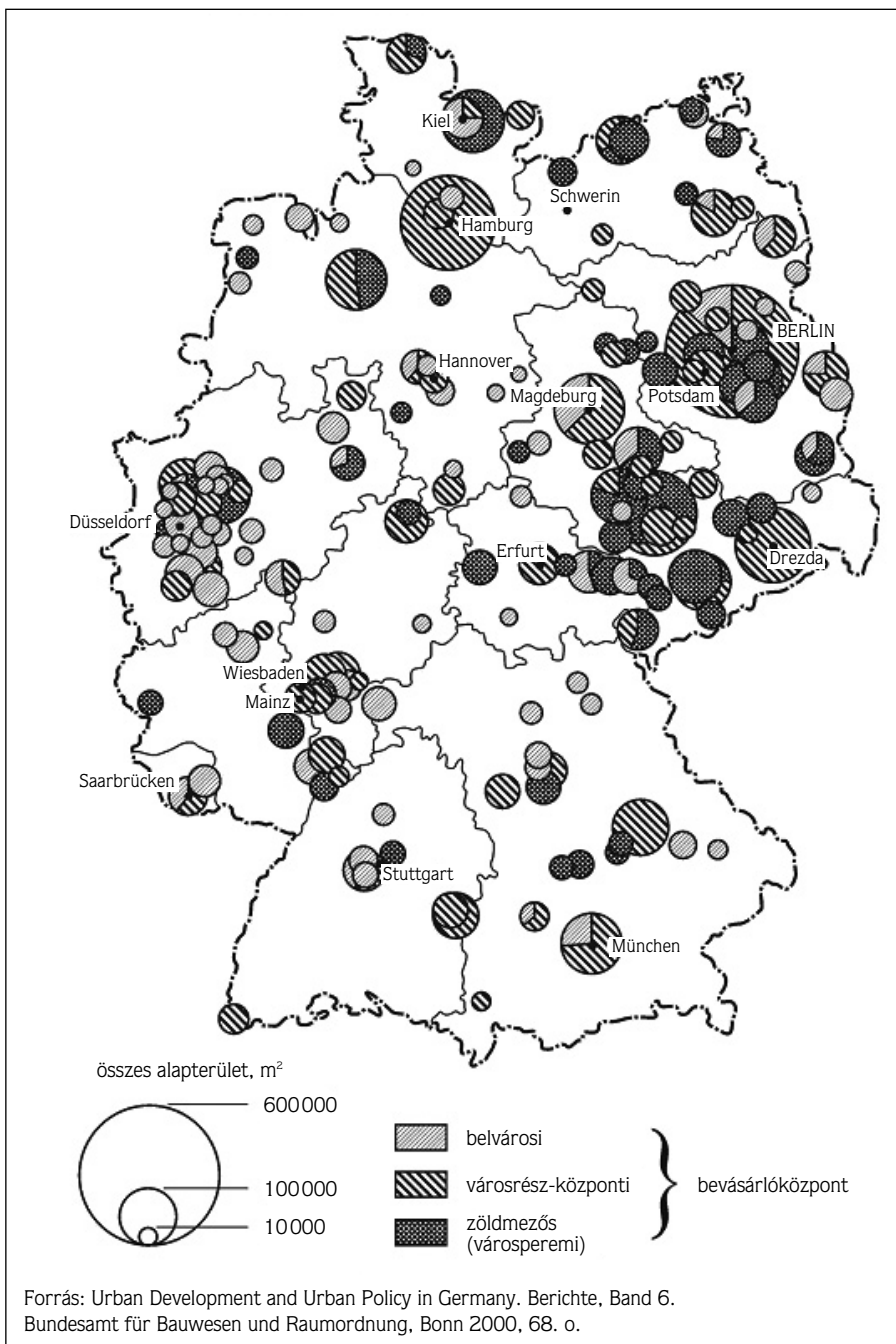
utáni) növekedése és a liberalizációs folyamat *beruházási boomot* indított el a kilencvenes évek elején. A kibővülő „belnémet” piac meghatározó szereplői, a német kiskereskedelmi óriáscégek¹¹ merőben új térbeli terjeszkedési stratégiát alakítottak ki a keleti tartományokban. A helyi tervezés és szabályozás hiányosságai, a kárpótlási folyamat¹², illetve a példátlan ütemben növekvő lakossági mobilitás (motorizáció) következményeként – a „szocialista” kereskedelem egyes elemeinek megújítása (privatizáció) mellett – beruházásaik elsődleges célpontjaivá a városperemek (a „zöldmezős” területek) váltak (lásd 3. ábra).

Az új fejlesztések eredményeként erősen polarizálódott a kiskereskedelmi hálózat: a szektorban zajló – a lakóhelyit megelőző – szuburbanizáció a belső városrészek elhúzódo válságát eredményezte. Ezt tovább erősíti a kereskedelem (nem csupán Németországra jellemző) szerkezeti átalakulása, így a belváros „mágneseként” működő hagyományos áruházas fentebb említett válsága, az élelmiszer-szegmensben működő szereplők számának drasztikus csökkenése a hagyományos kiskereskedelmi tömörülésekben, továbbá a tartós fogyasztási cikkek piacán zajló tőke- és szervezeti koncentráció – ami általában véve felértékeli a városperemek szerepét. Az átmenet első éveinek „tervezési deficitje” tehát hozzájárult a kereskedelem és fogyasztás tereinek radikális átrendeződéséhez, a belváros, valamint a „szocialista” korszak lakónegyedeinek leértékelődéséhez és szociális problémáinak elmélyítéséhez (Kaiser–Friedrich, 2000; Giese, 2003; Heinritz et al, 2003).

A kelet-közép-európai „átmeneti” gazdaságokban a kereskedelmi tevékenységek ágazati szintű szabályozása – a kereskedelmi befektetőkkel itthon és Csehországban készített interjúink tanúsága szerint – nemzetközi összehasonlításban is *kifejezetten liberális*. A 2000-es évek elejéig/közepéig hiányzott a jelenlegi piaci folyamatokat kezelő, átfogó jogszabály (kereskedelmi törvény) is¹³. A szektorban zajló folyamatokat tehát a dereguláció, a vállalkozás szabadsága és a külföldi befektetések ösztönzése irányába tett lépések határozták meg, míg a szereplők fölötti ellenőrzés kereteit a versenyjog, továbbá több tucatnyi (egészségügyi, szakképzési, fogyasztóvédelmi stb.) jogszabály jelentette mindhárom tárgyalt országban. Rendezetlen maradt ugyanakkor számos alapvető kérdés a beszállító kapcsolatoktól az árképzésen és a nyitvatartási időn át a *kereskedelmi szolgáltatások elérhetőségének* – térbeli eloszlásának – problémájáig.

A kereskedelem alapvetően piaci mechanizmusok által vezérelt strukturális-térbeli átalakulása során felértékelődött a *helyi tervezés felelőssége* (s elvileg a mozgáster is). Ennek *célrendszere és eszközei* alapvetően megváltoztak az átmenet első évében lezajlott területi igazgatási reformok eredményeként. Magyarországon, Lengyelországban és Csehországban is a helyi önkormányzatok hatáskörébe került a stratégiai tervezés, illetve a területhasználat és a beépítés szabályozása (a konkrét beruházásokat érintő döntések). A lokális szintű tervezés (stratégiai és ágazati tervek, területrendezés) intézményi keretei és azok szakmai (szakértői) háttere azonban viszonylag lassan formálódtak, és a térség önkormányzatainak többsége jelentős tervezési (tervkészítési) deficittel küzdött még az 1990-es évek végén – a kereskedelmi fejlesztési *boom* elindulásakor – is.

Magyarországon az első nagyléptékű kereskedelmi fejlesztések már az 1990-es évek közepétől kezdődően városzerkezeti, városépítészeti és környezetvédelmi vitákat



3. ábra. Bevásárlóközpontok Németországban

gerjesztettek. Azonban megítélésükben, illetve a válaszként megfogalmazandó tervezési lépéseket illetően nem volt egységes a várostervezők álláspontja (Gauder, 1997; Dékány, 2002). A Budapestre koncentrálnódó, első beruházási hullámra is megkésve reagáltak a fővárosi döntéshozók: 1998-ban szabályozták először átfogóan a nagy alapterületű kereskedelmi és szolgáltató létesítmények építését¹⁴. A cél a kereskedelem térszerkezetének átalakulásának kedvezőbb irányba terelése (az elérhetőség biztosítása tömegközlekedéssel, a barnamezős területek hasznosítása, a városperemi zöldterületek védelme) volt. Az intézkedés azonban a már folyamatban levő, illetve engedélyezett fejlesztéseket nem érintette, ráadásul a főváros környéki településekre a szabályozást évekkel később terjesztették ki, ami további ösztönzést adott a kereskedelmi, illetve vegyes fejlesztések szuburbanizációjának (az érintett települések fogadókészsége, az ingatlanárak, az elérhetőség a városperemekre kitelepülők növekvő vásárlóereje mellé). Kétséges az is, hogy a fővárosi szabályozás kiterjesztése az agglomerációra – amely lehetővé teszi a nagyléptékű fejlesztéseket, nagyvonalúan megszabva azok maximális méretét – valóban jelentősen módosíthatja-e az 1990-es évek közepétől gyorsuló kereskedelmi szuburbanizációs folyamatot, ha továbbra is a lokális szinten engedélyezhető a beruházási döntések (Dékány, 2002). A kereskedelem térszerkezeti problémáira választ keresett a főváros hosszú távú fejlesztési koncepciója is (2000). A dokumentum szerint Budapest fejlődésének kereteit a nyugat-európai városok fejlesztését is meghatározó alapelvek – fenntarthatóság, a „kompakt város” ezzel összefüggő koncepciója, a társadalmi integráció és a tervezés/fejlesztés társadalmi beágyazottságának erősítése – jelentik. A kedvezőtlen térbeli folyamatok – a városperemi kereskedelmi tömörülések gyarapodása, a hagyományos kereskedelmi centrumok (és „közterek”) funkcióvesztése –, s az azokkal járó környezeti és társadalmi (ellátási-elérhetőségi) konfliktusok magyarázatát a koncepció készítői is, a piacgazdaság mechanizmusai mellett, a várostervezés lassú adaptációjára vezették vissza. A fejlesztési stratégia fontos eleme a kereskedelem és háttérszolgáltatásainak bővülése, illetve a szektor fejlődési feltételeinek biztosítása – azonban a korábbinál szigorúbb szabályozási környezetben (Budapest városfejlesztési koncepciója, 2000).

1999 óta a cseh kereskedelemben rendkívül gyors, a magyarországi folyamatoknál is radikálisabb átrendeződés zajlott, amelynek térbeli hatásai a főváros mellett a jelentősebb (50 ezer főnél népesebb) vidéki centrumokban is látványosak voltak. A folyamatot legnagyobb mértékben a cseh piacon mára meghatározó szerepet betöltő külföldi befektetők befolyásolták, ám a legnagyobb piaci szereplők között jelentős számban találunk európai és hazai (cseh) ingatlanfejlesztőket is. A letisztult tulajdonviszonyok, a külföldi tőkebefektetések ösztönző rendszere, a liberalizált ingatlanpiac és a kiforratlan területi és várospolitika kifejezetten nagy mozgásteret biztosított a fejlesztők számára a cseh városokban is. A beruházásokból fakadó térbeli konfliktusok, az azok kezelésére irányuló tervek csak 2000 után jelentek meg a nemzeti politikákban, ezért a fejlesztői törekvések térbeli kereteinek alakítása, szabályozása itt is lokális szintre (az önkormányzatokra) hárult. E feladatok megoldásának sikeressége vitatható: a fővárosban egyetlen területi szinten sem fogalmaztak meg koncepciót a térbeli átalakulással járó konfliktusok kezelésére – így pl. sem a főváros, sem a környező települések részéről nincs hajlandóság az együttműködésre az egyre gyorsuló szuburbanizáció ellenőrzése céljából. Sőt, a Prága jövőbeli fejlődését



modellező „policentrikus város” stratégiája (a rendezési terv egyik alapelve) a jelenlegi folyamatok elfogadását is magában hordozza.

A stratégiai szintű tervek elfogadása után, a napi gyakorlatban számos lehetőség nyílt (nyílik) a társadalmi megegyezésen és ellenőrzésen nyugvó, szakmailag megalapozott tervezési keretek áthágására. Interjúink tanúsága szerint a nagyléptékű befektetéseket favorizáló várostervezési döntések hátterében sokféle motiváció – a munkahelyteremtés, az ellátás (életminőség) javítása – és végső soron a helyi vezetők legitimációs törekvései állnak. Így a helyi döntésekben a szakmai szempontok, illetve a helyi társadalom hosszú távú érdekei (kiegyensúlyozott, sokszínű kereskedelmi szolgáltató struktúra) politikai küzdelmek „áldozataul esnek”. Ebbe az irányba hat sok esetben – különösen Magyarországon és Lengyelországban – az önkormányzatok krónikus forráshiánya, s az azzal összefüggő beruházás-engedélyezési döntések is (Pálné Kovács, 1999; Taylor, 2000; Kiss–Nagy E.–Nagy G. 2003). A formális (intézményesített) keretek között, társadalmi kontroll alatt zajló várostervezés (és az arra épülő döntéshozatal) helyzete és megítélése – a neoliberális gazdaságpolitikák eredményeként – Európa nyugati felén is romlott: az 1990-es évek közepétől kezdve növekvő számban valósítottak meg olyan nagyléptékű fejlesztéseket, amelyekre a fennálló szabályok (és ellenőrzési mechanizmusok) nem voltak érvényesek. A folyamatot értékelő-elemző szerzők egy része üdvözli a változásokat, amennyiben azok hanyatló városrészek megújítását szolgálják (Basten, 2001; Lowe, 2005). A geográfusok többsége azonban kritikusan szemléli a tervezés demokratikus elemeinek eltűnését, s a jelenséget úgy értékeli, mint a közjavak (a városi tér) magánérdekek szerinti (a befektetők javára történő) újraelosztását (Swyngedouw et al A., 2002; Power, 2005; Raco, 2005).

A fenti folyamatok és az azokból adódó konfliktusok (így a kereskedelmi térszerkezet átalakulásából következő egyenlőtlenségek) Kelet-Közép-Európa átalakuló országaiban nagyobb súllyal jelentek meg. Ennek egyik oka a (stratégiaalkotástól a végrehajtásig terjedő) *lokális döntési folyamatok* – átalakuló társadalmakra jellemző – *gyenge társadalmi beágyazottsága*. Ennek egyik eleme a *tervezést* (annak valamennyi formáját) *övező*, közelmúltban gyökerező és lassan oldódó *bizalmatlanság* (Sykora, 1999; Taylor, 2000; Blazek, 2004). Abban, hogy a szektor modernizációját a piaci szereplők vezérelték, s a kereskedelmi fejlesztéseket csupán városrendezési oldalról szabályozták a 2000-es évek közepéig, fontos szerepet kapott – a liberális ágazati politika mellett – az anyagi javak (az áruk széles választéka) elérhetőségének *társadalmi megítélése* is. A 2000-ben Szegeden és 2004-ben Békéscsabán elvégzett kérdőíves felméréseink¹⁵ arra utalnak, hogy a lakosság mintegy négyötöde számára az átalakulási folyamat egyik legfontosabb és egyértelműen pozitív eredménye a „fogyasztóvá válás”. A kereskedelmi fejlesztések kedvező megítélése a helyi döntéshozók politikai tőkáját erősítette (aminek – az említett két városban a helyi gazdasági és politikai elit körében készített interjúink szerint – tudatában is voltak).

A kereskedelem modernizációjával járó területi egyenlőtlenségek erősödésének fontos tényezője a tervezés és végrehajtás folyamatában alig-alig érvényesülő *társadalmi kontroll*. A helyi hatalomgyakorlás elvi alapja mindhárom tárgyalt országban a folyamatos társadalmi ellenőrzés alatt álló képviseleti demokrácia, amely a gyakorlatban több szempontból is torz módon működik (Bozóki, 1999; Böhm, 1999).

Ennek egyik forrása a helyi társadalom passzivitása, ebből eredően az ellenőrző mechanizmusok – elsősorban a civil szerveződések – gyenge társadalmi beágyazottsága és csekély szerepe a közéletben. Erre utalnak hazai – szegedi és békéscsabai – empirikus kutatási eredményeink is¹⁶: a helybeliek kifejezetten csekély szerepet tulajdonítanak a lakosságnak és civil szervezeteinek városuk életében, információhiányra panaszkodnak, és szűk helyi érdekcsoportokhoz kötik a fontos döntéseket. A nagyléptékű kereskedelmi fejlesztések káros hatásaival kapcsolatos lakossági és szakmai („civil”, elsősorban a környezet védelmét célzó) érvek és vélemények eddig – interjúink szerint – nem befolyásolták számottevően az új fejlesztések jellegét, méreteit és földrajzi elhelyezkedését. A kiegyensúlyozott szolgáltató hálózat kiépülését és a helyi kereskedők védelmét szorgalmazó társadalmi kontroll fontos elemét jelentő szakmai szervezetek ugyanakkor – az érintett hazai szereplők szerint is – széttagoltak és megosztottak (amit jeleztek a kereskedelmi törvény előkészítése során zajló viták is).

Hasonló formában létező „demokratikus deficitre” utalnak a *lengyelországi és cseh példák* is (Regulska, 1996; Blazek, 2004). A térség legdinamikusabb kereskedelmiin-gatlan-piacának számító *Prágában* például jelenleg is az 1999-ben elfogadott általános rendezési terv biztosít (a nagyléptékű fejlesztéseket szabályozó) általános szabályozási keretet a kereskedelemfejlesztéshez. A tervben megfogalmazott elvek a konkrét döntések meghozatalakor azonban megkerülhetők, ugyanakkor a döntéseket hozó kerületi önkormányzatok nem rendelkeznek önálló jövőképpel – azt a fejlesztők fogalmazták meg helyettük. A nagyobb beruházások megvalósítása során nem érvényesül számottevő társadalmi kontroll sem: a lakossági részvétel lehetősége ugyan a tervezési szakaszban adott, ekkor azonban már a kész tervekkel szembesítik az érintetteket, amelyek legfeljebb módosíthatók, így elsősorban szakmai (környezetvédelmi, építész) szervezetek beavatkozására, speciális kérdésekre irányuló szakmai javaslatok benyújtására van lehetőség. Ugyanakkor a cseh fővárosban egyetlen területi szinten sem foglalmaztak meg koncepciót a térségi átalakulással járó konfliktusok kezelésére (Temeľová, 2004; Blazek–Vozáb, 2004).

A kereskedelempolitikák kettős célrendszere – a szektor modernizációja és kiegyensúlyozott szolgáltató hálózat kialakítása – megvalósítását a nemzeti szintű ágazati politikák, a helyi tervezés-szabályozás tárgyalt problémái mellett a nagyléptékű fejlesztések *középszintű* (területi/regionális) *koordinációjának* (a szabályozás intézményi hátterének) hiánya is akadályozta a 2000-es évek közepéig régiókban. Ennek eredményeként a városok közötti, befektetőkért folyó verseny a lokális szintű döntéseket értékelte fel az említett országok tervezési rendszereiben (Drtna, 1998; Pütz, 1999; Nagy, 2005)¹⁷.

Magyarországon az 1996-ban elfogadott – és azóta többször módosított – törvény és az ahhoz kapcsolódó Országos Területfejlesztési Koncepció (OTK) a területfejlesztés céljait a fenntartható, a kiegyensúlyozott területi fejlődésben és a versenyképesség erősítésében jelölte meg. A megvalósításához kialakított, hierarchizált tervstruktúra keretet adhatott volna a térségi (regionális) jelentőségű kereskedelmi fejlesztések koordinációjához, azok optimális térségi eloszlásának kialakításához a befektetések felfutásának időszakában (1996–2002). A területi középszinthez azonban nem rendeltek megfelelő jogköröket és eszközöket sem, így a „verseny-



szféra” beruházásaival kapcsolatos döntés a helyi önkormányzatok kompetenciája maradt.

A kiegyensúlyozott térbeli-kereskedelmi struktúra kialakításának tervezési-szabályozási keretei kétirányú folyamat – a régiók területi igazgatásban betöltött szerepének felértékelődése és a kereskedelmi fejlesztések átfogó szabályozásának (a térbeli folyamatokba történő beavatkozás fontosságának felismerése) – eredményeként rajzolódta ki a 2000-es évek közepére *Magyarországon*. Az új kereskedelmi törvényben a nagyléptékű (3000 m²-nél nagyobb) fejlesztések engedélyezését regionális szintű ellenőrzéshez (engedélyezéshez) – gazdasági-társadalmi és környezeti hatástanulmány készítéséhez – kötik. Ezzel az új kereskedelmi fejlesztések (csakis azok) térszerkezetének szabályozásában a vizsgált országok között kétségtelenül Magyarország jár az élen. Ugyanakkor a 2005-ben hivatalba lépett lengyel kormány tagjainak nyilatkozatai arra utalnak, hogy az engedélyezés szigorítása várható más kelet-közép-európai országokban is, ahol a kereskedelem struktúrája alapvetően átrendeződött az elmúlt évtizedben.

A kereskedelem térszerkezete tervezésének egyik kihívása a szektor által is gerjesztett szuburbanizáció. Magyarországon ezt agglomerációs rendezési terv készítésével rendezik – megkésve – a főváros és a szomszédos települések önkormányzatai. Csehországban egyelőre sem a főváros, sem a környező települések részéről nincs hajlandóság az együttműködésre a kereskedelem súlypontjának gyorsuló átrendeződésére, a kereskedelmi (és más szolgáltató) tevékenységek szuburbanizációjára. Sőt, a Prága jövőbeli fejlődését modellező „policentrikus város” stratégiája (a rendezési terv egyik alapelve) a jelenlegi folyamatok elfogadását is magában hordozza.

A kereskedelmi tevékenységek városperemeken zajló terjeszkedése, valamint a belső városrészek megújulása és funkcióváltása a tőke nemzetközi áramlásába (körforrásába) ágyazottan értelmezhető. A cseh, lengyel és magyar városokban zajló folyamatok sajátosságai – a többi átalakuló gazdasághoz hasonlóan – a nyitott, erősen liberalizált ingatlanpiacon zajló gyors átalakulásban, az egyes települések, illetve azok belső tereinek radikális átértékelődésében, és az átalakulási folyamatok „tervezetlenségében” (a tervezési/ellenőrzési folyamat társadalmasításának hiányában) ragadhatók meg. Ennek eredményeként városaink, a nyugat-európai településekhez hasonlóan, egyre gyorsabban válnak „tematikus parkok” gyűjteményévé.

Felhasznált irodalom

Basten, L. 2001: Developing redevelopment: a project, a city image, a planning process. The case of “Neue Mitte Oberhausen”. *Geographia Polonica* 69, 109–118.

Birkin, M., Clarke, G., Clarke, M. 2001: Retail Geography: an Intelligent Network Planning. Wiley: Chichester

Blazek, J. 2004: The Institutional and programming context of regional development in the Czech Republic: A critique, In: *Czech Geography at the Dawn of the Millennium*. (szerk. Drbohlav, D., Kalvoda, J., Vozentilek, V.), 256–266.

Bozóki A. 1999: A demokrácia megerősödésének társadalmi feltételei. In: *Magyar és európai civil társadalom.* (Csefkó F., Horváth Cs. szerk.) MTA RKK Pécs–Pécs-Baranyai Értelmiségi egyesület, Pécs, 295–302.

Bóhm A. 1999: Helyi önkormányzatok, a pártok és civil szervezetek. In: *Magyar és európai civil társadalom.* (Csefkó F., Horváth Cs. szerk.) MTA RKK Pécs–Pécs-Baranyai Értelmiségi egyesület, Pécs, 303–308.

Budapest városfejlesztési koncepciója 2000–20015. Budapest, 2000

Buyer Power and its impacts on Competition in the Food retail Distribution Sector of the European Union. Final Report. Dobson Consulting, Nottingham, UK, 1999

Castells, M. 1989: *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process.* Blackwell: Oxford

Dawson, J., Burt, S. 1998: European Retailing: Dynamics Restructuring and Development Issues In: *The New Europe: Economy Society and Environment* (Pinder, A. szerk.) Wiley: Chichester, 157–76.

Dékány T. 2002: Ami van, és ami nincs: Bevásárlóközpontok és szabályozási politikájuk. *Falu-Város-Régió* 2002/1. 3–10.

Douglas, M. J. 1995: Privatisation Growth and Sustainability of the Retail Sector in Budapest. *Moravian Geographical Reports* 3(1–2), 44–52

Drtina, T. 1998: Retailing in Europe: Crossing the Borders. INCOMA, Prague

Gauder P. 1997: A bevásárlási forradalom hatása a városfejlesztésre. *Falu-Város-Régió* 1997/9–10. 41–46.

Giddens, A. 1990: *The Consequences of of Modernity.* Polity Press: Cambridge

Giese, E. 2003: Auswirkungen integrierter grosflächiger Shopping-Center auf den innerstädtischen Einzelhandel in Mittelstädten Westdeutschlands. *Münstersche Geographische Hefte* 46. Wilhelms Universität Münster: Münster, 125–144.

Glennie, P., Thrift, N. 1996: Consumption, shopping and gender . In: *Retailing, Consumption and Capital.* Longman: Harlow, 221–237.

Glennie, P. 1998: Consumption, consumerism and urban force: historical perspectives. *Urban Studies*, (35) 5–6., 927–951.

Grotz, R., Waldhausen, K., Apfelbaum, J. 2000: Jüngere Veränderungen des Einzelhandels in Stadtteilzentren. Das Beispiel Bonn. *Geographische Handelsforschung*, Band 4, 99–128.

Guy, M. 1998: Controlling over Retail Spaces: The Impress of Planning Politics in Europe. *Environment and Planning A* 30., 37–47.

Harris, N. 1997: Cities in a Global Economy: Structural Change and Policy Reactions. *Urban Studies* 10., 1693–1703.

Hernandez, T., Bennison, D., Cornelius, S. 1998: The organisational context of retail location planning. *Geojournal* (45) 4., 299–309.

Heinritz, G., Klein, K. E., Popp, M. 2003: *Geographische Handelsforschung.* Gebüder Borntraeger Verlagsbuchhandlung: Berlin-Stuttgart.

Kaiser, C., Friedrich, K. 2000: Chancen und Probleme ostdeutscher Stadtzentren in Konkurrenz zu peripheren Einzelhandsstandorten. *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, (44) 2., 100–112.

Kulke, E. 1996: Raumliche Strukturen und Entwicklungen. *Praxis Geographie* 4., 42–55.

Kulke, E. 2003: Dienstleistungen in dem Transformationsprozess. *Geographie und Schule* 25, 142–146.

Law, M., Crewe, L. 1996: Shop work: the image, customer care and the restructuring employment. In: *Retailing, consumption and capital*. (Wrigley, N., Lowe, M., szerk.) Longman: Harlow, 196–207.

Lowe, M. 2002 Taking economic and cultural geographies seriously. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geographie* (93) 1., 5–7.

Lupton, R.A. 2002: Retailing in Post-socialist Central Europe *The European Retail Digest* 33, 45–49.

Miller, D. 1999: *A theory of shopping*. Polity Press: Cambridge

Morris, A. E. J. 1993: *History of Urban Form*. Longman Scientific & Technical: Harlow.

Nagy E. 2005: Adaptation and differentiation: the corporate strategies of international investors in the emerging retail market of Hungary. In: *Foreign Investments and Regional Development in East Central Europe*. (Turnock, D. szerk.) Ashgate: London, 267–291.

Nagy E., Nagy G., Kiss J. P., 2003: Szeged: kihasználatlan tartalékok és részsikerek. In: *Várossiker alföldi nézőpontból*. (Timár J., Velkey G. szerk.) MTA RKK Alföldi Tudományos Intézet, MTA Társadalomkutató Központ: Békéscsaba–Budapest, 120–162.

Poole, G., Clarke, G., Clarke, M. 2002: Growth, concentration and regulation in European grocery retailing. *European Urban and Regional Studies* (9)2., 167–186.

Power, M., 2005, Working the Spaces of Neoliberalism. *Antipode* (37) 3., 606–612.

Pütz, R. 1999: Modernisierung durch Internationalisierung? Die Transformation des Einzelhandels am Beispiel Polen. *Mainzer Kontaktstudium Geographie*, Vol. 5, 99–118.

Regulska, J. 1996: Decentralisation and Deconcentration: Struggle for Political Power in Poland. *Environment and Planning C: Government and Policy* 14.

Raco, M. 2005: Sustainable Development, Rolled-out Neoliberalism and Sustainable Communities. *Antipode*, (37) 2., 328–347.

Rodriguez-Pose, A., Zademach, H. M., 2003: Rising Metropoli: The Geography of Mergers and Acquisitions in Germany. *Urban Studies* Vol. 40. No. 10, 1895–1923.

Sassen, S. 1991: *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press: Princeton, NJ

Schröder, R. 1999: Einzelhandelslandschaften in Zeiten der Internationalisierung. Birmingham, Mailand, München, *Geographische Handelsforschung*, Band 3.

Scott, A. J., Stroper, M. 1986: Production, work, territory: A geographical anatomy of industrial capitalism. Allen and Unwin: London

Steinbach, J. 1994: Urbanität – Beiträge zu einem verhaltenstheoretischen und planungs-bezogenen Konzept. *Raumordnung und Raumforschung*, (52) 3., 212–221.

Swyngedouw, E., Moulaert, F., Rodriguez, A. 2002: Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban development Projects and the New Urban Policy. *Antipode*, (34) 3., 542–577.

Sykora, L. 1994: Local Urban Restructuring as a Mirror of Globalisation Processes: Prague in the 1990s. *Urban Studies* 7., 1149–1166.

Sykora, L. 1999: Local and Regional Planning and Policy in East central European Transitional Countries. In: *Geography of Societal Transformation in the Czech Republic* (Hampl, M. et al szerk.) Charles University: Prague, 153–179.

Taylor, Z., 2001: Retail restructuring in the Polish transitional economy, *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* (92) 2., 185–201.

Temelová, J., (2004), *The role of high profile buildings in physical revitalization of inner city. Case study of Golden Angel project in Prague.* (Report) Charles University, Department of Social Geography and Regional Development: Prague

Thrift, N. 2001: It's the romance, not the finance that makes the business worth pursuing. Disclosing a new market culture. *Economy and Society* 4., 412–432.

Urban Development and Urban Policy in Germany. An overview. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Bonn, 2000 1–77.

Vance, E. 1977: *The Scene of Man. The Role and Structure of the City in the Geography of Western Civilization*, Harper and Row: London

Weber, R. (2002): Extracting Value from the City: Neo-liberalism and Urban Redevelopment. *Antipode*, (34) 3., 517–540.

Wrigley, N., Lowe, M. 1996: Towards a New Retail Geography. In: *Retailing Consumption and Capita* (Wrigley, N., Lowe, M. szerk.) Longman: Harlow, 3–30.

Jegyzetek

- 1 A szerző fordítása.
- 2 Ennek következményeként az európai piacon nemzetközi „szuperhatalmak” emelkedtek fel a kilencvenes években (Wal-Mart, Carrefour/Promides, Metro, Kröger/Fred Meyer, Ahold, Intermarché/Spar, Kmart, Tengelmann stb.), ugyanakkor drámai módon csökkent a „függetlenek” (5 üzletnél kevesebbet üzemeltető kereskedők) száma (Wrigley–Lowe, 2002).
- 3 A 2004-es bővítés előtti Európai Unió valamennyi tagországában a verseny erősödése, a tőke- és szervezeti koncentráció felgyorsulása tapasztalható a nyolcvanas évek végétől kezdve. A legkoncentráltabb (egy-egy ágazatban csupán néhány vállalatcsoport dominanciájával jellemezhető) piacok között tartják számon a britet és a franciát, s az utóbbi néhány év összeolvadásainak, illetve akvizíciónak köszönhetően a németet is. Dél-Európa országaiban is hasonló irányú folyamat zajlik, de a „függetlenek” száma magasabb, a piac szervezeti szempontból és a kereskedelmi alapterület térbeli eloszlását tekintve is elaprózottabb. Az átalakuló gazdaságok piaca – beleértve az újraegyesített Németország keleti tartományait is – ugyanakkor sajátos, duális struktúrával rendelkezik: a nagyszámú, tőkeszegény, innovációkra képtelen „minivállalkozások” tömege mellett jelent meg néhány tőkeerős, nagyléptékű fejlesztéseket megvalósító szereplő, ami rendkívül gyors tőke-, szervezeti és térbeli koncentrációt eredményezett a kilencvenes évek közepétől/végétől kezdve. A folyamatban nemzetközi szereplők játszottak kulcsszerepet, melletteük azonban a multinacionális cégekéhez hasonló stratégiát kialakító hazai szervezetek, illetve specializált kisvállalkozások is megkapaszkodtak. (Drtina 1998; Birkin–Clarke, G.–Clarke, M. 2001; Heinritz–Klein–Popp 2003; Nagy 2005)
- 4 1985 és 1994 között a 10 legnagyobb élelmiszer-kereskedelmi vállalat piaci részesedése 46%-ról 78%-ra növekedett (Buyer power... 1999).
- 5 2000 m²-nél nagyobb alapterületű kiskereskedelmi létesítmények építésére csak középszintű (Mittelzentren), vagy magasabb hierarchiaszinten álló centrumokban adnak engedélyt a tartományi építési minisztériumok.
- 6 A lokális szintű tervek kontrollálja ugyanakkor szövetségi szinten is megtörténik, a szövetségi kormány által (infrastruktúra-fejlesztésre, revitalizációra stb.) biztosított források felhasználásának szigorú követésével.

- 7 Trierben (Németország, Rajna-Pfalz tartomány) készített interjúink szerint az utóbbi évek legnagyobb, a belváros peremén megvalósított fejlesztése (Allee Center) a tervek szerint a belvárosi kereskedelem térbeli „folytatása” lett volna, kisebb specializált üzleteket tömörítve. Végül azonban a beruházó (ECE Group) szempontjai döntöttek, és a nagy alapterületű, alacsony árkategóriájú termékeket forgalmazó szereplők jutottak meghatározó szerephez. Ugyanakkor a belvárosban jelentős számú üres üzlethelyiség található (rontva a városképet), amelyeket a fennálló adójogszabályok miatt tulajdonosaiknak „nem éri meg” kiadni.
- 8 Ehhez sok szereplő (helyi politikusok, várostervezők, gazdasági szervezetek és érdekképviseletek) együttműködésére lenne szükség – ennek megvalósítására hivatott a mind több városban alkalmazott „városmenedzser” –, a nyitvatartási idő szabályozására, a környezet minőségének javítására, horizontális szövetségek létrehozására stb. Vitatható azonban, hogy ezek eredményesek lehetnek-e a növekvő bérleti díjak mellett. Trierben pl. a városrész-központokban („Stadtteilzentren”) a saját tulajdonú ingatlanban működő kereskedőknek sikerült „túlélniük” az elmúlt két évtized szerkezeti változásait.
- 9 Magyarországi kutatásaink szerint a nemzetközi kereskedelmi láncok leányvállalatainak belépése a hazai szerveződésekbe is ebbe az irányba hatott, ami máig akadály a kereskedelem egységes lobbitevékenysége kialakításának.
- 10 Magyarországi felméréseink (1994) és hazai (2001–2005), illetve csehországi (1999, 2005) interjúink szerint a kereskedelmi szakma egészének megítélése alapvetően negatív volt a fogyasztók, de még a kereskedők körében is. A nemzetközi szereplők megjelenésétől a szolgáltatások színvonalának javulása mellett a hazai szereplők is az üzleti magatartás (etika) változását várták.
- 11 Rewe, Tengelmann, Metro, Spar, Quelle–Karstadt.
- 12 A folyamat keleti német tartományokban is elhúzódó jogvitákat, pereket eredményezett, lassítva a tulajdonviszonyok tisztázását, illetve megnehezítve a nagyobb léptékű beruházásokhoz szükséges területek akvizícióját.
- 13 Magyarországon pl. 2005 decemberében fogadták el az új kereskedelmi törvényt (két évig húzódó vita után), amely az 1978-as jogszabályt „váltja fel” 2006 júniusában.
- 14 A 6000 m²-nél nagyobb alapterületű fejlesztések esetében kötelezővé tették hatástanulmány készítését, illetve a főváros területén kialakított zónákra vonatkozóan meghatározták az ilyen jellegű fejlesztések maximális alapterületét.
- 15 A szegedi felmérést az Alföld III (MTA Stratégiai Kutatások) keretében végeztük el (témavezető: Dr. Timár Judit; a kérdőív szerkesztője: Velkey Gábor és Szoboszlai Zsolt). A részletekről ld. Szoboszlai–Murányi: Sikeres városok a lakosság véleményének tükrében. In: Várossiker – Alföldi nézőpontból. MTA RKK ATI–MTA Társadalomkutató központ, Békéscsaba-Budapest, 2003. 78–119. A békéscsabai vizsgálat az MTA RKK ATI Békéscsabai Osztály és a Jelenkutató Kft. együttműködésével készült, 1000 főre kiterjedő, életkor, nemek és lakóhely szerint reprezentatív kérdőíves felmérés keretében.
- 16 A 2004-ben Békéscsabán készített interjúink tanúsága, valamint a helyi stratégiai tervezési folyamatban szerzett tapasztalataink szerint a társadalmi tervezés alapelvei és gyakorlata sem ismertek a helyi döntéshozók többsége számára. Céljuk egy gyakorlati célokat szolgáló, projektorientált dokumentum gyors elkészít(tet)ése, amely a forrásszerzés (külső szereplők által meghatározott célrendszerhez igazodó pályázati tevékenység) háttéréül szolgál.
- 17 A tervezési-szabályozási háttérrel kapcsolatos megállapításainkat a hivatkozott szakirodalom mellett a Magyarországon (1994; 2003–2005) és Csehországban (1999; 2005) a külföldi befektetőkkel és a hazai kereskedelmi szervezetekkel, valamint helyi tervezőkkel készített interjúinkra alapozzuk.

LOSONGZI LÍVIA

SZEMLE

Made in Europe Az EU új kommunikációs stratégiája

Bajban van az EU-kommunikáció? A szerző tanulmányában e kérdésre keresi a választ, bár – sajátos kommunikációs nézőpontú megközelítést alkalmazva – a vázolt problémák egy része messze túlmutat az EU-kommunikáció témakörén.

Európa ma többféle válságtól szenved. Schöpflin György, európai parlamenti képviselő, 2005-ben, a Savaria Nemzetközi Nyári Egyetemen tartott előadásában mindenekelőtt a legitimációs válságot emelte ki: mint mondta, „elfelejtettük, vagy egyszerűen nem tudjuk, hogy miért kell nekünk az európai integráció, miért jó és hasznos az Európai Unió, mit várhatunk tőle. Azok a magyarázatok, amelyek 30 évvel ezelőtt hatékonyak voltak, miszerint legyen béke, legyenek határok, legyen jólét, ma már nem hatásosak, hiszen van béke, aránylagos jólét, és jól tudjuk, hogy ezek nem Európától függenek.”

Az emberek tehát nem kapnak választ arra, hogy mire jó az integráció, mint ahogy arra sem, hogy milyen Európát akarnak építeni a huszonötök? Meddig lehet tovább bővíteni az EU-t, vagy másképpen fogalmazva, hány tagot bír el még a Közösség? Mi a jövő: szabadkereskedelmi övezet, vagy politikai Európa? Cél vagy eszköz a politikai integráció? Hol a határ a szociális és a piaci Európa között? Képes-e az Európai Unió önálló erőként megjelenni a világpolitikában? Mi lesz a sorsa az egyébként rosszul időzített, és ezért kudarcot is vallott Alkotmányszerződésnek?

Az Európai Bizottság nincs könnyű helyzetben. Elképzeléseit és döntéseit szinte mindenhol szkeptikusan, de legalábbis kritikusan fogadják. Ezért megtalálta azt a mondatot, amelyet – mint a Berliner Zeitung 2006. február 2-ai számában írja – mindig is szívesen alkalmaznak azok a kormányok, amelyeknek nem túl jó a nyilvános megítélésük: a hiba a kommunikációban van. Az Európai Bizottság a nyilvánosság hiányával próbálja magyarázni azt a tény, hogy a Közösség politikája olyan gyakran érthetetlen, megfeledkezve arról az apróságról, hogy az uniós intézmények egyszerűen képtelenek elmagyarázni, mit is csinálnak. Nyelvezetük hihetetlenül bonyolult és bürokratikus. A témában e tanulmány írása előtt rövid közvélemény-kutatást végeztem amúgy rendkívül naprakész és tájékozott ismerőseim körében. Az egyik legtalálóbb jellemzés szerint az EU olyan, mint egy házibuli: a bennfentesek felszavakból is értik egymást, és remekül szórakoznak, a kívülről érkezők viszont nem ismerik ezt a szlenget, és azt se tudják, miről van szó. Aki olvasott már bármilyen uniós javaslatot vagy előterjesztést, az megerősítheti, hogy ezek többsége egyszerűen emészthetetlen a polgárok számára. Senkinek még csak eszébe sem jut az a gondolat, hogy az EU adott döntései a jólétet, a biztonságot, vagy éppen Európa súlyának növelését szolgálják. Még azok a szóvivők is elfeledkeznek a közérthetőségről, akik nem is olyan régen újságíróként követeltek világos válaszokat az EU-elöljáróktól.

Mit akar az EU?

Ily módon a polgárok egész egyszerűen nem értik, hogy mit akar az EU: egyáltalán nem világos, hogy mi történik Brüsszelben, ki, hogyan és mire van befolyással, kinek a kezében van hatalom, kit lehetne felelősségre vonni, vagy hogy mi az értelme néhány előírásnak. Nagyon sokan úgy érzik, hogy Brüsszelben nem törődnek a napi ügyekkel. Mások viszont azt gondolják, hogy az Európai Unió olyan ügyekkel foglalkozik, amelyek nemzeti vagy regionális hatáskörbe tartoznak, és úgy tekintenek a bizottsági akciókra, mint identitásukat veszélyeztető tevékenységre.

Gondot jelent az is, hogy az EU-val kapcsolatban mindig csillagászati összegekről van szó: ezek egyszerűen megfoghatatlanok a mindennapi ember számára. Az újonnan csatlakozott országokban a támogatások túl gyakori emlegetése miatt ráadásul rossz értelmezést nyer az európai integráció egyik alapeszméje, a szolidaritás: csupán pénzre és annak elköltésére redukálódik a téma. Ez a szemlélet csak arra jó, hogy az emberek az Európai Közösséget egyfajta banknak tekintsék: ha jók a referenciák, ha jól pályáznak, akkor sok pénz jön, és az ország jól járt a csatlakozással, ha viszont nem, akkor a közvélemény csalódottságot érez, és erősödnek azok a hangok, melyek szerint az EU-nak a keleti bővítéssel csak újabb piacok kellettek.

Az állampolgárok azért is elégedetlenek, mert a gazdasági gondok növekedésével egyre többen okolják magát az Európai Uniót a problémákért. Az emberek többsége a munkanélküliség csökkentését, a környezet fokozott védelmét, a szegénység – illetve a kü-

lönbségek – mérséklését várná az integrációtól. A Bizottság és az európai intézmények viszont az európai értékekre is szeretnék felhívni a figyelmet, és meg akarják értetni a távlati célokat is. A nyelvezet után talán ez jelenti a másik legnagyobb problémát. A tapasztalatok ugyanis egyértelműen azt mutatják, hogy bárkiről is legyen szó, közigazgatásban dolgozóról, gazdálkodóról vagy kisvállalkozóról, friss diplomásról vagy diákról, az embereket kizárólag az érdekli, ami az egyéni sorsukat, a napi életüket érinti és befolyásolja. Ezt igazolják vissza a mind a 25 tagállamban működő Europe Direct információs hálózathoz, vagy a hazai EU-vonalhoz érkezett kérdések is. A legtöbben a szakpolitikák gyakorlati következményeivel, ösztöndíj-lehetőségekkel, szociális juttatásokkal, szolgáltatásnyújtással, utazással kapcsolatban érdeklődnek, és persze egyéni problémákra keresik a választ. Szinte elenyésző azok száma, akik valamelyik intézmény működésére vagy a törvényhozás folyamatára kíváncsiak.

Néhány éve, a Konvent megalakulása előtt, indult egy vita a tagállamokban és a csatlakozásra váró országokban „Európa jövője” címmel. Nantes-ban, a megnyitón megdöbbentő volt, hogy az előre felkért hozzászólók csak és kizárólag olyan hétköznapi dolgokról beszéltek, mint hulladékfeldolgozás, bevándorlók, munkavállalás stb. Az európai integráció egyik alapító országában és mindmáig egyik motorjának tartott államában szó sem esett az európai eszmékről vagy a Közösség jövőjéről. Itthon a Külügyminisztérium honlapján lehetett hozzászólni a vitához: az érdeklődők száma említésre sem érdemes.

Mit akarnak a polgárok?

Kozák Ákos, a GFK Hungária Piackutató Intézet igazgatója szerint az átlagember számára teljesen érdektelen, indifferens szó és fogalom az olyasmi, hogy Európa jövője, alkotmány vagy lisszaboni stratégia. Inkább az érdeklő, hogy a szomszédjába egy bevándorló költözik, aki esetleg elveszi a munkahelyét. A magasztos célokra nincs szükség a mindennapok megéléséhez, sőt ne is legyen feladata a közembernek, hogy a következő néhány évtizedet meghatározó politikai és gazdasági egységekben gondolkodjon, és világpolitikai összefüggéseket keressen. Számukra inkább az lehet kérdés, hogy a távlati célkitűzések mikor fognak a mindennapok tapasztalataiban megjelenni? EU-kommunikációra persze szükség van, hiszen egyrészt el kell adni az EU-t, magát a fogalmat, a politikai keretet. Másrészt pozitív képet kell kialakítani a mindennapokról, a munkaerő-vándorlásról, az egészségügyi ellátásról stb. Véleménye szerint egyébként nem a legjobb időpontban van ma az EU életciklusát tekintve. Hosszú ideje recesszió van, elsősorban az integráció egyik fő hajtóerejét jelentő Németországban, másrészt pedig rendkívül megnöttek a különbségek az Európai Unión belül. Amíg nincs valami kiegyenlítődés vásárlóerőben, életszínvonalban, addig nem valószínű, hogy magasztos célokat tömegesen el lehetne fogadtatni.

Van még valami, ami elég nehézkessé teszi az állampolgároknak szóló információáramlást: legyünk őszinték, az EU mint téma nem igazán izgalmas. Egy norvég újságíró a közelmúltban ezt úgy fogalmazta meg, hogy „kicsit kevés benne a szex”. Egy-egy döntés megszületése akár

éveket is igénybe vehet, a mögötte húzó-dó alkufolyamatot nem lehet nyomon követni, nincsenek látványos akciók, és az a szabály vagy rendelet, ami a végén napvilágot lát, nem igazán emeli meg az adrenalin szintet.

Az elégedetlenek sorában meg kell említeni azokat a szervezeteket és intézményeket is, amelyeknek a feladata az úgynevezett EU-kommunikáció, mert nem látják munkájuk kézzelfogható eredményét. Pedig ha az ember megnézi, milyen tevékenységeket is folytatnak az arra hivatottak a 25 tagállamban, nagyon színes képet lát: hírlevélről a nemzeti vitákig, iskolai projektektől az Európa Napokig, fiatalok fórumától a regionális szemináriumokig, road show-k szervezésétől a vetélkedőig szinte minden megtalálható a kínálatban. Az emberek mégis azt mondják, hogy kevés az információjuk, és az Eurobarométer felmérései is azt támasztják alá, hogy a tagországokban az állampolgárok nem sokat tudnak az EU-ról.

Ez természetesen csak az általánosságokra vonatkozik, és néha nehéz is megérteni, miért van szükség ilyen típusú felmérésekre? Az uniós tagállamokban élő polgárok nagy részének ugyanis feltehetően a belpolitikai eseményekre sincs nagyobb rálátása, mint az uniós ügyekre. Mint ahogy Hegedűs István, a Magyarországi Európa Társaság (MET) elnöke mondja, egyáltalán nem biztos, hogy az emberek nagy részét a napi belpolitikai események a néhány botrányon kívül egyáltalán megérintik. Nem várható, hogy a közvélemény folyamatosan nyomon kövesse, hogy mi történik az Európai Parlamentben, hiszen nem napi ügyekről van szó. Azt sem lehet mindig „lefordítani”, ami a nemzeti parlamentekben történik: ki érti például, hogy mi

ként születik egy jogszabály a törvények elfogadásáról? Hegedűs az Eurobarométer által végzett felmérésre hivatkozik: az európai állampolgárok és az európai intézmények viszonyát vizsgáló bizalmi index szerint a tagállamokban élők jobban bíznak az uniós intézményekben, mint a nemzetiekben. Vigyázni kellene arra, hogy véletlenül vagy szántszándékkal ne romboljuk le a meglévő, ösztönös bizalmat ezekkel szemben. Viszont az Európai Parlamentben, illetve a Tanácsban történeteket, vagy éppen az Európai Bíróság ügyeit nem érdemes úgy megközelíteni, hogy miként vigyük le az átlagember szintjére, reménytelen feladatokat ugyanis nem érdemes vállalni – vélekedik a MET elnöke.

Az ún. EU-kommunikátorokat vigasztalhatja az a tudat, hogy az emberek többsége Európa-szerte naprakész a saját területét érintő témákat, jogszabályokat, rendeleteket illetően. Ha valaki Nagy-Britannia bármely szegletében farmerekkel találkozna, jócskán meglepődne azon, hogy mennyire tisztában vannak a közös agrárpolitika (KAP) várható változásaival, azok hatásával. A mezőgazdaságnál maradvá, a portugál gazdálkodók többségének nyilván fogalma sincs arról, hogy merre tart az EU, de már a 2004-es bővítés előtt 3–4 évvel tudták, hogy terméneiknek mely újonnan csatlakozó országok jelenthetnek konkurenciát az európai agrárpiacon. Ugyanakkor gyakran zavart okoz, hogy nemzetállami ügyeket az Európai Közösségen kérnek számon, és nem egyértelmű a közvélemény számára, hogy például az orvosi ellátáshoz, egyáltalán az egészségbiztosításhoz vagy a bérekhez önmagában az EU-tagságnak nem sok köze van. Csak érdekességként érdemes megemlíteni, hogy 2004 tavaszán, né-

hány héttel a csatlakozás előtt egy kis füzetecskében közzétették azokat a kérdéseket, amelyeket a máltai polgárok tettek fel a leendő tagsággal kapcsolatban. Az erős vallásosságáról ismert országban egy fiatal nő azt kérdezte, hogy az uniós tagsággal kötelező lesz-e a válás is(!).

Új kommunikációs stratégia

Fel kell tenni tehát a kérdést: mi az igazán fontos? Vagy lehet-e egyáltalán ily módon feltenni a kérdést? Hiszen mindez nem változtat azon a tényen, hogy az EU demokrácia deficitel küzd: az emberek úgy érzik, a döntések a megkérdezésük nélkül születnek. A felmérések azt mutatják, hogy a tagállamok polgárai nagyon keveset tudnak arról, mi történik a színpalak mögött, hogyan zajlik a lobbizás, milyenek is valójában a háttéralkuk. Márpedig a reformokhoz, a további bővítéshez és az integráció mélyítéséhez meg kellene nyerni a közvéleményt. Persze nemcsak ahhoz, hiszen pl. az euró bevezetéséhez szükséges feltételek teljesítése komoly költségvetési megszorításokkal járhat, ez pedig adekvát információk nélkül az EU ellen fordíthatja a közvéleményt. Pláne, hogy a tagállamok többségében a politika nem használja, csak ürügyként használja az Uniót. Tehát szükség van a kommunikációra, de mi legyen az üzenet?

Talán ez az egyik legnehezebb kérdés: Margot Wallström, az Európai Bizottság kommunikációért felelős biztosa azt mondja, hogy közös európai üzenetek kellene. De hogyan lehetséges 25 különböző kultúrájú, hagyományú, gazdaságilag eltérő helyzetű országban egységes üzenetet megfogalmazni? Kétségtelenül fontos lenne elmondani, hogy mi

van az egyes döntések hátterében, és hogy mit miért tesz az Unió, de néha szó és valóság nagyon távol van egymástól. Lehet beszélni a lisszaboni stratégiáról és Európa csökkenő versenyképességéről, de az emberek számára csak akkor válik napi problémává, ha munkások tucatjai vesztik el állásukat a kínai textil-dömping miatt. Jean Luc Dehaine belga EP-képviselő, volt kormányfő megfogalmazása szerint el lehet ugyan magyarázni egy tanácskozáson, hogy Európa jó dolog a stabilizáció és a béke szempontjából, de amikor az emberek hazamennek, nem látják a kapcsolódást. Ugyanennél a gondolatnál maradva, mit jelenthet a svédek számára Európa békét stabilizáló szerepe, hiszen az országban kétszáz éve nem volt háború. Az EU-t tehát kézzelfogható közelségbe kell hozni – ismerte fel az Európai Bizottság.

Persze ehhez szükség volt arra a sokkra, amit az Európai Alkotmány franciaországi és hollandiai elutasítása okozott. A politikusok végre ráébredtek, hogy valóban meg kell hallgatni az embereket, és nem elegendők az ad hoc kampányok. Ugyanilyen fontos, hogy az európai intézmények megszabaduljanak az átláthatóság hiányának a vádjától. „El-szántak vagyunk abban, hogy megvilágosítsuk a brüsszeli döntéshozatali mechanizmust” – mondta José Manuel Barroso, az Európai Bizottság elnöke. Ezért az interneten hozzáférhetővé tették 1300 – korábban titkosnak minősített – szakértői munkacsoport listáját. Ezek a szakértők készítik elő a Bizottság döntéseit. A nyilvánosság számára mindaddig ismeretlen volt, hogy kik vesznek részt ezekben a munkacsoportokban, és mi a tevékenységi körük. A nyitás további jeleként a Bizottság intézményközi egyeztetést javasolt a jobb átláthatóság érde-

kében. A célok között szerepel a dokumentumokhoz történő hozzáférés egyértelműbb szabályozása is. Az átláthatóság (az oly nagy kedvvel használt transzparencia kifejezés) ugyanis a gyakorlatban még közel sem olyan evidens, mint a szavakban. A biztosok továbbra is zárt ajtók mögött vitáznak.

A Bizottságot minden bizonnyal elgondolkodtatta a csekély részvételi arány a legutóbbi európai parlamenti választásokon. Köztudott tény, hogy az európai intézmények ismertsége meglehetősen alacsony, ám az EP-választások idején mindig kiderül, hogy a tagállamokban élők milyen kevéssé érdeklődnek a közösségi ügyek iránt. A gondot igazán az jelenti, hogy ötvenként egyre kevesebben és kevesebben szavazzák meg a képviselőket, ez pedig tovább növeli az amúgy is meglévő demokrácia deficitet (vagy legalábbis annak érzetét). Brüsszelben még valamire rájöttek, vagy legalábbis most már nyíltan hangoztatják: a rossz imázsért egyértelműen a tagállami kormányokat teszik felelőssé, amelyek szívesen hátrítják a felelősséget az EU-ra a meghozott döntéseik miatt. Meg kell tehát osztani ezt a felelősséget. Lehetőleg úgy, hogy a legitimációs deficit is csökkenjen.

A demokrácia mértéke mindenhol attól függ, hogy ez egyének mennyire vesznek részt a társadalmat érintő ügyekben – állítja Margot Wallström. Úgy kell mindent elmagyarázni az embereknek, hogy megértésük, mindez hogyan érinti őket. A kihívások a jövőben szaporodni fognak: a tagállamokban élőknek joguk van tudni arról, hogy az EU milyen tevékenységet végez, és mit képvisel, mint ahogy ahhoz is, hogy részt vegyenek az európai projektben. Az Európai Unió ugyanis politikai projektté fejlődött, azonban még nem találta meg az

utat az emberek szívéhez és gondolataihoz. Ehhez arra van szükség, hogy a tagok a közösségi ügyeket ne csak nemzeti szempontokat figyelembe véve kommunikálják, hiszen az Európáról szóló polémia nem csupán brüsszeli ügy.

Erre a stratégiára épül a Bizottság új európai kommunikációs politikája, az úgynevezett D-terv, amelyet az Európai Bizottság 2005 októberében indított útjára. A program a demokrácia (Democracy), a párbeszéd (Dialogue) és a vita (Debate) angol nevének kezdőbetűiről kapta elnevezését. A D-terv gyakorlatilag egy vitára szólító keretprogram, amelynek célja, hogy minél több polgárt bevonjon az Európa jövőjéről folyó párbeszédbe. Az így létrejövő konszenzusra azért van szükség, hogy a közösség választ tudjon adni az előtte álló kihívásokra.

Az Európai Bizottság kommunikációs stratégiáért felelős alelnöke szerint helyre kell állítani a közvélemény Európába vetett bizalmát, és az embereknek éreznük kell, hogy képesek a döntéshozatal folyamatát befolyásolni. A polgároknak jobban odafigyelő, és ily módon elvárásaiknak jobban megfelelő Európára van szükség. Margot Wallström, a terv elindítója úgy látja, hogy a tagállamokban élők súlyos kérdéseket tesznek fel életkörülményeikkel, munkahelyükkel, biztonságukkal vagy éppen a bevándorlással kapcsolatban. Európának úgy kell megújulnia, hogy ezekre a kérdésekre is választ adjon. A D-terv egyébként hosszú távú program, folytatódnia kell a jelenlegi Bizottság teljes idejében, sőt utána is.

A D-terv értelmében az Európa jövőjéről szóló vita folyamatot a nemzeti kormányoknak kell életre hívnuk. A Bizottság ehhez kész segítséget nyújtani azzal, hogy témákat, menterendet és közös

megközelítést kínál, ezenkívül együttműködik a nemzeti kormányokkal a vitát elősegítő lépések tervezésében és finanszírozásában. A viták tapasztalatait 2006 májusában kívánták megvitatni, és az ennek nyomán készített dokumentumot a júniusi EU-csúcson mutatják be.

A program szerint a párbeszédet nem szabad kizárólag a politikai vezetők és a hagyományos érintettek körére korlátozni, hanem érintenie kell a civil társadalmat, a szociális partnereket, a nemzeti parlamenteket és a politikai pártokat is. A D-terv hangsúlyozza, hogy a párbeszéd során figyelembe kell venni a nemzeti, regionális és helyi sajátosságokat: ennek ellenére a feladat az, hogy a polgárok figyelmét Európa jövőjére irányítsa, és megvitassa, milyen hozzáadott értékkel, illetve konkrét előnyökkel jár a közösségi szintű cselekvés. A program szerint a vitákat a következő három témakör köré kellene csoportosítani: „Európa társadalmi, gazdasági fejlődése”; „Az Európához és az Unió feladataihoz fűződő elképzelések”; valamint „Európa határai és szerepe a világban”.

A Bizottság az Európai Parlamenttel és a többi uniós intézménnyel együttműködésben kívánja az uniós polgárok minél szélesebb körét bevonni a dialógusba. A kezdeményezés kiterjed arra is, hogy az uniós biztosok gyakrabban látogassanak el a tagországokba, támogassák a polgárok projektjeit, és építsenek ki szorosabb kapcsolatokat a nemzeti parlamentekkel. A terv értelmében a széles körű nyilvános vita ösztönzéséhez növelni kell a Europe Direct hálózatok szerepét. Az elképzelések között szerepel az „Európai Kerekasztal a Demokráciáért” elnevezésű fórum és az Európai Jóléti Nagykövetek hálózatának létrehozása is. Ez utóbbit korábbi minták, például az

ENSZ hasonló kezdeményezései alapján alakítanak ki. A „nagykövetek” a tagállamokban tevékenykednének, és a nagyközönség előtt is nyitott találkozókön, beszélgetéseken olyan kérdésekkel foglalkoznának, mint az oktatás, a szegénység elleni küzdelem vagy a kutatás-fejlesztés. A párbeszédhez szeretne segítséget adni az Eurobarométer tervezett kérdésközlésére is, amelyben a polgárok véleményét kívánják felmérni a projekttel kapcsolatban.

A D-terv ugyanakkor hangsúlyozza, hogy a vita csak akkor lehet sikeres, ha a tömegkommunikáció, elsősorban a televízió is nyilvánosságot ad neki. Jobban ki kell használni az internet adta lehetőségeket is. Ami a pénzügyi segítséget illeti, a polémia lebonyolításához 2005 elején 9 millió eurós költséggel kalkuláltak, ám ennek kétharmadát már az alkotmányratifikációs folyamatában szétosztották a tagállamok között. A megmaradt forrásokból a tagországok és a civil társadalom kezdeményezőit kívánják támogatni. A Bizottság a tervek szerint a 2006-os költségvetésből további 6 millió eurót kíván biztosítani a vita sikeréhez.

A megvalósításhoz szükséges stratégiát a Fehér Könyv tartalmazza, amelyet 2006. február 1-jén hoztak nyilvánosságra. A mindössze 14 oldalas dokumentum célja, hogy mozgósítsa az összes érintett szereplőt: a közösségi intézményeket és szervezeteket, a tagállamokat, a regionális és helyi hatóságokat, a politikai pártokat és a civil társadalmat. A végső cél ugyanis az, hogy a polgárokban tudatosság ébredjen, és elkötelezettség alakuljon ki az EU-val szemben. A Fehér Könyv egyik fő javaslata szerint létre kell hozni egy olyan keretet, amely meghatározza a polgárok jogát az európai politikákról adott tisztességes és tel-

jes körű információhoz. Ez történhet egy nem kötelező kommunikációs charta útján, amely kijelentené, hogy a polgárok jogosan elvárhatják az intézményektől a tájékoztatást, vagy pedig egy önkéntes kommunikációs viselkedési kódex segítségével, ami kötelezne bizonyos EU-szereplőket, hogy tartsák tiszteletben a kommunikáció jó gyakorlatait. A Fehér Könyv fontos eleme az Európa jövőjéről szóló, húsz nyelven működő internetes vitafórum. Ezen – a Bizottság reményei szerint – az Unió jövőjéről folytathatnak vitát a tagállamok polgárai, és mondhatják el gondolataikat, indítványait, valamint azt, hogy szükség van-e, és milyen tartalommal egy chartára vagy viselkedési kódexre. A Fehér Könyv ezenkívül olyan javaslatokat is tartalmaz, amelyek az állampolgári nevelés javítását célozzák tanárok hálózatának létrehozásával vagy egy digitálisan összekapcsolt Európa víziójával.

A Fehér Könyv nagyobb szerepet szán a médianak is, de mindenekelőtt az olyan új technikákra számít, mint az internet. Ennél pontosabb meghatározás azonban nem szerepel a stratégiában, csupán annyi, hogy kívánatos lenne egy, a szakmai standardok alapján működő intézményközi szolgálat létrehozása. Szükség lenne az európai közvélemény jobb megértésére is. Ezért meg kellene alakítani a közvélemény-kutatás nemzeti szakértőinek hálózatát, de nem ártana egy független európai közvélemény-figyelő sem. Tulajdonképpen az egész Fehér Könyvet úgy kell szemlélni, mint valamiféle vita-alapot a végleges stratégia kialakításához. Csak közben telik az idő: a vita 2006 júliusáig tart, mikor várható végre valami előrelépés? Ugyancsak ez év nyarán telik le az úgynevezett reflexiós időszak, amit a tagállamok állam- és kormányfői a

2005. júniusi csúcstalálkozójukon hagyta jóvá. A Bizottság és a tagállamok „közös gondolkodásának” időszakában kellene kidolgozni az Európa jövőjével kapcsolatos párbeszéd nemzeti terveit.

Keresztútben

Az új európai kommunikációs politika azonban, bármilyen nagy csinnadratta is van körülötte, valószínűleg nem sokat fog megoldani. A bírálók szerint ugyanis az Európai Bizottság az új ötletekkel nem lehet sikeres. Az elképzeléseket a kezdetektől kritizálták, szinte minden pontjában. Már eleve későn látott napvilágot. Az új Európai Bizottság 2004-ben alakult meg, és hosszú hónapok teltek el, míg Margot Wallström néhány elképzelése nyilvánosságra kerülhetett. Nem szabad ugyanis meglepedezni a Bizottságban és a főigazgatóságokon dolgozó 25–28 ezer eurokratáról sem, hiszen mindenekelőtt az ő ellenállásukat kellett legyőzni, és őket kellett meggyőzni a változások szükségességéről.

Gyárfásné dr. Fekete Judit, a MEH EU Kommunikációs Főosztályának vezetője Brüsszelben több olyan vitán is részt vett, amelyen ismertették az elképzeléseket. A tagállamok képviselői körében az a markáns vélemény alakult ki, hogy nem tartalmaznak sem prioritásokat, sem alapüzeneteket. Nincsenek megjelenve a célcsoportok, és egy sor olyan célkitűzést tartalmaznak, amit a régebbi kommunikációs stratégiákban már megfogalmaztak. Annak viszont már nem néztek utána, hogy azokból mi valósult meg. Korábban éveken át mindig kijelölték a prioritásokat, a fő témákat: bővítés, euró bevezetése stb. Tehát egyes témákat kiemeltek, és a tájékoztatást

ezekre kellett fókuszálni. 2004 óta azonban csak különböző, légből kapott ötletek vannak, amelyekkel senki nem tud mit kezdeni. Az Európai Alkotmány csődje után a Bizottságban úgy érezték, az a kivezető út, ha elindítanak egy gondolkodássorozatot Európa jövőjéről. Azonban csak úgy általánosságban, „l’art pour l’art” nem lehet Európa jövőjéről gondolkodni. Nagyobb gondot jelent azonban, hogy rossz a sorrend – hangsúlyozza Gyárfásné. Először a konkrét cselekvési terv jelent meg, és csak ezt követően adták közre a D-tervet, amelyben a Bizottság feladatokat adott a tagállamoknak. Ezek azután számon kérhetőek, noha a lényegről, az elvi kérdésekről még nem egyeztek meg. Ugyanis magát a stratégiát, az úgynevezett Fehér Könyvet – ami tulajdonképpen megadja az ideológiát az egész kommunikáció megújításához – a legvégén, ez év februárjában bocsátották ki, és még hónapokig tárgyalnak róla.

Miszlivetz Ferenc, Jean Monnet professzor szerint komoly hiba, hogy a D-terv meglehetősen a lényegről. Arról, hogy egy olyan transznacionális struktúrát, mint amilyen az Európai Unió, nem lehet felülről demokratizálni. A D-terv jó gondolat, azonban egy párbeszéd nem vezényszóra történik. A vitáknak alulról kell indulniuk, amikor is helyi, regionális és nemzeti kérdéseket vitatnak meg európai perspektívából. Ehelyett, a bizottsági elképzelés szerint, a vita fentről lefelé irányul: nem tud mit kezdeni a nemzetállam és az Európai Közösség szembenállásával. Miszlivetz úgy látja, hogy létrejövőben van egy nemzetek feletti politikai tér, amelyben a demokrácia hagyományos, megszokott formái már nem működnek. A nemzetállam és a hozzá kötődő intézmények válságban vannak, mi-

közben az államok meg akarják őrizni eddigi pozícióikat. Ezt igazolják az olyan kijelentések, mint amilyet pl. a lengyel elnök tett a közelmúltban. Lech Kaczynsky szerint ugyanis nem létezik európai közvélemény, csak nemzeti álláspontok vannak. Mit érdekel egy lengyel bányászt, hogy miként él egy portugál farmer – tette fel a kérdést a Die Weltnek adott interjúban. A professzor szerint túl kell lépni ezen a provinciális szemléleten. A lengyel elnök nemcsak a lengyel emberekért felelős, hanem Európáért, a portugál farmerért is. Tipikus példája a nemzetállami politikusnak, aki tudja, hogy az EU nélkül milyen kicsi lenne a mozgástere, otthon viszont mindenért az EU-t hibáztatja. Ezért célozza meg a Wallström-féle stratégia a nemzetállamokat.

„Madame Naiva”

Ennél jóval könyörtelenebb kritikával szemléli a nyugati sajtó Wallström aszszony terveit, különösen a Fehér Könyvet. A lapok többsége szerint törzsasztaloknál és információs standoknál szervezett hiábavaló fecsegések nem javítják Európa megítélését. „Kommunikáció tartalom nélkül”, „Következetes mellébeszélés”, „Micsoda öngól” – csak néhány cím a témával kapcsolatban megjelent cikkekből. Miközben az Európai Bizottság azon dolgozik, hogy áthidalja az európai politika és az európai állampolgárok közötti szakadékot, mostani javaslata elsősorban egyet jelent: azt, hogy a brüsszeli biztosoknak fogalmuk sincs a valós európai életről – vélekedik a Die Welt 2006. február 2-ai számában, röviden „Madame Naivának” minősítve a kommunikáció megújítására felkészült svéd politikusasszonyt. Más la-

pok szerint megszületett ugyan az új kommunikációs stratégia, azonban szemben egy vállalkozással, amely termékeket ad el, Wallströmnek kevés megtogtnivalója van. Az újságírók azt is a biztos asszony szemére vetik, hogy az Európai Uniónak nincsenek víziói. Ahelyett, hogy koordinálni akarná az Európáról szóló vitákat, inkább arra kellene választ adnia, hogy mit tesz pontosan az Unió a munkahelyek érdekében, hány országot akar még a tagjai közé felvenni, és ki finanszírozza majd ezt az egészet. Ezekre azonban Brüsszelben nem tudják a választ. Mit kellene akkor kommunikálni, a tanácsalanságot? – teszi fel a kérdést a Deutsche Welle, a Fehér Könyv megjelenése napján közzölt publikációjában. Ha nem jó a termék, akkor a reklámozás már nem sokat segít.

A legkeményebb bírálatot azok a tervek kapták, melyek szerint fel kellene állítani egy önálló EU-hírügynökséget. Az Európai Bizottság ezenkívül kiépítene egy saját tévéállomást is, amely kész anyagokat készítené. Ezeket azután térítésmentesen a többi adó rendelkezésére bocsátanák. Noha a hírügynökség ötletét sikerült az újságíróknak megfúrniuk, a vita hangneme azt mutatja, hogy a Bizottság maga ellen fordította a Brüsszelben akkreditált újságírókat is. Miért van önálló hírügynökségre szükség, amikor az európai média több száz újságíróval, tv- és rádióriporterrel képviselteti magát az EU székhelyén, akiknek az a feladatuk, hogy az európai politikáról tudósítsanak? Ez most olyan, mintha egy „Brüsszel-Taszsz” akarnának létrehozni – hangoztatták többen is a volt szovjet hírügynökségre célozva. A brüsszeli sajtó a központilag gyártott televíziós anyagokat illetően is összetűzet zúdított a Bizottságra, nem válogatva a jelzőket. A

leggyakrabban ismételt vádak szerint Brüsszel manipulálni akarja Európát. A propagandacsatorna működtetésével kétségessé válik a sajtószabadság és a függetlenség megőrzése, a polgárok pedig már nem lehetnek biztosak abban, hogy nem valamilyen újabb mesét tálnak fel nekik.

Van azonban még egy nagyon fontos kérdés, mégpedig az, hogy a Bizottságnak sikerül-e néhány újságíró és csekély számú elkötelezett értelmiségin kívül az állampolgárokat is bevonni az Unióról és annak kommunikációjáról szóló párbeszédbe. A siker több mint kétséges. A Fehér Könyv nyilvánosságra hozatalakor máris kiderült, hogy a vágyak netovábbjaként emlegetett egyszerű nyelvezetről valójában fogalmuk sincs a témával foglalkozó bizottsági embereknek. Ha ugyanis lenne, akkor nem használnának olyan kifejezéseket, mint az „Európai Charta a kommunikáció érdekében”, a „Stakeholder-Fórum”, vagy a „digitálisan összekötött könyvtárak”. Ószintén, lehet így vitára serkenteni az embereket? – fogalmazzák meg a kételkedők a dilemmát. Már a címek is menekülésre készítenek a gyanútlan állampolgárt.

Monológ helyett párbeszéd

A Bizottság tehát a polgároktól várja, hogy mondják meg, mit akarnak, mire kíváncsiak, mik az aggályaik. Ahogy Margot Wallström kommunikációs biztos fogalmaz, monológ helyett párbeszédre van szükség. A kudarc azonban a levegőben lóg. Az Európai Bizottság március végén indította el Európa jövőjéről szóló, húsz nyelven működő internetes vitafórumát. Ha valaki megnézi ezeket az oldalakat, akkor láthatja, mily kevésbé izgatta fel a pol-

gárokat az a lehetőség, hogy elmondhadják véleményüket. Már egymagában az a tény, hogy a vita az interneten folyik, kizár számos potenciális hozzászólót a vitából. Nemcsak azért, mert az egyes tagállamokban nagyságrendi különbségek vannak az internet-penetrációt illetően, sokan egyszerűen hozzá sem jutnak. Az okok közt szerepel az is, hogy számos ember nem szereti ily módon kinyilvánítani a véleményét, vagy egyszerűen túl kényelmes hozzá. Ha még sarkosabban akarok fogalmazni, akkor nyilvánvaló, hogy az ilyen típusú vitákban csak egy szűk értelmiségi réteg vesz részt, a széles közvélemény számára ezek a fórumok egyszerűen nem léteznek, akkor pedig nem növelhetik az uniós intézkedések legitimitációját.

Hegedűs Istvánnak, a MET elnökének egy másik aggálya is van. Mint mondja, jó dolog a párbeszéd, de ha tényleg olyan nagy hangsúly van rajta, akkor előfordulhat, hogy olyan lesz, mint egy nagyon rosszul sikerült lakossági fórum, ahol mindenki feláll, és elmondja a napi panaszát. Az „átlagemberrel” csak bizonyos kérdésekben lehet párbeszédet folytatni, arról azonban, hogy miként kommunikáljuk Európát, semmi értelme sincs beszélgetni.

Magyarországról április 12-ig, (tehát az internetes fórum megnyitásának első két hetében) összesen 9 hozzászólás érkezett a Bizottság honlapjára. Ebből 5 egy közösen elfogadott, minden jelenlegi és leendő EU-s állampolgár által megismerendő, új Európa-nyelv létrehozásának ötletével foglalkozik. A vita indítványozója szerint a közös nyelv hiánya a legnagyobb akadálya egymás megismerésének és megértésének. A másik témát egy magát szolnoki kutatónak nevező férfi vetette fel: lényege, hogy már nem sokáig lesz EU, ha még egyáltalán léte-

zik. Most, hogy baj van, a túlfizetett és korrump eurokraták az emberektől várnak ötleteket. Végül ketten a „Viszonyulás Európához” és „Az Unió feladatai” elnevezésű vitaponthoz szoltak hozzá, konkrét ötletek és kérdések nélkül. Viszont bizalmukat fejezték ki, hogy az európai intézményekben dolgozók tudják, mit csinálnak.

Azokon a vitafórumokon sem jobb a helyzet, amelyeket korábban indítottak. A francia nyelvű, Európa jövőjéről szóló vitához nyolc témában 20 hozzászólás érkezett tavaly nyár óta, igaz, csaknem öt és fél ezren látogattak a honlapra. A bővítés témaköre 2005 júniusától kb. 120 franciát készített véleménye nyilvánítására. A „Mit ad nekünk Európa” elnevezésű nemzetközi fórum sem váltott ki nagyobb érdeklődést, noha az olcsóbb repülési lehetőségektől a környezetvédelemig, a diákcserektől a határok eltörléséig, a regionális alapoktól az olcsóbb távközlési díjakig 13 témában lehet megnyilvánulni a vitában. Az eredmény: egy év alatt 244 cikk. Vanak kifejezetten a fiataloknak szóló honlapok is, mint a Café Babel, a Generation Europe vagy a European Youth Forum. Ám senki ne gondolja, hogy a hozzászólók Európa nagy kérdéseire keresik a választ. A Café Babelen például egy magyar fiatal a hazai gasztronómia felfedezésére buzdít. A megoldást tehát nyilván nem ez a típusú párbeszéd jelentheti.

Pártok és politikusok

Mi lehet a megoldás? Erre a kérdésre mindenki a saját szemszögéből próbál választ adni. A Die Welt című német lap szerint Brüsszelnek most inkább háttérbe kellene vonulnia. Eljött viszont annak

az ideje, hogy az Európai Unió végre megszabja a határait. Ami 1957-ben még hat – relatív homogén – ország jogi és érdekszövetségéként kezdődött, nem szabadna, hogy egy vegyes, 30 „boldog” állam szövetségéként végezze. A kulcsot Európához, az emberek megnyeréséhez nem a kampányok és a szlogenek, hanem a növekedés és a foglalkoztatás jelenthetik. Ennek érdekében az Európai Bizottságon kívül főleg a nemzeti kormányok tudnának valamit tenni. Adók versenyeztetése, kevésbé szabályozott áru piac, kisebb bürokrácia, a gyermekgondozás támogatása, egy intelligens innovációs politika, gazdasági összefogás, valamint egy „szociális Európa” látszata talán segíthetne.

A nemzeti kormányoknak fontos szerepet szán az új kommunikációs stratégia is, ám ezek korántsem lelkesek. A tagállamokban az európai kérdések elsősorban belpolitikai témák miatt kerülnek terítékre. Elég csak a hazai választási kampányra gondolnunk. Ez azt bizonyította, hogy EU-ügyekben valójában nincsenek markáns különbségek, ugyanakkor – ha szükséges – a különböző politikai erők mégis használják. Volt olyan párt, amelyik egy televíziós vitában azt mondta, hogy ha bekerülnének a parlamentbe, akkor újratárgyalnák a csatlakozási feltételeket. Egy másik csupán akkor hozta szóba Magyarországot uniós tagságát, amikor sarokba akarta szorítani ellenfelét a „Mit szólna hozzá Brüsszel?” típusú érveléssel. Ebbe a kategóriába sorolható az euróval kapcsolatos népszavazás ötlete is, ami ráadásul a közvélemény szemében félreértésekre is okot adhat. A pontatlan fogalmazás ugyanis olyan érzést kelthet, hogy Magyarországnak van választási lehetősége a kérdésben. És akkor még nem is volt szó azon pártok

megnyilvánulásairól, amelyek szerint az Európai Uniónak csak a magyar piac kellett, és az ország Nyugat-Európa személtérakó helye lett.

A hazai helyzet nem egyedülálló: gyakorlatilag minden tagállamban belpolitikai csatákhoz használják az uniós tagságot. Ugyanazok a politikusok, akik az EU különböző intézményeiben részt vesznek az integráció sorsát meghatározó határozatok meghozatalában, országukban a helytelen döntésekért az Uniót okolják. Ezzel vissza is tértünk a Bizottság ötletéhez, hogy a nemzetállamok és az uniós intézmények osszák meg a felelősséget. Ez a huszonkettes csapdája. Ugyanis az egész kommunikációs tervből hiányzik a politikai dimenzió, ami bevonná a politikai pártokat. Willy De Backer, az EurActiv.com elnevezésű független internetes portál főszerkesztője szerint „az egész nagyon politikamentes. Nagyon keveset mond arról, hogy mit is akarunk, hogy hová jusson el az európai projekt. Nagyobb kölcsönös cselekvésre van szükség az európai nyilvánosság szférája és a nemzeti politikák között”.

Új kihívások

Valóban, de nemcsak a közösségi politikákat és az intézményeket illetően. Szót kell ejteni azokról a kihívásokról is, amelyekkel az EU új kommunikációs stratégiája nemigen foglalkozik. Kezdjük a legutóbbi bővítéssel. Ma már mindenki egyetért abban, hogy nem a legjobb időpontban történt, viszont tény, amire a különböző tagállamok közvéleménye különféleképpen reagál. Sokan érzik úgy az új tagállamokban, hogy nem egyenrangúak a régebben csatlakozott országokkal. A hírekben néha előfordul „meg-

erősített együttműködés” és a hasonló kifejezések tovább erősítik az emberekben azt az érzést, hogy országuk csak késve és másodosztályúként került a klubba. Nem valósult meg az emberek szabad áramlásának elve a turisztikai szint kivételével, a régebbi tagállamok többsége nem nyitotta meg azonnal munkaerőpiacát az új munkavállalói előtt. Nyugat-Európában pedig erősödik az a hangulat, hogy nem kell a további bővítés. Sok „régiji” tagállamban a lakosság meggyőződése, hogy az „újjak” lehúzzák az EU-t. Félnék az olcsó munkaerő beözönlésétől. A kérdés ugyanis az átlag nyugat-európai számára úgy hangzik, hogy „mibe kerül ez nekünk”? Még az olyan jól prosperáló tagállamokban is érezhető egyfajta szkepticizmus, mint amilyen Írország, amely egyébként megnyitotta munkaerőpiacát az új tagállamok munkavállalói előtt. Egy interjúban Pat Cox, az EP korábbi elnöke, jelenleg a Nemzetközi Európa Mozgalom vezére, határozott nemtetszését fejezte ki azokkal az erősödő hangokkal szemben, amelyek szerint most már be kellene zárni a határokat. Pat Cox emlékeztetett arra, hogy az a dinamikus gazdasági fejlődés, ami Írországban történt, egyebek közt annak a 200 ezer egykori emigránsnak köszönhető, akik visszatértek az országba. Igen magas a női foglalkoztatottak aránya is, nincs tehát tartalék hazai munkaerőforrás. Szükség van a külföldi munkaerőre. Ha minden bevándorlót hazaküldenének, összeomlana az ipar és a szolgáltató ágazat. Az emberek rosszul informáltak, és néha az érdekeik ellen cselekszenek – mondta az ír politikus.

Ugyanezt állítja Isabelle Brusselmans, aki az EU Bővítési Igazgatóságán dolgozik audiovizuális tanácsadóként. Véleménye szerint Nyugat-Európában

valóban meglehetősen rossz kép él az emberekben a „keleti blokkról”, és az utca emberének szemében ez nem is változott a berlini fal leomlása óta. Kelet-Európa szürke és szegény, a térségben korrupció és a maffia minden válfaja megtalálható. A jelzők között szerepel még az „ex-kommunista” is. Mindez abból a közvélemény-kutatásból derült ki a számára, amelyet a Bővítési Főigazgatóság szervezett brüsszeli egyetemisták körében. (Csak zárójelben: a tanácsadó asszony szerint a probléma részben abból ered, hogy az iskolákban sokáig olyan Európa-térképet használtak, amelyen a kontinens nyugati felét élénk színű színezték, az összes többit pedig szürkével jelölték. Ez a kép aztán megmaradt az emberek fejében. Ennyit a vizuális kommunikációról.) Az igazi gondot persze az ismeretek és az információ hiánya jelenti, és az, hogy az embereknek nincsenek közvetlen kapcsolataik a kelet-európaiakkal. Ki tölti pl. a hétvégét Kelet-Európában? A reklám, a vonzerő bemutatása nem az EU dolga, hanem a tagállamoké – hangsúlyozza a tanácsadó asszony, aki szerint egyértelmű, hogy a nyugat-európaiaknak nincs reális képük az újonnan csatlakozott országokról, kivéve egy szűk, jól informált és képzett réteget. Az EU különböző területein dolgozó eurokraták szintén azt tanácsolják, hogy az új tagállamok kormányai tegyenek nagyobb erőfeszítéseket ahhoz, hogy a beidegződések, a sztereotípiák megváltozzanak. Wallström asszony nyilván egyebek közt erre gondol a kétirányú információ hangoztatásakor, ám ad-e az ilyen kérdések megválaszolásához valami muníciót az EU is?

Az Európai Bizottság illetékes részlegei ezen a téren meglehetősen sok hibát

elkövettek a múltban. Gyakorlatilag csak a csatlakozást megelőző egy-másfél évben, a koppenhágai csúcs után kezdtek az új tagállamokkal kapcsolatos intenzív kommunikációba. Ennek következtében Nyugat-Európában az emberek úgy fogták fel a bővítést, mint egy eseményt, nem pedig úgy, mint egy folyamatot, amely 10 évvel korábban kezdődött. Ezt a hátrányt nem lehet néhány jól-rosszul sikerült filmmel vagy tájékoztató anyaggal rövid idő alatt ledolgozni.

Kozák Ákos, a GFK Hungary Piackutató Intézet vezetőjeként évek óta figyelemmel kíséri a témakörben készült felméréseket. Bár úgy véli, hogy a csatlakozás előtt a tagállamokban fokozott volt a várakozás, ez nem az EU-nak mint absztrakt fogalomnak szólt. Az átlagember számára a tagság egzisztenciális kérdés volt. Vannak olyan, az igazi demokráciához tartozó célok, mint a határok nélküli Európa, vagy az eszmék szabad áramlása, de a közember számára az számított, és számít ma is, hogyan tudja ezt a mindennapokban megélni. Kozák Ákos szerint a kérdés az, mit gondol egy magyar fogyasztó arról, hogy Európában hová tartozik. Mit gondolhat abból kiindulva, hogy Norvégiában 3600, Németországban pedig több mint 3000 euró fölött van a bruttó havi átlagkereset, nálunk meg nem éri el a 600-at sem. Hogyan pozicionálja magát mentálisan egy magyar vagy egy másik kelet-európai? Amikor arról beszélünk, hogy néhányan csalódottak vagy frusztráltak, akkor ezekről a dolgokról van szó. Nagyon fontos kérdés, hogy miként lehet az ilyen típusú mentális különbségeket megszüntetni. Ugyanannyit érünk, mint egy német vagy osztrák vagy belga, miközben lehet, hogy még 20–30 évet kell várunk az ottani (jelenlegi) életszínvonal eléréséhez. A nagy tömeg, a

450 millió európai számára is igazán fontos ügy ezeknek a pszichés korlátoknak a lebontása. Ez viszont már kommunikációs feladat.

Érdektelen média

A kommunikációs stratégia sikerében, egyáltalán az EU népszerűségének és közérthetőségének növelésében alapvető feladat hárul a médiára. Egy tavaly novemberben nyilvánosságra hozott tanulmány szerint azonban csökken az Európai Unióval foglalkozó hírek és beszámolók száma. Ami talán még ennél is érdekesebb, hogy ez a jelenség főként a Közösség új tagállamaiban tapasztalható. Az Adequate Information Management in Europe (AIM) kutatási projekt keretében végzett felmérést tíz tagállamban végezték el. 2600 újság-, rádiós és televíziós jelentést értékelték ki, 158 újságíróat kérdeztek meg. Az EU-témákért felelős újságíróknak szinte egyöntetűen az volt az érzésük, mintha állandóan harcolniuk kellene azért, hogy az integrációt érintő ügyek a médiában előforduljanak.

Európában általánosságban csökken az írott sajtó népszerűsége. Ezért még a nagy hagyományokkal rendelkező lapok profilja is folyamatosan változik, hiszen óriási a verseny az újságok piacán. A tagállamokban főleg az országos terjesztésű lapokban foglalkoznak uniós ügyekkel, de inkább csak a politikai agendának megfelelően. A szerkesztőségekben az integrációt érintő témák még ma is főleg a külpolitikai rovatokhoz tartoznak, noha az uniós tagságnak elsősorban a nemzeti politikára van hatása. A közösségi ügyek ezért szinte állandó konkurenciaharcot vívnak az egyéb nemzetközi témákkal. Ennek persze nem-

csak az a következménye, hogy viszonylag kevés terjedelem jut rájuk, hanem az is, hogy az olvasókban az együvé tartozás helyett a kívülállóság érzetét keltik

Az újságírók a legfőbb gondnak a témák összetettségét és elvontságát, és a már többször említett bürokratikus nyelvezetet tekintik. A témaválasztásnál ritka a saját kezdeményezés, és szinte elenyésző a száma az oknyomozó beszámolóknak is. Sok újságíró bizonytalanul magát, amikor uniós témákkal foglalkozik, amelyeket fontosnak tart ugyan, azonban gyakran nem tudja, miként lehetne emészthetően feldolgozni. A szerkesztőségekben általában nincs EU-szakértő, az integráció csak egy a témakörök közül. Azonban a külpolitikával foglalkozó újságírók is szakosodnak, tehát aki naprakész a közéleti ügyekben, az valószínűleg közel sem annyira jártas mondjuk a kaukázusi köztársaságokat érintő témákban. Aki tehát érthetően és informatívan akar beszélni a Brüsszelben történekről, annak ismernie kell az Uniót, az ott zajló folyamatokat, hiszen egyébként nem tud választ adni a miértekre. Egyetemen, főiskolákon éveken keresztül tanítanak európai ismereteket, az újságíróktól pedig egész egyszerűen elvárják, hogy meglegyen a kellő szakértelmük a témához. Az a zszurnaliszta viszont, aki ezt megteszi, legfeljebb csak a saját önbecsülését növelheti a hosszú évek alatt megszerzett tudással, mert ismereteit valójában nem tudja hasznosítani. Erre legfeljebb a Brüsszelben dolgozó tudósítóknak van lehetőségük.

Valóban, ha az ember Brüsszelben részt vesz egy sajtótájékoztatón, az az érzése, hogy az újságírók néha többet tudnak az adott témáról, jobban ismernek egyes részleteket, mint mondjuk

egy EP-képviselő. Általánosságban azonban senki nem tart rájuk igényt. A témával kapcsolatban érdemes idézni Catherine Susteket, az Európai Bizottság prágai képviselőtársát: „A képviselő nem azokra az újságírókra kíván támaszkodni, akik EU-ügyekre szakosodtak.” Helyette inkább brüsszeli tréningeket tervez az egyéb témákkal foglalkozó riportereknek és szerkesztőknek, hogy megismerjék területük európai dimenzióit. Talán mondaní sem kell, hogy 3–4 napos szemináriumokkal nem lehet igazán célt érni, de kétségtelen, hogy a semminél többet érnek. Az EU szemszögéből nézve egyébként az is probléma, hogy minden újságíró, aki Brüsszelben dolgozik, a saját országa aktuális problémájára élezi ki a közös ügyeket, vagy pedig csak arról ír, ami őket otthon érinti.

Persze mindez csak az érem egyik oldala. A nagyobb baj a média, elsősorban az elektronikus média közönye és érdektelensége. Amíg ugyanis a nyomtatott sajtó iránti érdeklődés jelentős mértékben csökkent az utóbbi években, a televíziók nézettsége folyamatosan nő. Az uniós „üzeneteket” tehát a tv-kben lehet(ne) a legjobban elhelyezni, akkor jutnának el a legtöbb emberhez. Az integrációs témák iránti közöny azonban változatlan. Elég, ha végiggondoljuk, mi is a célja a televíziózásnak? Informálás és szórakoztatás. A hangsúly ma már egyre inkább az utóbbin van. Nem csoda, hogy a tagállamokban nem vevők az uniós témákra a televíziókban. Főként a kereskedelmi média közönye nyilvánvaló: a „csak itt, csak most, csak önöknek” típusú világba nem illeszthetők az uniós információk, amikben a legkevésbé sincs szenzáció. Az a mindenki által emlegetett közhely, amely szerint a „jó hír nem hír”, az EU-

ügyekkel kapcsolatban fokozottan érvényes. Nyakkendős urak és kosztümös hölgyek egy teremben, asztal körül, nemzeti zászlócskák előtt üldögélve csak igen ritkán jelentenek képi élményt, márpedig a televíziózásban unalmas képekkel nem lehet sikert elérni. A reklámozók szempontjából kiemelten fontos 18–49 év közötti korcsoport számára dinamikus, egyszeri hallásra megemészthető, érdekes képekkel alátámasztott hírekre van szükség. Erre a brüsszeli sajtótájékoztatók nem alkalmasak. A közszolgálati tv-k ugyan igyekeznek legalább mennyiségileg eleget tenni az Unióval kapcsolatos tájékoztatási kötelezettségüknek, azonban gyakran olyan sávba helyezik az integrációs műsorokat, hogy azok csak kevés számú nézőhöz jutnak el. Nagyobb mérvű problémának bizonyul, hogy még Brüsszelben is hiányzik a média érdeklődése. Olyannyira, hogy Európa fővárosában alig képviseltetik magukat például a francia tévék. Franciaország legnépszerűbb televíziós csatornájának, a TF 1-nek nincs is állandó tudósítója az EU székhelyén.

Pedig a tagországok polgárainak életéről, mindennapjairól készített filmek és tudósítások a tapasztalatok szerint vonzanak a nézőket. Ám ehhez sok-sok pénz, szervezés és előkészület kell, és nem biztos, hogy a nézettség behozza a befektetett energiát. A Phare-program beindulása utáni években a Bizottság komoly támogatást adott a csatlakozásra váró országokban látványos, „polgár-közel” műsorok elkészítéséhez. Született is néhány érdekes program, azonban ma már elég nehéz ilyen célokra pénzt szerezni. Pályázatok persze ma is léteznek, de igen szigorú megkötésekkel, amelyek lényege az adott uniós intézmény népszerűsítése. Az EU audiovizuális főigazgató-

ságán egyre több a Brüsszel által rendelt és készített termék is. Ezek azonban főként a brüsszeli célokat és elképzeléseket ismertetik az EU-biztosok és főigazgatók nyilatkozatain keresztül, meglehetősen steril feldolgozásban és nagy távolságtartással.

A televíziózásban új jelenség a részvételi tv. Olyan megoldások tartoznak ebbe a kategóriába, amelyek révén a korábban passzív tévéző – általában sms küldésével – visszacsatolhat, üzenhet, szavazhat, véleményt nyilváníthat, sőt meg is jelenítheti üzenetét a műsorban a képernyőn. Ez a fajta interaktivitás nyilván több nézőt leültetne a képernyők elé a viszonylag kevés izgalmat ígérő uniós ügyek esetében is, ám egyelőre még kevés ilyen megoldással lehet találkozni.

Nem véletlenül akar tehát a Bizottság hosszú távon saját televíziót. Igaz ugyan, hogy már most is van egy adó, az EbS, azaz a Europe by Satellite nevű televíziós állomás, amely sajtótájékoztatókat, parlamenti vitákat és más fontos politikai eseményeket közvetít. Ez azonban legfőképpen a Brüsszelben dolgozó újságíróknak jelent segítséget, a nézők számára mindez nem túl érdekes. Wallström ezért akarja továbbfejleszteni ezt az európai csatornát polgár-közeli riportok készíttetésével. Ezenkívül az Európai Bizottság milliósokkal támogatja a Euronews nevű tévé csatornát is. A legnagyobb sikereket azonban a „kommentár nélkül” elnevezésű összeállításokkal éri el, nem pedig az európai politikáról szóló kritikus hangvételű tudósításokkal. Ezeket ugyanis nemigen nézi senki sem.

A rádiók jobb helyzetben vannak: még a kereskedelmi adók műsoraiba is befér jó néhány tudósítás vagy összeállítás integrációs témákból. A rádiók többsége ugyanis napi 24 órában ad műsort: ezért

kínálatuk, mind a műfajt, mind a tartalmat illetően nagyon széles. Rádióműsorokat ráadásul jóval olcsóbban lehet készíteni, mint tv-s produkciókat, így könnyebben juthatnak kisebb pályázati pénzekhez is.

Az uniós kommunikációban a vitafórumokon kívül aránylag kevés szó esik az internetről. Az egyes országokban működő uniós honlapokon kívül ma már minden hivatalos tagállami nyelven elérhető az Európai Bizottságról és magáról az EU-ról szóló tudnivalók. Ezekre azonban általában csak akkor kattintanak rá az érdeklődők, amikor konkrét tényeket, adatokat, információkat keresnek, a széles közvélemény számára kevésbé alkalmasak az üzenetek kommunikálására. Az interaktivitás vonzóbbá teheti ezeket a portálokat, az erre irányuló tevékenységek azonban jelenleg még elég fantáziátlanok.

Véleményformálók szerepe

Annak ellenére, hogy az emberek többségét valóban csak az őket közvetlenül érintő ügyek érdeklik, az EU-kommunikáció természetesen nem korlátozódhat a mindennapi ügyekre. Nemcsak azért, mert így nem csökken a legitimációs hiány, hanem azért sem, mert a tagállamokban a gondolkodó értelmiségieknek, a véleményformálóknak egyértelmű képet kell kapniuk arról, hogyan működik európai szinten a döntéshozatal, milyen intézmények vannak, és milyen ügyek szerepelnek a napirenden. A franciák például csak az Európai Alkotmány elutasítása után ébredtek rá, hogy még a politikai elitnek sincsenek adekvát ismeretei az uniós ügyekről. Az Euractiv.com-on megjelent cikkből például az derült ki,

hogy Franciaország Európa-ügyi minisztere brüsszeli és strasbourg-i látogatások sorát szervezi nemzetgyűlési képviselők és szenátorok számára, hogy megismerkedjenek az intézmények működésével. A közelmúltban pedig speciális képzési programokat indítottak a francia közgazdaságban dolgozók részére.

Az újonnan csatlakozó országokban ennél jobb a helyzet, de azért lenne még mit tenni. Hegedűs István úgy látja, hogy a magyarországi elit számára sem világosak az alapok, a legtöbb értelmiségi nem tudná felsorolni a három legfontosabb EU-s intézményt, és azt sem, hogy Magyarország hogyan vesz részt a közös döntésekben. A MET elnöke szerint a hazai értelmiség visszavonult. Nálunk az EU furcsa módon valahogy soha nem vált igazi intellektuális vitává, pedig ez volt a sorskérdés, és nem azok az ügyek, amelyekről hosszú és szenvedélyes viták folytak. Az uniós csatlakozás kérdésében a pártok között létezett egyfajta álkonszenzus, pedig a véleménykülönbségeket már akkor is meg kellett volna vitatni. A helyzet a csatlakozás óta sem sokat változott: egyrészt van egy általános távolságtartás a politikától, másrészt nincsenek jó rendezvények, viták, ahol a fontos dolgokról beszélgetni lehetne. Pedig szükség lenne rá. Vannak rögzült sztereotípiák, amelyek az európai színteret is csak a nemzetállamok harci terepének fogják föl. Ha az értelmiség sem ismeri az intézmények logikáját, ha nem érti, hogy az Európai Bizottság egészen más módon működik, mint a Tanács, akkor azt hiszi, hogy a tagállamoknak a nemzeti érdekekért kell verekedniük. Ez egy félreértés, aminek következtében rengeteg uniós döntést sérelemként él meg a magyar közvélemény. A valós nézetkülönbségeket az értelmiségi elitnek, a szak-

értőknek és a minőségi médianak kellene megmagyaráznia – mondja Hegedűs. Példaként a német-magyar fórumot említi, ahol a német résztvevők egyikénél sem lehetett érzékelni a „mi, németek” és az „európai” szint közötti különbségtételt. A magyar résztvevőknél viszont már évekkal ezelőtt feltűnt a „harcolunk Brüsszel ellen” és a „kiharcoljuk magunknak” típusú gondolkodásmód. Ezek fontos kérdések, amelyekről az értelmiségnek a nyilvánosság előtt kellene beszélgetnie. Szükség van olyan vitákra, amikor nemcsak arról van szó, hogy mennyibe kerül a tankönyv, hanem arról is, hogy lesz-e közös európai oktatási térség, és lesznek-e közös történelemkönyvek. Vagy arról, hogy jó-e a lisszaboni stratégia vagy sem. Egyáltalán mi a helyünk Európában?

Ez az a terület egyébként, ahol Magyarországon komoly hiányosságok tapasztalhatók. Két évvel a csatlakozás után gyakran a politikusok is úgy beszélnek az EU-ról, mint valami tőlünk független dologról. A legritkábban hallani vagy olvasni olyan nyilatkozatokat, hogy erről vagy arról közösen „döntöttünk”. Még az újságírók sem igazán partnerek az ilyen típusú megfogalmazásokban. Az uniós szabályok jó része teljes távolságtartással lát napvilágot, az adott területek szakértői is inkább csak hivatkoznak arra, hogy Brüsszel mit vár. Így nehéz megértetni az Unió távlati céljait: valahogy hiányzik az a gondolat, hogy hol van a helyünk ebben az Európában. Hogy pl. biztonságosabb hely lett-e Magyarország a csatlakozás után vagy sem? Ha van is vita, nincsenek igazán jól argumentált ellenvélemények, akár csak a belpolitikában: mindenki párhuzamosan beszél, és a tartalmak nem nagyon találkoznak.

Követendő példák

A politikusok, a véleményformálók nemcsak ezen a területen segíthetnek az EU jobb megértésében. Az EU-s zsargon „best practice”-nek nevezi a jó példák ismertetését és terjesztését. Gyakorlatilag arról van szó, hogy minden területen vannak olyan követendő, másutt már bevált megoldások, amelyek segíthetnek a hasonló gondok megoldásában. Pat Cox szerint még az ír sikertörténet tapasztalatait is lehet exportálni Kelet- és Közép Európába, természetesen figyelembe véve a helyi sajátosságokat. A médián kívül, illetve éppen annak a segítségével, a politikusoknak van a legnagyobb lehetőségük arra, hogy ezeket a tapasztalatokat a széles nyilvánossággal megismertessék. Tehát nem a kommunikációt magát kellene kommunikálni, hanem ügyeket, példákat, magatartásformákat, sikeres megoldásokat és szemléletet kellene sugallni.

Például kisvállalkozások sora megy tönkre a szupermarketek és a nagy bevásárlóközpontok elszaporodásával. Nem biztos, hogy ez esetben az áruk és szolgáltatások szabad áramlására kell hivatkozni. Inkább azokról a dán fogyasztói szövetkezetekről kellene beszélni, amelyek segítségével a kis skandináv országban meg lehetett akadályozni a nemzetközi áruházláncok betörését. Vagy ha erről már elkéstünk – bár EU- (és politikai) kommunikáció már 10 éve is létezett Magyarországon –, akkor arról, hogyan tudták kiharcolni a francia kamarák, hogy a mamut-cégek nyereségük egy részét a kis üzletek talpon maradására fordítsák. Itthon most szemtanúi lehetünk annak a folyamatnak, ami a Közösség más országaiban korábban már régebben lezajlott, nevezetesen annak, hogy

milyen drasztikusan csökken a kizárólag mezőgazdasági tevékenységből élők aránya. A szakembereknek és a politikusoknak nemcsak az EU-s támogatásokkal kellene biztatni a gazdálkodókat, hanem azokat az újszerű és frappáns megoldásokat is ismertetniük és terjeszteniük kellene, amelyek másutt már beváltak. Nagy-Britanniában pl. látványfarmok sokasága működik: ezeken valódi gazdálkodást folytatnak, a bevétel nagy része viszont a látogatók – főként gyerekek – számára kitalált ötletekből származik. Lehetne beszélni a hollandok hatékonyságáról és munkaszeretetéről is, vagy arról, hogy az észak-európai országokban milyen jól bevált a „munkaerőforgónak” nevezett rendszer, amelynek révén jelentősen csökkent az állástalanok száma. Ez nem a hagyományos értelemben vett EU-kommunikáció, viszont sokkal közelebb vihetik az embereket a közös Európa gondolatának megértéséhez.

Civilek és fiatalok

Az EU-kommunikációban, a közös európai értékek és célok megismertetésében kiemelt szerep jut a civil szervezeteknek. Tájékoztatásuk és bevonásuk nélkül az EU nem képes közvetíteni az általa képviselt érdekeket. Miszlivetz Ferenc szerint az európai civil szervezetek olyan „networking” módszerrel operáló szövetséget alkotnak, amely jelenleg nem feltétlenül akar nemzetek közötti vagy európai ügyekkel foglalkozni, viszont benne rejlik a lehetőség. A keleti bővítés nyomásával szembesülve, és az alkotmányozási folyamat megindulásával elkerülhetetlen volt a civil közösség bevonása. Mára a „civil közösség” fordulat nem csupán mindennaposan használttá, de

egyben intézményesítetté is vált. Az Európai Alkotmány kudarcá utáni önkritikahullám azután végképp felnagyította a civilek hiányát a párbeszédben és a döntéshozatali eljárásokban.

A professzor szerint egyébként nem egyértelmű, hogy az embereket nem érdekli Európa. A gond az, hogy az integráció nem „anyagszerű”. Azonosulni csak konkrét eseményeken keresztül és az összetartozás érzésével lehet. Mislivetz ebben látja a megoldást: olyan projektek és hálózatok kelljenek, amelyek megkülönböztethetők a nemzetiektől. Legyenek európai szintű politikai szövetségek vagy pártok. Lehesse bármely tagországból közvetlenül választani az EP-képviselőket, de úgy, hogy politikai programok, víziók, elképzelések versenyezzenek. Ezen kívül sokat tehet az oktatás is, amelynek döntő szerepe lehet a meglévő provinciális szemlélet megváltoztatásában.

Margot Wallström az uniós kommunikáció megreformálását célzó elképzeléseiben szintén nagy szerepet szán a polgári ismeretek oktatásának, amelyen keresztül közvetíteni lehet a polgári lét értékeit, beleértve a jogokat és a kötelezettségeket. Magyarországon az Európai Alkotmány kudarcát követő időszakban gyakran lehetett hallani azt az érvet, hogy emberek a nemzeti alkotmányt sem ismerik, miért kéne akkor ismerni a közös Európai Alkotmányszerződést? Több nyugat-európai országban viszont az alkotmány a tananyag része, hiszen az embereknek ismerniük és gyakorolniuk kell azokat a módszereket, amelyek révén élni tudnak jogaikkal. A polgári nevelés részeként fejlődnek ki ugyanis azok a képességek, amelyek segíthetik az eligazodást a szűkebb és tágabb társadalomban. Ez utóbbihoz sok segítséget adnak az eu-

rópai uniós oktatási és csereprogramok is: a fiatalok így megismerhetik a többi tagállamban élők gondolkodásmódját, szokásait, közéleti aktivitását, megtanulhatják az együttműködés technikáit, a toleranciát.

Az Európai Bizottság, a kommunikációs nyitás jegyében, 2005 decemberében „Ifjúsági Hetet” szervezett Brüsszelben, hogy meghallgassa és megismerje a fiatalok véleményét. A tanácskozás visszaigazolta annak a felmérésnek az adatait, amelyet előzőleg – az Ifjúsági Hét programsorozat részeként – az Európai Bizottság Oktatási és Kulturális Főigazgatósága végeztetett 24 ezer fiatal bevonásával. Eszerint a fiatalok 55%-a közömbös az európai ügyek iránt. Az érdeklődőbb és nyitottabb fiatalok 60 százaléka pedig úgy érzi, hogy felesleges a véleményét elmondani, mert úgyszemmi következménye. A felmérésből az is nyilvánvalóvá vált, hogy csak másodsorban érzik magukat európainak, az európai identitást csak a nemzeti önazonosság kiegészítésének tekintik. Arra a kérdésre pedig, hogy mit tekintenek az Európai Unió első számú prioritásának, az új tagállamokból szinte mindenki azt válaszolta, hogy a munkanélküliség elleni harcot. Ugyanez derült ki az Ifjúsági Héten elhangzottakból is: a fiatalok azt várják, hogy azonos feltételek közt élhessenek egész Európában, ne csak az árak legyenek azonosak a nyugat-európaiakkal, hanem a bérek is. A régebbi tagországokban élők ezenkívül még a kedvező környezetet is megemlégtették, mint olyasvalamit, amiért az EU sokat tehet. Visszatérő téma volt a különböző szekciókban folytatott tanácskozásokon az is, hogy az EU, bár kérdezi, nem veszi figyelembe a fiatalok problémáit és észrevételeit.

Reflexiós időszak

A Bizottság tervei megvalósításához természetesen be akarja vonni a tagállamokban működő képviseleteket is, amelyeknek azt a feladatot szánja, hogy adaptálják és tegyék regionálissá a híreket. Tehát ugyanabból az üzenetből válasszák ki az adott ország számára a legfontosabb elemeket, és próbálják meg azokat a helyi sajátosságoknak megfelelően kommunikálni. A Brüsszelből érkező híreket át kell alakítaniuk nemzeti, regionális tényekre és adatokra. Ha ez nem sikerül, akkor újra kell gondolni a képviseletek szerepét és jövőjét – nyilatkozta a kommunikációs biztos. (Az EB magyarországi képviseletéről bővebben olvasható az Európai Tükör 2005. évi 12. számában.)

Az új elképzelések szerint a Bizottság erősítené a nemzeti parlamentekkel fenn tartott kapcsolatokat, és az információátadás gyorsaságát is. Margot Wallström szerint ugyanis az uniós ügyeket csak úgy lehet elmagyarázni, ha azok kötődnek a nemzeti és a regionális politikai hagyományokhoz. A tervekhez persze pénz is kell: az EU illetékes főigazgatósa tavaly 65 millió eurót költött kommunikációs eszközökre és különböző kezdeményezésekre, a D-terv valóra váltásához azonban ennél jóval többre lenne szükség.

A tervek szerint a reflexiós időszak hamarosan véget ér, bár már hallani olyan hangokat is, hogy még egy évvel meghosszabbítják. Ez egyértelművé tenné a kudarcot: egy alternatívák felvázolása nélküli vita nem is lehet sikeres. A Bizottság a D-tervben önmagára nézve is vállalt kötelezettségeket, de eddig nem sok eredményt mutatott fel. A társadalmi vita támogatására mindössze egyetlen pályázatot írt ki a közelmúltban, civil szervezetek számára. A tagállamok elképzeléseinek

nagy része pedig többé-kevésbé átgondolatlan és kidolgozatlan kampány jellegű akciót tartalmaz, ami az eddigi tapasztalatokból ítélve nem túl szerencsés. Ausztriában pl. néhány hónap alatt 920-szor vetítettek egy olyan tv-spotot, ami véleményalkotásra buzdította az osztrákokat. Belgiumban 10 megyében szerveztek decentralizált vitákat anélkül, hogy meghatározták volna a konkrét célcsoportokat és módszereket. Nagy-Britanniában, a holland kormánnyal közösen, nemzetközi konferenciát tartottak az uniós szintű és tagállami akciók közti egyensúlyról. Görögországban a fő téma a 25 évvel ezelőti csatlakozás. Litvániában egyszerűbb a helyzet: a D-terv megvitatásán kívül ugyanis van egy olyan téma, ami valóban mozgósíthatja a közvéleményt, ez pedig az euró jövőre tervezett bevezetése. Németországban vitákat indítanak, ám semmiféle konkrétum nem szerepel a tervekben. Portugáliában, „Fórum az európai vitákért” címmel, mozgalmat hoznak létre, ami konferenciákat, kerekasztal-beszélgetéseket és szemináriumokat jelent. Nagyon hangzatos a szlovák projekt elnevezése is: „Meghallani a társadalom hangját”. Ezek az elképzelések azért többé-kevésbé azt bizonyítják, hogy még nem történt meg az a gyökeres szemléletváltás, amit az EU kommunikációs biztosra vár a tagállamoktól, noha a dánoknál, ahol 1972 óta hatszor volt népszavazás, vagy az íreknél, ahol nagy hagyományai vannak a társadalmi vitáknak, nyilván könnyebb mozgósítani a társadalmat.

Hazai helyzet

A Fehér Könyv megjelenésével nagyjából egy időben az EurActiv.hu portálhálózat áttekintette a hazai uniós kommunikáció

történetét, hogy megnézzé, miből építkezhetnek az új stratégia végrehajtói. Magyarországon az elmúlt tíz évben többmilliárd forintot költöttek el közpénzből arra, hogy a közvélemény megismerje az Európai Uniót. Az EU-kommunikációért a kezdetektől (1995-től) a Külügyminisztérium volt a felelős, amely kiépítette az Európai Információs Pontok hálózatát, kiadványokat és ismertető filmeket készítettett, Európa Napokat szervezett és számtalan pályázatot írt ki a sajtó számára. A tárcsa még létrehozta az ingyenes telefonos tájékoztató szolgálatot, azonban a csatlakozás előtt a kommunikáció ügye átkerült a kormány által létrehozott közalapítványhoz. Az EUKK szereplése nem sok nyomot hagyott a közvéleményben, legfeljebb a mákosguba-parti, a disznóknak adható moslék és a tej szírtartalma körüli polémia maradt emlékezetes. Az igazán komoly vitákat kivonták a politikai csatározásokból, azokon nem hangzottak el markáns ellenvélemények, nem volt társadalmi párbeszéd, a háztartásokba eljuttatott több millió propagandalevél pedig inkább dühöt, mint érdeklődést váltott ki az emberekből. A szakmai szervezetek csak későn tudták elkezdni a felkészülést, mivel a közösségi jog vonatkozó részei nem voltak lefordítva, a kiadott tájékoztató anyagok nyelvezetét pedig kritikán alulinak lehet minősíteni. Az EUKK ezzel nem is igen foglalkozott, így nem csoda, hogy a csatlakozásról szóló népszavazáson még a lakosság fele sem vett részt. Ebben valószínűleg nemcsak a rossz propaganda volt a hiba, hanem nagy valószínűséggel az is, hogy az emberek addigra már csaknem 10 éve vártak a tagság elnyerésére, és már korántsem volt a szemükben akkor a tét, mint a 90-es évek derekán-vé-

gén. Az EUKK tevékenysége végül is 3 és fél milliárd forintjába került a köznek, míg végül megszűntették.

Az EU-kommunikációért jelenleg a MEH illetékes főosztálya a felelős. A munkában részt vesznek a szaktárcák, a szakmai és az érdekképviselői szervezetek, ezenkívül a civilek képviselői, akiknek kiemelt szerepet kívánnak juttatni. Az EU Kommunikációs Főosztály vezetője megerősíti: nem az a cél, hogy mindenki kívülről fújja az uniós dokumentumok és szabályozások tartalmát, hanem az, hogy az emberek azzal legyenek tisztában, ami az életüket és lehetőségeiket érinti. Ezt pedig nem lehet felülről, centralizáltan intézni. A kormányzaton belül is decentralizált formában működik a kommunikáció. Az egyes tárcák saját hatáskörben informálnak, illetve jelennek meg a nyilvánosság előtt, hiszen célközönséghez szóló kommunikációt kell folytatni. A közvélemény-formálókkal és a lakossággal folytatott párbeszéd nem ugyanazokat a követelményeket támasztja.

Nincs szükség a hazai stratégia megváltoztatására: beszélgetni kell Európáról, ez a lényeg – mondja Gyárfásné dr. Fekete Judit. Ez történt itthon a reflexiós időszakban is, amit a kommunikációért felelős szakemberek úgy fogtak fel, mint kiváló apropót, hogy az emberek megismerjék a tagság adta lehetőségeket. A főosztályvezető szerint Magyarországon arról kell beszélni, hogy mit jelent ez a számukra, az egzisztenciájukban, a munkájukban, a tanulásukban, a pályázatukban. Az EU Kommunikációs Főosztály feladata a lakossági tájékoztatás, a tények ismertetése, a tényszerű, hiteles informálás. A „Beszéljessünk Európáról” nemzeti akcióttervet ezért úgy állították össze, hogy a mindennapokról

legyen szó. Az akcióterv legnagyobb része a lakossági tájékoztatás, de civil pályázatoktól kezdve interaktív EU-vonalig sokféle akció, 50-nél több programpont szerepel benne.

Érdemes néhányat kiemelni a programok közül. Továbbra is működik az Európai Információs Pontok hálózata, csak éppen Europe Direct elnevezéssel. A szolgáltatások fenntartásának költségeit ugyanis részben az Európai Bizottság fizeti, nyilván ezért kellett a névváltoztatás. Az országban húsz helyen található ilyen tájékoztató iroda, ahol telefonon és személyesen is lehet információt szerezni. Igazi sikertörténetet jelent az ingyenesen hívható EU-vonal: napi 300–500 hívást kapnak, vagyis jóval többen keresik, mint a Bizottság által létrehozott, és szintén Europe Direct néven működő szolgáltatást. Nagyon sokan látogatják az azonos néven elérhető honlapot is. Megszületett az EU könyvtári hálózata: a programban száz magyarországi kistélepülés könyvtára vesz részt, a könyvtárosok pedig nemcsak uniós témájú köteteket vásárolnak, hanem lakossági fórumokat is rendeznek a helyieket érdeklő témákról. A programokban ezenkívül iskolákkal való együttműködés, kiadványok és elektronikus hírlevelek készítése, újságíróképzés, tematikus háttérbeszélgetések, tv-sorozatok is szerepelnek. Jó volt a visszhangja a „Belül tágasabb” elnevezésű kommunikációs kampánynak is, amikor is főként nagy látogatottságú rendezvényeken jelentek meg az EU-gömb-sátorral és a köré szervezett programokkal. Mindez azt célozza, hogy az információforrások a lehető legszélesebb körben elérhetőek legyenek.

Az elmúlt évek tapasztalataiból azonban világossá vált, hogy főként a civil

szervezeteken keresztül lehet hatékony uniós kommunikációs rendezvényeket csinálni, mert a kormányzat által szervezett eseményeknek kevesebb a vonzereje, mint amikor a civil szervezet a saját tagsága körében beszél meg a számukra fontos vagy érdekes témát. Gyárfásné dr. Fekete Judit példaként említi az „Összetartó Európa – felzárkózó Magyarország” elnevezésű, civileknek szervezett vitasorozatot, amelyet nagyon nagy érdeklődés kísér. Véleménye szerint a civileket kell mobilizálni, aktivizálni, mert akkor megsokszorozódhat az a kevés pénz, amivel az EU Kommunikációs Főosztály rendelkezik.

Pozitív elmozdulás

Bár nálunk is sokan panaszkodnak, hogy nem jó az EU-kommunikáció, keveset tudnak az emberek az európai ügyekről, az utóbbi egy-két évben jelentős változások történtek. A csatlakozási előtti időszakban és közvetlenül utána az emberek egyáltalán nem érezték, hogy maguknak is tenniük kell azért, hogy megfelelő információkhoz jussanak. Sokan elvárták, hogy „házhoz vigyék” a tudnivalókat, ahelyett, hogy a jövőjüket, a munkájukat és a lehetőségeiket érintő kérdésekben megtették volna a szükséges lépéseket. A helyzet – nyilván szükségszerűségéből is – mára sokat javult, és az általános EU-ismeretek sem rosszabbak az európai átlagnál. Számos regionális kezdeményezés is született: a Fejlesztési Tanácsok érezhetően komoly erőfeszítéseket tesznek, hogy az emberek legalább a pályázatok kapcsán átfogóbb európai ismeretekre tegyenek szert.

Nem annyira lehangoló a helyzet a sajtóban sem, mint sok más tagállam-

ban. Számptalan újságnak van külön EU-melléklete, és bár a televíziók Magyarországon sem lelkesednek az uniós műsorokért, a három közszolgálati csatornán mégis lehet találni uniós programokat – igaz, általában „láthatatlan” sávokban. Több rádió is foglalkozik európai ügyekkel. Továbbra is hiányoznak azonban a nagy társadalmi kérdéseket feszegető rétegműsorok, pedig valószínűleg erre is lenne igény – ha a nézettség nem is döntene rekordot. Hosszabb szünet után néhány hónapja ismét megkezdte működését az EU-s Tájékoztató és Kulturális Központ a budapesti Merlin Színházban. Naprakész információk, közérthető hírek találhatóak az Euractiv.hu internetes oldalon, és egymás után születnek az EU igazi nagy kérdéseivel foglalkozó honlapok is – mint például az „Europeum” vagy a „Találjuk ki”. Az Országgyűlési Könyvtár az EP-képviselőkkel szervez beszélgetéssorozatokat, hogy az érdeklődők a legilletékesebbektől szerezzenek információkat az EU-ban zajló kulisszatitkokról, a háttéralkuk folyamatáról. Az EUSZ (Európai Újságírók Szervezete) hazai szekciója évek óta próbálja érthetővé tenni az Unióban történeteket a napi politikai eseményekhez kötve. A Magyarországi Európa Társaság is sorra szervezi az izgalmas vitákat, mindez azonban senkit se vezessen félre. Ezeken a rendezvényeken szinte mindig ugyanazok az arcok láthatók, legyen a helyszín Kőszeg, Szolnok vagy Budapest. Az érdeklődők azok közül kerülnek ki, akik egyébként is járatosak a témában: egy szűk értelmiségi kör, egyetemi vagy főiskolai oktatók, szakértők, diákok. Ezért van kudarcra ítélve az EU által oly hön óhajtott társadalmi vita is. Tömegeket nem lehet bevonni elvont polémiákba.

Az EU-kommunikáció valójában szelmalomharc, de kötelező – sommázza véleményét a GFK igazgatója. Kozák Ákos szerint nagyon nagy a cezúra a szakpolitikai elit, a kormányzatok és az átlagember között a témát illetően. Annak a balatoni halásznak, aki nettó 70 ezer forintot keres, nem lehet fennkölt dolgokat eladni. Arra viszont törekedni kell, hogy az emberek megértsék azokat a távlati célokat, amelyekről az integráció szól. Az Európai Unió összeccsiszolódása, a fölzárkózás sok évtizedes folyamat lesz. Hiába vannak nemzeti fejlesztési tervek: ha Magyarország le is tudja hívni ezeket a milliárdokat, az még nem elég. A GFK szakemberei szerint a vásárlóerő kb. 10 év múlva éri el a mostani EU-s vásárlóerő 75 százalékát, és kb. a 2020-as évek végére a 100 százalékát. Nem lehet megerőszkolni az időt, nem lehet öt év alatt behozni a strukturális lemaradásokat. Hiteles időben, több tízéves távlatban kell gondolkodni, és azt tudatosítani, hogy a közös Európa a jövőről szól. Ebben van a felelőssége az európai uniós kommunikációnak, ez a legfőbb kihívása. Azt kell hitelessé tennie, hogy a mostani munka és a mostani fejlesztések révén még nem holnaptól kezdve fogunk jobban élni: ezért a várható eredményeket illetően kellően óvatosnak kell lenni.

Kudarcra ítélve

Ha tagállami szinten, az egyes nemzetek kormányzati, regionális, helyi és civil szervezeteinek tevékenysége nyomán el is képzelhető némi előrelépés az EU megítélését és az általános uniós ismereteket illetően, a Fehér Könyv kudarcra szinte biztosra vehető. Az elképzelésekből ugyanis éppen a kommunikáció hiányzik

Leegyszerűsítve a kérdést, a kommunikációhoz szükség van az adóra, akitől az információ származik, a befogadóra, aki ezt veszi, kódra, ami segíti a megértést, csatornára, ami közvetíti az információt, és magára az információra vagy üzenetre. A tervezett párbeszéd esetén az adó az Európai Bizottság, a másik oldalon pedig a tagállamok polgárai. Már az is kérdéses, hogy ez utóbbiak valóban adók lesznek-e, vagyis érzékelik-e a részükről használható információ. A kommunikáció többi eleme, a kód, csatornák és az üzenetek csak nagy általánosságban szerepelnek az uniós kommunikáció megújítását célzó tervben. Így erősen kétséges, hogy az információk eljutnak-e a befogadóhoz.

Egy jó kommunikációs stratégiához mindenekelőtt célok kellene. Az európai közvélemény támogatásának, a polgárok bizalmának megnyerése túl általános, megfoghatatlan cél. A stratégiában ezenkívül fel kell vázolni a gondokat, meg kell határozni a kommunikáció irányait, felületeit, a konkrét feladatokat, a hozzá rendelt eszközöket, az anyagi és a személyi feltételeket és a folyamat időbeni menetét. Ezeknek még a körvonalai is alig láthatók a Fehér Könyvben. Milyen stratégia az, ami 25 ország kormányzati hivatalainak „közös gondolkodásából” és lakosainak internetes párbeszédéből akarja meghatározni a feladatokat? És mikor akarja azokat megvalósítani? Ha valóban meghosszabbítják a reflexiós időszakot, akkor az új kommunikációs politika gondolatának megfogalmazásától számítva három év vész kárba. Addigra lehet, hogy új kihívásokkal kell szembenéznie a közösségnek, noha egy sor jelenlegire sem ad választ. Addigra két újabb ország csatlakozik az Európai Unióhoz, nyilvánvalóbbá válik a

lisszaboni stratégia kudarca, életbe lép az új mezőgazdasági politika. Új üzenetekre lesz szükség, amelyek helyi adaptálásával intézmények sora van megbízva, és hosszú idő telik el, mire azok célba jutnak. Közben változnak a kommunikációs eszközök is, és maguk a bizottsági emberek is.

Az egyik brit tanácsadó, aki évtizedekig dolgozott a Közösség audiovizuális igazgatóságán, kívülről szemlélve már jól látja azokat a hibákat, amelyek miatt nemigen megy előre az eszmék és értékek kommunikálása. Ha az ember felteszi a kérdést, hogy be lehet-e vonni a polgárokat az európai ügyekbe, mindig az a válasz, hogy nem, pedig ez óriási tévedés – mondja. Persze valóban nem lehet közel kerülni a polgárokhoz, ha a kommunikáció kőkorszaki utakat és eszközöket használ. El kell felejtetni a brosúrákat, a pamfleteket és hírleveleket. Nincs szükség az akciótervben említett szövivői találkozókra, sem az intézmények csoportos látogatására, ahol agyonzsúfolt termekben lehet konfrontálódni kompetencia nélküli tisztviselőkkel. El kell felejtetni az unalmas honlapokat, amelyeket ritkán frissítenek, mint ahogy az írott és elektronikus sajtót is, amely csak a rossz hírekről, botrányokról és konfliktusokról számol be. A politikusok és kommunikációs szakemberek számára mindezt elég keserves dolog tudomásul venni, de ha a nagy szavak hangoztatásán kívül tenni is akarnak valamit, akkor új utakat kell keresniük. Az eddiginél hatékonyabban és gyakrabban kell használniuk a modern kommunikációs eszközöket, amelyek valóban elérik a polgárokat. Sokan ugyanis elfeledkeznek arról, hogy az egyébként rendkívül elfoglalt embereket állandóan mindenféle információval bombázzák. Tehát azokat az

eszközöket kell igénybe venni, amiket ők is használnak. Az sms-ekkel, mms-ekkel nem csak a fiatalokat lehet elérni. Az eszközök kínálata egyébként folyamatosan nő és javul: a digitális televíziózás pl. hihetetlen távlatokat nyitott, hiszen számos interaktív lehetőséget kínál. Cselekedni kell, nem pedig reagálni! A korlátok nem a kommunikációs eszközök hiányából fakadnak, hanem azok korlátozott ismereteiből, akik a kommunikációt szervezik – állítja az EU audiovizuális igazgatóságának egykori munkatársa.

Gyorsan megvalósítható, minden érintett számára egyaránt jó megoldás nyilván nem létezik. Az EU kommunikációs stratégiájának alapvető hibája azonban az, hogy nem intézményi reformokról, megfoghatatlan célokról és elvont eszmékről kellene vitatkozni, a hétköznapi emberek számára érthetetlen bikkfanyelven. Helyette valós ügyekről kelle-

ne beszélni, arról, hogy több és jobb munkára, biztonságra, javuló versenyfeltételekre, tisztább és élhetőbb környezetre, tartós fejlődésre lenne szükség. Ezeket a gondokat ugyanis a nemzeti kormányok önmagukban nem tudják megoldani. Ezért van szükség az európai összefogásra, a közös erőfeszítésekre. Ezt kellene kommunikálni, és ehhez kellene megadni a segítséget. Sokak véleményét foglalta össze Timothy Kirkhope, brit konzervatív képviselő a parlamentben elhangzott beszédében. „E terv célja az volt, hogy az EU-t közelebb vigye az állampolgáraihoz, de én attól tartok, hogy a végén csak elmélyíti a szakadékot. Az emberek Európa-szerre kommunikálják az üzenetüket az EU felé, és ez az elégedetlenség üzenete. A Bizottságnak talán nem annyira a kommunikálásra, mint inkább az odafigyelésre kellene összpontosítania.”

Források

- L'avenir de l'Union européenne – Constitution européenne – Plan „D”(quelques éléments de contexte et d'explication de la position française)
- Miszlivetz Ferenc: The Future of democracy and civil society in Europe
- EurActiv and Gallup Europe: Can you hear me?
- EurActiv.com: Citizens asked to define their EU communication rights
- Honor Mahony (EU observer): Communications commissioner to battle to introduce change
- Akcióterv az EU-kommunikáció javítására
- Az Európai Bizottság Fehér Könyve a kommunikációs politikáról
- EurActiv.com: The information needs of Czechs have changed since EU accession – interview with Catherine Sustek
- A Bizottság Fehér Könyve az európai kommunikációs politikáról – Eszmezsere Európáról a polgárok bevonásával
- Interview with Pat Cox, President of the European Movement International and former EP President
- Amnesty-eu.org: New EU corporate social responsibility
- Die Welt: Kein EU palaver
- Süddeutsche Zeitung: Europa soll verstanedlich werden

Berliner Zeitung: Selbst ist die Behörde
Tagesschau.de Will Brussel Europas Bürger manipulieren?
Die Tagesszeitung: Kommissionskommunikation in chaos?

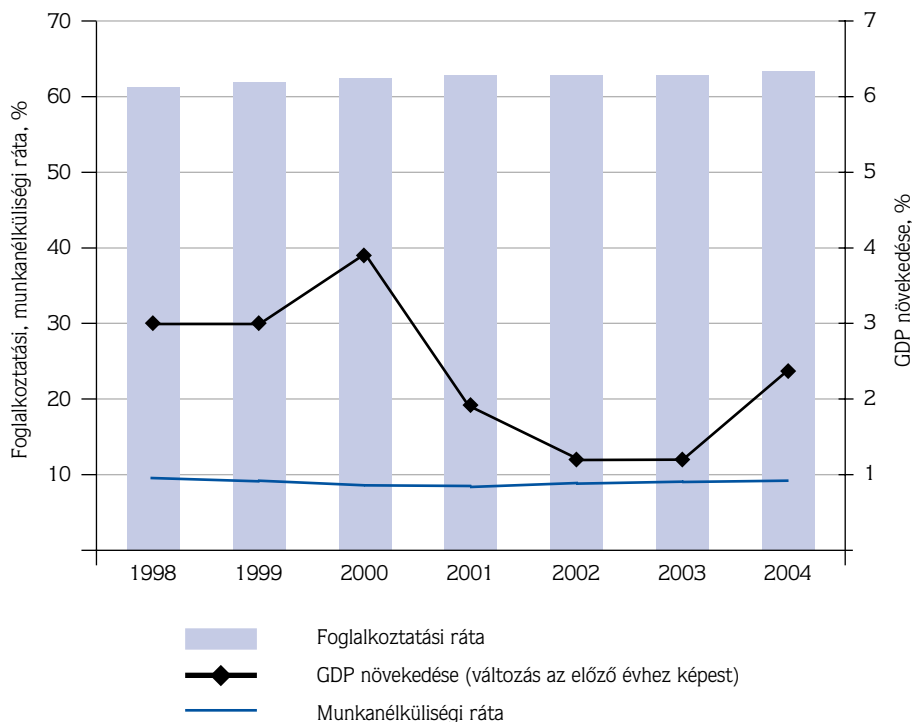
Interjúk

Gyárfásné dr. Fekete Judit, a MEH Kommunikációs Főosztályának vezetője
Miszlivetz Ferenc, Jean Monnet professzor
Kozák Ákos, a GFK Hungary igazgatója
Hegedűs István, a MET elnöke
Isabelle Brusselsmann, audiovizuális tanácsadó, EU

Foglalkoztatottság az Európai Unióban

A foglalkoztatás kérdése a 90-es évek elején került napirendre az Európai Unióban, az egyre feszítőbb gazdasági (pénzügyi), demográfiai és munkaerőpiaci helyzet következtében. A gazdasági növekedés üteme, az exportpiaci részesedés, a foglalkoztatás, ezáltal a versenyképesség csökkent, miközben a munkanélküliség gyors ütemben növekedett. Az Európai Unió fejlődési üteme elmaradt a világgazdaság, a vetélytársak tempója mögött. A foglalkoztatási

problémákat kiváltó gazdasági és munkaerőpiaci gondokra az Unió politikai választ adott, és a Maastrichti Szerződésben (1993), valamint az Amszterdami Szerződésben (1997) biztosította a hatékonyabb foglalkoztatáspolitikai intézményrendszer kiépülését, illetve állást foglalt a munkaerőpiac strukturális átalakításában. Végsőként pedig a foglalkoztatás szintjének növelését, a 70%-os foglalkoztatási ráta elérését tűzte ki.



1. ábra. A munkaerőpiac és a gazdasági növekedés alakulása az EU-25-ben

A rendelkezésünkre álló legfrissebb adatok (2005. II. negyedév) szerint a 90-es évek közepén célként kitűzött 70%-os foglalkoztatási ráta elérése további lépések megtételét igényli, mivel jelenleg az Unióban 63,6%-os a foglalkoztatottság szintje. Az eddigi eredmények azt mutatják, hogy megvalósítható az Európai Unió által kitűzött cél, amit megerősít, hogy a kilencvenes évek közepe óta jelentős mértékben növekedett a foglalkoztatottság mértéke. Bár az Unió kötelező erővel nem fogalmaz meg előírásokat a tagországok számára, a tagállamok gazdaságpolitikai mechanizmusokon keresztül összehangolják foglalkoztatási stratégiáikat, amelynek eredménye már néhány év alatt megmutatkozik.

Az Európai Unió tagállamaiban a foglalkoztatási ráta két végpontját Dánia és Lengyelország képviselte. A 25 tagországban 52,2% és 75,5% között szóródik a foglalkoztatottság szintje. Annak dacára, hogy a foglalkoztatási ráta alakulása országonként eltérő pályát járt be, az elmúlt évtizedben megmutatkozott valamiféle azonos irányba mutató folyamat. A régi tagországokat általában magasabb ráta jellemezte, és egyes tagállamokban a foglalkoztatás szintje elérte a 72–76%-ot. Ezen tagállamok közé tartozik Nagy-Britannia, Svédország, Hollandia, valamint Dánia. Ezzel szemben az új tagállamokat (Észtországot, Ciprust és Szlovéniát kivéve) az Unió átlagát el nem érő foglalkoztatási ráta jellemzi, ami összefüggésben áll az eltérő gazdasági és társadalmi fejlődéssel. A 90-es években lezajlott mélyreható változások teljes mértékben átalakították a foglalkoztatás szerkezetét, és ezzel párhuzamosan új tendenciák indultak meg ezekben az országokban.

A nemzetközi összehasonlítás során használt, a 15–64 éves népességre vonatkozó foglalkoztatási ráta azonban országonként eltérő képet mutat, helyenként látványos különbségekkel. A pozitív példák sorában Spanyolország, Írország, Hollandia, Görögország és Olaszország kíváncsodik az élre. Ezekben az uniós tagállamokban a 90-es évek eleje óta igen jelentős előrelépés történt a foglalkoztatás terén. Spanyolországban 46,6%-ról 63,2%-ra, Írországban 51,2%-ról 67,1%-ra, Hollandiában 63,5%-ról 73,2%-ra, Görögországban 53,5%-ról 60,3%-ra, míg Olaszországban 52,2%-ról 57,8%-ra emelkedett a ráta. Csehország, Málta, Lengyelország és Szlovákia, vagyis az újonnan csatlakozott tagállamok jelentik az ellenpéldát, mivel ezekben a 90-es évek közepe óta, ha nem is számottevően, de csökkent a foglalkoztatási ráta. Bár Magyarország a javuló foglalkoztatási adatokkal rendelkező országok közé tartozik, az uniós átlagnál sokkal alacsonyabb a foglalkoztatás szintje, 56,8%, ez a mutató Szlovákiáéhoz és Olaszországééhoz hasonló.

Foglalkoztatottság korcsoportok és nemek szerint

Az Európai Unióban a *fiatalok* foglalkoztatási rátája számottevően elmarad a teljes népesség körében mérttől: a 25 év alatti fiatalokra vonatkozóan az Unió egészében 36,8% volt, az új tagállamokban pedig még nehezebben helyezkednek el, a foglalkoztatási rátájuk itt mindösszesen 23,9%-ot tett ki. A fiatalok elhelyezkedési esélyei Dániában, Hollandiában, Ausztriában, Nagy-Britanniában, valamint Máltán a legkedvezőbbek. Alacsony a foglalkoztatás szintje a 25 év

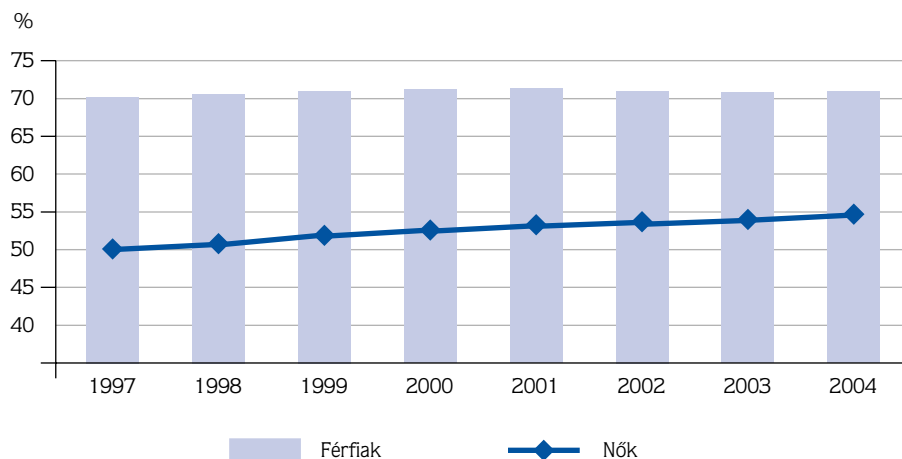
alattiak körében Litvániában, Lengyelországban és Magyarországon, ezen belül a nők helyzete még kedvezőtlenebb. A fiatalok körében mért foglalkoztatottság – az Unió átlagának előnyös változásával szemben – negatív irányba mozdult el, 2000-hoz képest 0,7%-kal csökkent a szintje.

Az Európai Unióban a *középkorúak* esetében nem érvényesült a fiataloknál említett kedvezőtlen tendencia, mivel a 25–54 éves népesség körében 2000-hoz képest a foglalkoztatási ráta 0,9%-kal, 76,8%-ra növekedett. (Ezen belül a férfiaké 85,2%, míg a nőké 68,5% volt.) Csak Lengyelországban, Magyarországon, Máltán, Olaszországban, Spanyolországban és Szlovákiában alacsonyabb a középkorúak foglalkoztatási szintje, mint az Unió átlaga. A 10 új tagállamban a 25–54 évesekre vonatkozó mutató 4%-kal alacsonyabb (72,8%) az EU-25 átlagánál.

Az *idősebb korosztályok* esetében tapasztalható a legnagyobb mértékű növekedés a foglalkoztatottság területén. 2000-hoz képest közel 4%-kal több a

foglalkoztatott az 55–64 éves népesség körében, 2004-ben a ráta 41% volt. (A nőket illetően még ennél is nagyobb mértékű az emelkedés, a foglalkoztatási ráta 26,7%-ról 31,7%-ra kúszott.) Az Unió tagállamai közül Svédországban (69,1%), Dániában (60,3%), Nagy-Britanniában (56,2%) és Észtországban (52,4%) a legmagasabb az idősebbek foglalkoztatási szintje. Magyarországon – Máltához, Szlovéniához, Szlovákiához, Olaszországhoz, valamint Ausztriához hasonlóan – kevésbé jellemző a magas foglalkoztatási szint az 55 évesnél idősebbek esetében. Az újonnan csatlakozott 10 új tagállamban a vizsgált korosztályra vonatkozó foglalkoztatási ráta 32,3%-ot tett ki, vagyis közülük minden harmadiknak volt csak munkája. Hazánkban kedvező változás következett be: 2000-hoz képest az idősebb népesség körében 21,9%-ról 31,1%-ra növekedett a foglalkoztatottság, aminek háttérében elsősorban a nők foglalkoztatási rátájának emelkedése húzódik meg.

Az Európai Unióban nagy különbségek figyelhetők meg a *két nem* foglal-



2. ábra. Foglalkoztatási ráta alakulása Magyarországon, nemenként

koztatási rátája között, hiszen míg a férfiak esetében ez elérte a 71%-ot, addig a nők mindösszesen 56,2% volt. A különbség annak ellenére figyelemre méltó, hogy a férfiakkal szemben a nők foglalkoztatási rátája az elmúlt öt évben számottevően nőtt (az EU-25-ben 53,5%-ról 56,2%-ra, az EU-15-ben 53,9%-ról 57,4%-ra).

Az uniós tagállamok mindegyikében a nők foglalkoztatottsága jóval alatta marad a férfiakénak. Különösen szembevetendő ez a különbség Máltán, ahol a 15–64 éves nőknek mindösszesen 33,6%-a foglalkoztatott, míg a férfiak esetében ez az arány 73,5%. Észtországban a máltai példának éppen az ellenkezője jellemző, vagyis a férfiak és a nők közötti különbség elenyésző, mindössze 3%. Magyarországon a foglalkoztatás szintje mindkét nemre vonatkozóan elmarad az uniós átlagtól, és nemzetközi összehasonlításban is alacsony. A férfiaknak (bár magasabb a foglalkoztatási szintjük, mint a nőké) nagyobb a lemaradásuk az uniós foglalkoztatás átlagától.

Foglalkoztatottság és végzettség

Általános tételként fogalmazódik meg, hogy a magasabb iskolai végzettség növeli a munkaerőpiacon való elhelyezkedés esélyeit. A rendelkezésre álló (2005. II. negyedév) adatok szerint a foglalkoztatottak 23,7%-a általános vagy alsó középfokú végzettségű (ISCED 0–2) az Európai Unióban. Középfokú végzettségű (ISCED 3–4) a munkával rendelkezők valamivel több, mint fele (50,6%), míg a diplomások (ISCED 5–6) aránya 25,6%-ot tett ki.

A tagállamok között nagyarányú különbségek figyelhetők meg a foglalkoztatottak iskolai végzettségét illetően. Az Unió átlagához képest jóval alacsonyabb az *általános iskolai végzettséggel* rendelkezők aránya az újonnan csatlakozott országokban: Szlovákiában (4,7%), Csehországban (5,7%), Litvániában (8,9%), Észtországban (9,0%), Lengyelországban (9,8%), Lettországon (12,9%), Magyarországon (14,3%), valamint Szlovéniában (14,9%). Ezzel szemben Máltán és Portugáliában a foglalkoztatottak 60,5, illetve 70,1%-a általános iskolai végzettségű. A korábban csatlakozott tagországokban (EU-15) a kevésbé iskolázottak aránya a foglalkoztatottakon belül 26% volt 2005. II. negyedévében, míg az újonnan csatlakozott 10 tagállam esetében ez csupán 10%-ot tett ki.

A *középfokú végzettséggel* rendelkezők alkotják a foglalkoztatottak legnagyobb csoportját. Arányuk az Unió egészében meghaladja az 50%-ot. Mint ahogyan a kevésbé iskolázottak esetében megjegyeztük, a középfokú végzettségűek tekintetében is érvényes, hogy a tagországok között érzékelhető különbségek állnak fenn. A 25 tagállamban az érettségivel rendelkezők aránya 23% (Spanyolország) és 80% (Csehország) között szóródik. De általában is elmondható, hogy az újonnan csatlakozott országokban a középfokú végzettséggel rendelkezők aránya sokkal (22%-kal) magasabb, mint a régi tagállamokban, és az Unió egészének átlagát is jelentősen (19%-kal) meghaladja. Persze kivételek itt is vannak, hiszen míg Máltán a foglalkoztatottaknak csupán 23,1%-a rendelkezik középfokú iskolával, addig Ausztriában ez az arány 64,5%. Magyarországon két és

fél millió foglalkoztatottnak van középiskolai végzettsége, ami a foglalkoztatottak 64,5%-át teszi ki.

A foglalkoztatottak egynegyede rendelkezik *felsőfokú végzettséggel* az Európai Unióban. A 25 tagállam közül 14-ben magasabb a diplomás foglalkoztatottak aránya, mint az uniós átlag (25,4%), Belgiumban, Dániában, Észtországban, Finnországban, Spanyolországban és Írországban pedig a 30%-ot is jelentős mértékben meghaladja ez a mutató. Az új tagországok több mint felében (Csehország, Málta, Szlovákia, Szlovénia, Lengyelország és Magyarország) alacsonyabb a felsőfokú végzettségűek hányada, mint az Unióban. Ennek ellenére nem a 2004. május elsején csatlakozott 10 ország valamelyikében a legalacsonyabb a legmagasabb iskolai végzettséggel rendelkezők súlya, hanem Portugáliában, ahol csupán 680 ezer foglalkoztatott tulajdonosa valamilyen diplomának, ami a munkával bírók 14,1%-a.

Arra nézve, hogy mennyire állja meg a helyét az általános tétel, miszerint a magasabb iskolai végzettség előnyösebb pozíciót biztosít a munkaerőpiacon, az Eurostat külön adatokkal rendelkezik. A nemzetközi összehasonlítás során figyelembe vett 15–64 éves népesség foglalkoztatotti státusát szignifikánsan befolyásolja a végzettség megéléte, vagy éppenséggel hiánya.

A legalacsonyabb végzettségűek 46,4%-ának van munkája, így elmondható, hogy elhelyezkedési esélyeik rosszabbak. A régebben csatlakozott tagországokban ennél valamivel kedvezőbb a foglalkoztatottá válásuk lehetősége, 49,2%. Magyarországon az alapfokú végzettségűek közel egyharmada rendelkezik munkával, ami az elmúlt

évekhez képest sem magas szintről is visszalépés, és az Unió átlagánál jóval alacsonyabb.

A középfokú végzettségűek nagyobb eséllyel tudnak elhelyezkedni, mint az alapfokú végzettségűek. Az Európai Unió 25 tagállamában 68,7%-uk rendelkezik munkával, ami több mint 20%-kal magasabb az alapfokú végzettségűekre vonatkozó mutatónál. A régebbi tagországokban még ennél is kedvezőbb a helyzet: a középfokú végzettségűek 70,6%-a foglalkoztatott, sőt Svédországban, Dániában, Hollandiában, Máltán és Nagy-Britanniában még a 76%-ot is meghaladja a súlyuk. Magyarország a középmezőny tagja, a középfokú iskolával rendelkezők 64,9%-a foglalkoztatott.

Az egyetemi, főiskolai, vagy ezekkel egyenértékű diplomával bírók vannak legkevésbé kitéve a munkaerőpiacon mutatkozó negatív tendenciáknak, egyúttal nekik van a legnagyobb esélyük arra, hogy foglalkoztatottakká váljanak. Az Európai Unió egészében közel 83%-uk foglalkoztatott, ami pontosan megegyezik a régebben csatlakozott 15 tagállamban mérttel. Ebben a kategóriában a legkiegyenlítettebb a különbség az uniós tagországok között, 2005. II. negyedévében 78,0 és 87,5% között szóródott ez az arány. A 10 újonnan csatlakozott tagállam közül egyedül Lengyelországban alacsonyabb a diplomás foglalkoztatottak hányada az uniós átlagnál. Magyarországon a felsőfokú végzettségűek 82,6%-a foglalkoztatott, ami az Unió átlagával megegyező, és Észtországot, Csehországot, Máltát, Németországot, valamint Luxemburgot is hasonló szint jellemzi.

1. táblázat. A foglalkoztatási ráta alakulása, százalékban

Ország	Korcsoportok szerint (év)			Iskolai végzettség szerint		
	15–24	25–54	55–64	Alapfokú	Középfokú	Felsőfokú
	2004			2005. II. negyedév		
Ausztria	51,9	82,6	28,8	17,0	64,5	18,5
Belgium	27,8	77,3	30,0	24,5	38,8	36,7
Ciprus	37,3	82,7	50,1	27,9	41,2	14,5
Csehország	27,8	81,4	42,7	5,7	79,8	31,9
Dánia	62,3	83,7	60,3	18,9	49,0	25,9
Észtország	27,2	78,8	52,4	9,0	55,7	35,4
Finnország	39,4	81,0	50,9	18,0	47,4	34,6
Franciaország	30,4	79,6	37,3	27,1	45,1	27,7
Görögország	26,8	73,5	39,4	34,1	42,1	23,8
Hollandia	65,9	82,5	45,2	25,9	42,7	30,4
Írország	47,7	76,8	49,5	26,3	39,6	31,7
Lengyelország	21,7	68,2	26,2	9,8	69,1	21,1
Lettország	30,5	77,9	19,4	12,9	62,7	24,2
Litvánia	20,3	79,4	47,1	8,9	60,1	30,9
Luxemburg				24,4	46,1	30,0
Magyarország	23,6	73,6	31,1	14,3	64,6	21,0
Málta	47,7	61,8	30,9	60,5	23,8	15,6
Nagy-Britannia	55,4	80,8	56,2	9,6	59,2	30,4
Németország	41,9	78,1	41,8	16,0	58,1	25,9
Olaszország	27,6	72,2	30,5	40,2	45,5	14,3
Portugália	37,1	81,1	50,3	70,1	15,3	14,1
Spanyolország	35,2	72,7	41,3	44,7	23,1	32,1
Svédország	39,2	82,9	69,1	14,7	55,1	29,4
Szlovákia	26,3	74,7	26,8	4,7	78,9	16,3
Szlovénia	33,8	83,8	29,0	14,9	63,3	21,6
EU-25	36,8	76,8	41,0	23,7	50,6	25,6
EU-15	40,0	77,6	42,5	26,0	47,3	26,4
10 új tagállam	23,9	72,8	32,3	10,0	69,3	20,7

A foglalkoztatottak megoszlása főbb gazdasági ágazatok szerint

Európában, de a világ más pontjain is az utóbbi évtizedekben bontakozott ki az a tendencia, aminek részeként a mezőgazdaságban foglalkoztatottak létszáma és aránya folyamatosan csökkent, míg a másik két nagy ágazatban, az iparban és a szolgáltatásban dolgozók száma ezzel párhuzamosan növekedett. Ez az átalakulás a gazdasági szerkezet változásának következménye volt: az új évezredben

már másféle munkaerőre mutatkozik igény. E mélyreható változásnak volt az eredménye az Európai Unióban is a foglalkoztatás struktúrájának módosulása.

1995 és 2004 között jelentős mértékben csökkent a *mezőgazdaságban* foglalkoztatottak száma és súlya. Arányuk 7%-ról 5%-ra esett az Európai Unióban. A régebben csatlakozott tagállamokban ez a változás szerényebb mértékben ment végbe (5,1%-ról 3,8%-ra), miközben a 10 új tagállamban 16,3%-ról 11,9%-ra csökkent a mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya. Mindezek

ellenére a hazánkkal együtt csatlakozott országokban a régiekhez képest még manapság is sokkal többen élnek a mezőgazdaságból, illetve foglalkoznak vele. Jó példa erre Lengyelország vagy Litvánia, ahol a foglalkoztatottak 18, illetve 15,8%-a még napjainkban is a mezőgazdaságban dolgozik. (A régebben csatlakozott tagállamok közül Portugáliában és Görögországban a 12%-ot is meghaladja a mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya.) Portugália a 25 uniós tagállam közül az egyetlen, ahol 1995-höz képest növekedett a mezőgazdaságban foglalkoztatottak súlya, mégpedig 11,5%-ról 12,1%-ra. A többi tagállamban számottevően csökkent létszámuk, legnagyobb mértékben Cipruson, ahol a felére esett vissza. Nagy-Britanniában a legalacsonyabb a mezőgazdaságban foglalkoztatottak szintje, 1,3%. Magyarország követi a nemzetközi trendet, és a mezőgazdaság területén dolgozók aránya 8%-ról 5,3%-ra, számuk pedig 300 ezerről 200 ezerre apadt az elmúlt 10 évben.

Az *iparban és az építőiparban* foglalkoztatottak aránya 1995 és 2004 között az Európai Unió 25 tagállamában 3,1 százalékkal, 27,8%-ra csökkent. Hasonló tendencia volt tapasztalható az Unió régi (EU-15) és új tagországaiban egyaránt. Az átlagban megmutatkozó egyirányú változás ellenére az egyes országok között számottevő eltérés mutatkozik. Az új tagállamok felében (Észtország, Lettország, Magyarország, Málta és Szlovákia) – az Unióban tapasztalható csökkenéssel szemben – növekedett az iparban és az építőiparban foglalkoztatottak aránya. Az Európai Unióban már korábban lezajlott folyamatok (vagyis hogy a mezőgazdaságban foglalkoztatottak elsősorban az ipar és építőipar, később pedig a szolgáltatás területén he-

lyezkedtek el) az átalakuló kelet-európai államokban a 90-es években bontakoztak ki, és ez a változás a mai napig tart. Az előbb említett öt új tagállamhoz hasonlóan, Spanyolországban (egyedül a régi tagországok közül) növekedett az iparban és az építőiparban foglalkoztatottak hányada. Magyarországon a foglalkoztatottak egyharmada dolgozik ezen a területen, ami kiemelkedően magas arány, és Csehországhoz, Észtországhoz, Szlovákiához, valamint Szlovéniához hasonló szint.

A *tercier, szolgáltató szektorban* a mezőgazdasághoz hasonlóan mélyreható változások következtek be. De míg ez utóbbi területen jelentős mértékben csökkent a foglalkoztatottak aránya, addig a szolgáltatás ágazatban számottevően nőtt a dolgozók létszáma. Az Európai Unió 25 tagállamában 1995 és 2004 között 62,1%-ról 67,2%-ra emelkedett a szolgáltatás területén foglalkoztatottak aránya. A régi és az új tagállamokban ezúttal megegyezett a változás iránya és dinamikája. Az EU-15 országokban 4,7 százalékponttal, 69,2%-ra, míg a 10 új tagállamban ennél nagyobb mértékben, 5,6 százalékponttal, 55,9%-ra emelkedett a szolgáltató szektorban dolgozók súlya egy évtized alatt. A tagországok közül egyedül Máltát jellemezte ebben az ágazatában csökkenő foglalkoztatotti arány. Az Európai Unió többi 24 államában az elmúlt egy évtized alatt kisebb vagy nagyobb mértékben, de növekedett a terciér szektorban dolgozók aránya. Leginkább Görögországban, mégpedig 8,5 százalékponttal. Magyarország azok közé az országok közé sorolható (Észtországgal, Finnországgal, Franciaországgal, Hollandiával, valamint Lettországgal együtt), ahol a szolgáltatás területén bekövetkezett növekedés dinamikája ala-

csonyabb. Hazánkban a mezőgazdaság területéről kiinduló elvándorlás inkább az ipar és építőipar területén realizálódott.

A szolgáltatáson belül az *egyéb szolgáltatás* (közigazgatás, oktatás, egészségügy, egyéb közösségi, személyi szolgáltatás) a legfontosabb terület, a 25 tagú Unióban a foglalkoztatottak 22,9%-a dolgozik ezekben az ágazatokban. A régi (EU-15) tagországokban arányuk még ennél is nagyobb (23,8%), míg a 10 új tagállamban a foglalkoztatottak 17,8%-a dolgozik az egyéb szolgáltatás területén.

A foglalkoztatás szerkezetében az elmúlt években különösen Máltán következett be nagy változás. Az egyéb szolgáltatás területén foglalkoztatottak aránya itt 1995 és 2004 között kerekent 11 százalékponttal, 19,1%-ra csökkent. Eközben Finnországban és Hollandiában a máltaihoz hasonló drasztikus szerkezeti átalakulás zajlott le, csak éppen ellenkező előjellel: Finnországban közel 11 százalékponttal, 28,1%-ra, Hollandiában pedig 12,6 százalékponttal, 29,7%-ra emelkedett az egyéb szolgáltatás területén fog-

2. táblázat. A foglalkoztatottak megoszlása főbb ágazatok szerint, 2004, százalékban

Ország	Mezőgazdaság	Ipar, építőipar	Szolgáltatás	Ebből:		
				Kereskedelem, vendéglátás	Pénzügy	Egyéb szolgáltatás
Ausztria	5,0	26,7	68,3	21,9	19,9	20,2
Belgium	2,2	24,9	72,9	16,8	22,9	25,9
Ciprus	5,1	23,5	71,4	26,8	18,5	20,4
Csehország	4,3	39,3	56,4	17,2	14,7	16,8
Dánia	3,3	23,7	73,0	17,5	17,5	31,1
Észtország	5,9	34,9	59,2	16,3	15,5	18,7
Finnország	5,0	26,1	68,9	15,5	18,2	28,1
Franciaország	4,0	24,8	71,2	16,8	22,0	26,0
Görögország	12,6	22,5	64,9	23,7	17,3	17,6
Hollandia	3,3	20,1	76,6	18,4	22,4	29,7
Írország	6,4	27,6	66,0	20,0	17,8	22,0
Lengyelország	18,0	28,8	53,2	16,2	14,3	16,7
Lettország	13,2	27,3	59,5	17,2	12,3	19,8
Litvánia	15,8	28,2	56,0	18,0	10,1	21,6
Luxemburg	2,2	19,9	77,9	14,5	31,1	25,3
Magyarország	5,3	32,8	61,9	17,8	16,7	19,8
Málta	2,1	29,5	68,4	23,3	17,8	19,1
Nagy-Britannia	1,3	22,3	76,4	19,8	22,4	27,4
Németország	2,4	31,3	66,3	17,3	20,7	22,7
Olaszország	4,2	30,8	65,0	20,0	19,5	19,9
Portugália	12,1	31,2	56,7	20,4	14,0	18,2
Spanyolország	5,5	30,4	64,1	22,4	17,1	18,7
Svédország	2,5	22,3	75,2	15,5	21,0	32,5
Szlovákia	5,1	39,1	55,8	15,8	14,8	18,7
Szlovénia	9,9	36,7	53,4	16,7	14,4	16,4
EU-25	5,0	27,8	67,2	18,6	19,5	22,9
EU-15	3,8	27,0	69,2	19,0	20,3	23,8
10 új tagállam	11,9	32,2	55,9	16,8	14,5	17,8

lalkoztatottak aránya. A *pénzügyi tevékenység, biztosítás* alágazatban az Unió egészében – beleértve a régi és az új tagállamokat – egyaránt számottevő növekedés következett be a foglalkoztatottak számát és arányát tekintve. Legnagyobb mértékben Cipruson emelkedett a pénzügyi tevékenységben foglalkoztatottak súlya, 1995-höz képest több mint a duplájára, 8,1%-ról 18,5%-ra. További, kisebb vagy nagyobb mértékű növekedés valamennyi uniós országban megfigyelhető volt az elmúlt évtizedben. Luxemburgban pedig az ágazatok között a pénzügyi tevékenység területén foglalkoztatottak aránya a legnagyobb. A szolgáltatás ágazaton belül egyre nagyobb jelentőségre tett szert a *kereskedelem, javítás, szállás-hely-szolgáltatás és vendéglátás*. A foglalkoztatottak közel egyötöde az Unió polgárai közül ezen a területen dolgozik, és arányuk folyamatosan növekszik. Ezzel szemben a régi tagállamokban 1995-höz képest csökkent a kereskedelem, vendéglátás területén foglalkoztatottak aránya, ami leginkább Belgiumot, Luxemburgot, Nagy-Britanniát, Olaszországot, Portugáliát és Spanyolországot jellemezte. Magyarországon a foglalkoztatottak 17,8%-a dolgozik a kereskedelem, vendéglátás területén, és számuk egyre növekszik, csakúgy, mint a velünk együtt csatlakozott uniós tagállamokban. Végül a szolgáltató ágazatok között a legkisebb hányadot a *szállítás, raktározás, posta és távközlés* képviseli. Nagymértékű növekedés vagy csökkenés ebben az alágazatban sem következett be az elmúlt években. Az Európai Unió 25 tagállamában és egyúttal a régi tagok esetében is 0,1 százalékpontos növekedés következett be a foglalkoztatottak arányát tekintve, míg a 10 új csatlakozó államban 1995-höz képest nem történt változás.

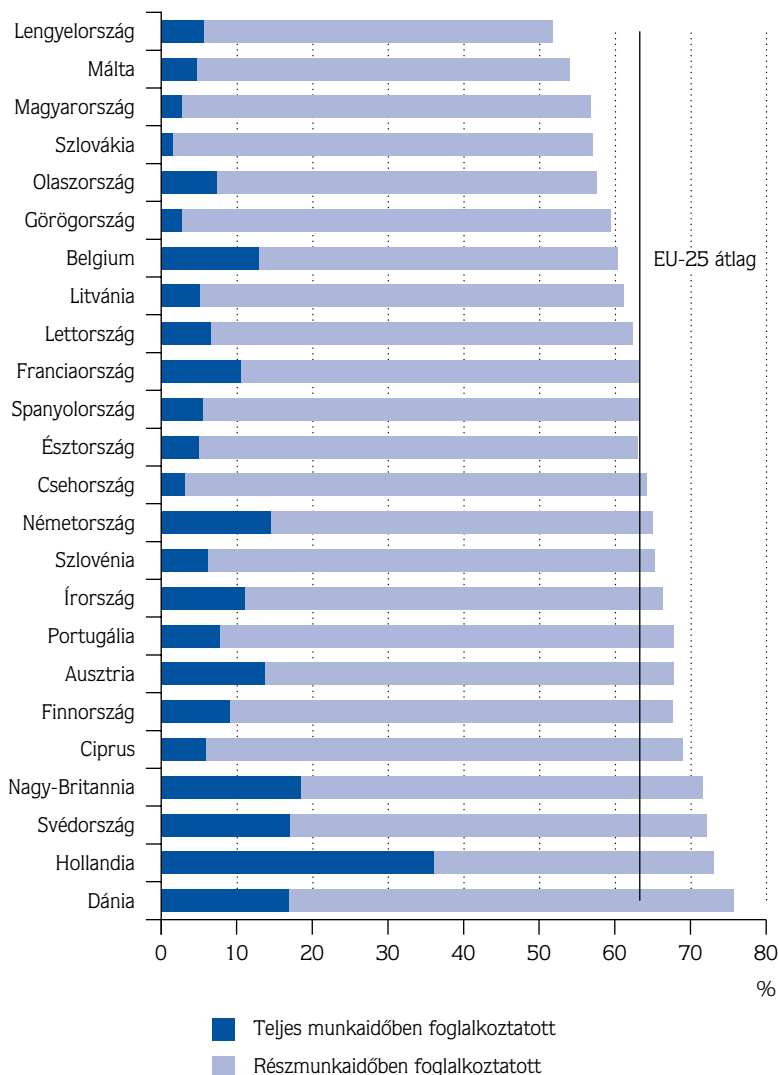
Részmunkaidős foglalkoztatás

A részmunkaidős foglalkoztatás szélesebb körben való alkalmazása lehetne az egyik eszköz a magasabb foglalkoztatási ráta elérésében. A korábban csatlakozott tagállamokban már felismerték a részmunkaidős foglalkoztatásban rejlő lehetőségeket, és az Eurostat adatai csak megerősítik ezt a tényt. A 10 új tagországban az elmúlt években kezdett elmozdulni a foglalkoztatás szerkezete a részmunkaidőben való foglalkoztatás irányába. Az Európai Unió késznek mutatkozott támogatni a részmunkaidős foglalkoztatást, mert ez az egyik módja a foglalkoztatási ráta emelésének, ami kihatással lehet a gazdaság fejlődésére és a versenyképesség javulására.

Az elmúlt évtizedben a részmunkaidőben dolgozók aránya az összes foglalkoztatotton belül egyre nagyobb lett. 2004-ben az Európai Unió egészében arányuk megközelítette a 18%-ot. Ennél is magasabb, 19,4% a részmunkaidős dolgozók súlya a régi tagállamokban (EU-15), miközben az újonnan csatlakozott országokban ez a mutató 8,2%-ot tett ki, és elterjedtsége nehezen növekszik – bár Lengyelország a példa arra, hogy rövid idő alatt a duplájára (5%-ról 10,8%-ra) nőhet a részmunkaidőben foglalkoztatottak aránya. Legjelentősebb ez a foglalkoztatási forma Hollandiában (45,5%), emellett Nagy-Britanniában (25,8%), Svédországban (23,6%), Németországban (22,3%), Dániában (22,2%), Belgiumban (21,4%), valamint Ausztriában (20,2%) is számottevő a részmunkaidőben foglalkoztatottak aránya. Az imént felsorolt tagállamokban (Nagy-Britanniát kivéve) egy évtized alatt a legnagyobb mértékben növekedett a

részmunkaidőben foglalkoztatottak súlya, ez 6–7 százalékpontot jelentett. A frissen csatlakozott tagállamokban – az Unió részéről érkező ösztönzések ellenére – kevésbé elterjedt a részmunkaidős foglalkoztatás. Az egész Unión belül (Spanyolországot és Görögországot

kivéve) a 10 új csatlakozó államban a legalacsonyabbak a részmunkaidős foglalkoztatás rátái. Szlovákiában 2,7%-ot tett ki a nem teljes munkaidőben dolgozók aránya, ami a legszerényebb az Európai Unióban. Magyarországon szintén kevésbé elterjedt a foglalkoztatásnak ez



3. ábra. Foglalkoztatási ráta alakulása, 2004

a formája, bár 1995-höz képest 3,2%-ról 4,7%-ra növekedett súlya. Ez az Unió átlagának negyede, és Csehországhoz, valamint Görögországhoz hasonló szintet mutat.

A régi és az új tagállamok között meglévő szignifikáns különbség a két nem vonatkozásában is megtalálható a részdíós foglalkoztatás tekintetében. A nők esetében sokkal jellemzőbb a részmunkaidős foglalkoztatás, amit alátámaszt az is, hogy az Unióban minden harmadik nő dolgozik így módon, és arányuk folyamatosan növekszik. Hollandia kiemelkedik ezen a téren, mivel a női dolgozók 74,7%-a részmunkaidős foglalkoztatott. Ezen kívül jelentős ez a foglalkoztatási forma a nők körében Nagy-Britanniában, Belgiumban, Luxemburgban, Németországban, Ausztriában és Svédországban, tehát mindazokban az uniós tagállamokban, ahol általában is nagyobb az elterjedtsége a részmunkaidős foglalkoztatásnak. Az új tagoknál minden tizedik nő dolgozik csak részmunkaidősben, a régi tagállamokban ez az arány 35,1%-ot tett ki. A férfiak körében kevésbé elterjedt a részmunkaidős foglalkoztatás. Arányuk megközelíti a 7%-ot, és évről évre növekszik. Az előbb már leírtakkal cseng össze, hogy ez esetben is Hollandia az az ország, ahol a legtöbb a részmunkaidősben dolgozó férfi, 22%. Ezen kívül az átlagot meghaladó a foglalkoztatásnak ez a formája Dániában, Nagy-Britanniában, valamint Svédországban, vagyis ahol egyébként is számottevő a részmunkaidős dolgozók aránya. Szlovákiában és Csehországban a férfiak nem teljes munkaidősben való foglalkoztatása 2% alatti. Magyarországon ennél valamivel magasabb ez a mutató, de az Unió átlagától mégis jócskán elmarad.

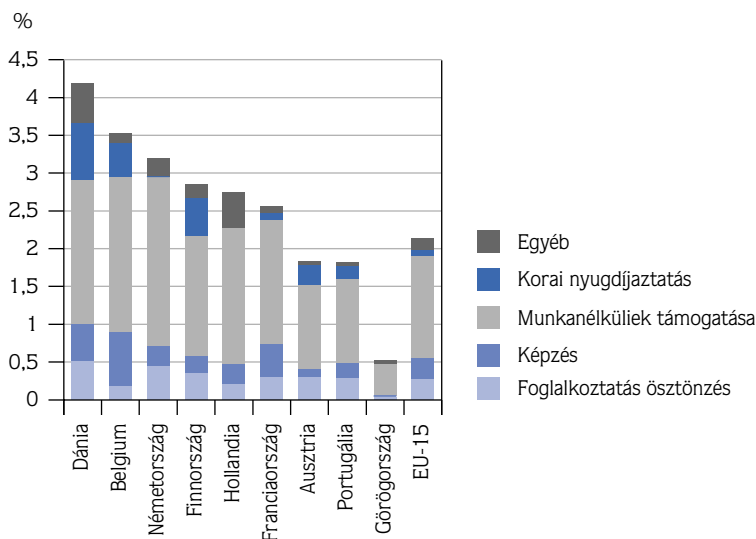
A régiók foglalkoztatottsági helyzete

A régiók szintjén a foglalkoztatás hatalmas különbségeket mutat. A foglalkoztatási ráta 43,4% (Szicília – Olaszország) és 78,2% (Bedfordshire, Hertfordshire – Nagy-Britannia) között mozgott, eltekintve Franciaország tengerentúli területeinek (Martinique, Francia Guayana, Réunion) kiugróan alacsony, 39,5% és 48% között lévő foglalkoztatási adataitól. Ez utóbbi területeken kívül a régiók közül a legalacsonyabb foglalkoztatási ráták Olaszország déli területeihez (Campania, Puglia, Calabria, Basilicata) kapcsolódnak, ezenkívül számottevően elmarad az Unió átlagától a foglalkoztatás szintje Lengyelország nyolc, valamint Spanyolország négy régiójában. Ezzel szemben Nagy-Britannia 37 régiója közül 27-ben a foglalkoztatási ráta meghaladja a 70%-ot, és csupán egyetlen angliai terület (Inner London) van, amelynek a foglalkoztatottsága alatta marad az Unió átlagának. A 10 legnagyobb foglalkoztatási rátájú uniós ország között 1-1-1 hollandiai (Utrecht), svédországi (Stockholm) és dániai található, a 7 angliai mellett. Magyarországon a gazdaságilag fejlettebb területeken a foglalkoztatás szintje alig marad el az Európai Unió átlagától. Ez jellemezte Közép-Magyarország (62,9%), Közép-Dunántúl (60,3%), illetve Nyugat-Dunántúl (61,4%) területeit. A gazdaságilag elmaradottabb régiók ezzel szemben a foglalkoztatás területén is hátrányban vannak. Észak-Magyarország (50,6%), Észak-Alföld (50,4%), valamint Dél-Alföld (53,4%) régióiban a foglalkoztatás szintje a legalacsonyabbak közé tartozik.

Munkaerő-piaci politikák

Az Európai Unió direkt és indirekt eszközök felhasználásával egyaránt arra törekszik, hogy minél hatékonyabban növelni tudja a foglalkoztatottságot. Az utóbbi évek megmutatták, hogy globalizálódó világunkban, a gazdasági verseny közepette fontos szerep jut a foglalkoztatás javításának. Az Európai Unió a kilencvenes évektől kezdve deklaráltan foglalkozott a munkaerő-piaci mechanizmusok támogatásával. A foglalkoztatás növelése szempontjából aktívabb eszközök segítségével már az utóbbi 10 évben is megmutatkozott a kormányok, az Unió és partnerei együttműködésének eredménye. Egy átfogó koncepciót dolgoztak ki, és az összehangolt cselekvés hatására hosszabb távra kijelölték azokat a feladatokat, amelyek segítségével elérhető a tartós növekedés és a munkaerő-piaci pozíciók erősítése, ami a foglalkoztatás növelését és ezzel párhuzamosan a

munkanélküliség visszaszorítását jelenti. Ennek érdekében az Európai Unió jelentős pénzügyi támogatást ad a munkaerő-piaci helyzetjavítására. A kiadások legnagyobb tételét a munkanélküliek számára nyújtott segély teszi ki, amire az EU-15-ben a GDP 1,3%-át, 126,5 milliárd eurót fordítanak. Ezen kívül tetemes összegeket költenek a képzési programok (25,8 milliárd euró), a foglalkoztatás-ösztönző programok (12,9 milliárd euró) és a közvetlen munkahelyteremtés (12,7 milliárd euró) támogatására. A GDP közel 0,1%-át fordítják a csökkent munkaképességűek integrációjára, illetve a korai nyugdíjazás elősegítésére. Az előbb felsoroltakon túl, 3,2 milliárd euróval támogatják az Unióban a pályakezdő fiatalok elhelyezkedését. Ez azért is fontos, mert a 25 év alatti korosztály van leginkább kitéve a munkaerőpiacon megmutatkozó negatív hatásoknak, a magas munkanélküliségnek és a viszonylag alacsony foglalkoztatásnak.



4. ábra. Munkaerő-piaci programokra fordított pénz aránya a GDP %-ában, 2003

A 15 tagállam közül Dánia fordítja a legtöbb pénzt (GDP-je 4,2%-át) munkaerő-piaci politikák támogatására, miközben Nagy-Britannia és Görögország ennek csupán töredékét, a GDP-jük fél százalékát.

Az Európai Unió foglalkoztatáspolitikája a legfiatalabb közösségi politikák közé tartozik. Az Amszterdami Szerződés értelmében elfogadott határozat világosan fogalmaz: 2010-ig el kell érni a teljes foglalkoztatást, ami megközelítően a 70%-os foglalkoztatási szintnek felel meg. Ezek a célkitűzések irányadók az újonnan felvételt nyert országok számára is. Az elmúlt években a foglalkoztatáspolitikai volt az Unió egyik legdinamikusabban fejlődő területe. A demográfiai és munkaerő-piaci helyzet felszínre hozott számos megoldásra váró feladatot: az elöregedő társadalmak, a munkanélküliség, a teljes foglalkoztatás vagy éppen az esélyegyenlőség kérdését. Az Unió támogatási formái (pályakezdők és idősebbek elhelyezkedésének segítése, oktatási és képzési programok, csökkent munkaképességűek beilleszkedésének segítése, közvetlen munkahelyteremtés és egyéb foglalkoztatás-ösztönző elképzelések) egyértelműen kijelölik a foglalkoztatás növelésének az irányait, amiben a kormányzati erőfeszítéseken túl szerepet

szánnak a nem-kormányzati (NGO) szereplőknek és a szociális partnereknek is.

Az Eurostat felmérést készített az elkövetkező évtizedek munkaerő-piaci lehetőségeiről. Ebből kiderült, hogy 2050-ig hozzávetőlegesen 52 millióval csökkenhet a munkaképes korú lakosság Európában, ha a jelenlegi irányszat tovább folytatódik. A felmérések szerint leginkább Németországban, Magyarországon, Olaszországban és Lettországon számíthatnak a munkaerő hiányából fakadó problémákra, mivel ezekben az országokban máris fogy a munkaképes korú lakosság. Az Európai Bizottság azzal a javaslatlall állt elő, hogy speciális beutazási-bevándorlási szabályok megalkotásával tegyék vonzóbbá a szakképzett munkaerő számára az európai munkavállalást. Ezzel párhuzamosan könnyíteni kellene a szezonális munkavállalás szabályait is az Unió határain kívülről érkező és kevésbé képzett külföldiek számára, ami segítené az illegális bevándorlás és a feketemunka elleni küzdelmet – véli az Európai Bizottság. A munkahelyteremtés, a foglalkoztatás növelése és a munkanélküliség visszaszorítása serkenti a gazdaság dinamizmusát, versenyképességét, és az Európai Unió belső fejlődésének kulcsává válhat.

KELEMEN NÓRA

**Ernst-Wolfgang Böckenförde:
Staat, Nation, Europa.
Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie
und Rechtsphilosophie.
(Állam, nemzet, Európa. Államtudományi,
alkotmányelméleti és jogbölcseleti értekezések.
2. kiadás)**

Suhrkamp, Frankfurt am Main. 2000., 290 oldal

Ernst-Wolfgang Böckenförde, volt német alkotmánybíró, a freiburgi egyetem professzorának fenti kötete hat nagyobb lélegzetű, valamint néhány, a *Staat, Verfassung, Demokratie* (Állam, alkotmány, demokrácia) című, illetve a *Recht, Staat, Freiheit* (Jog, állam, szabadság) című könyveket kiegészítő rövidebb tanulmányt tartalmaz. Az egyes írások viszonylag lazán kapcsolódnak egymáshoz, alkalmat adva az olvasónak arra, hogy maga teremtsen meg az összefüggéseket. A szerző módszere vegyíti a tételes jogi, alkotmány- és jogelméleti megközelítést, a történeti és a politikai-társadalmi háttér elemzésének is helyet adva. Böckenförde elsősorban az európai integráció egyes alkotmányjogi kérdéseinek, a német és a francia alkotmányfejlődésnek, a nemzet és a politikai autonómia fogalmának szentel nagy figyelmet.

A szerző az első részben főként azt vizsgálja, hogy az elmúlt évtized európai politikai és alkotmányos változásai milyen hatással vannak a nemzetállamra; milyen jelentőséggel bír ma Európában a nemzetfogalom; hogyan alakul az állampolgárság és a nemzetiség viszonya; hogyan értékelhető az európai integráció gazdasági-funkcionális módja; milyen hatással van az integráció és a globalizáció a politikai autonómiára és a demokráciára.

Az első fejezet *A francia forradalom társadalmi és politikai rendezőelvi* címet viseli. Ebben a szerző kifejti, hogy a francia *Déclaration*-ban és az 1789-es Alkotmányban rögzített rendezőelvek jelentősége abban áll, hogy általuk egyrészt beteljesedett a modern állami felépítés kialakulása, másrészt új alapokra helyeződött a teljes politikai és társadalmi rend. A társadalmi berendezkedés rendezőelvévé az emberi jogok váltak, a politikai rendet pedig ettől fogva egyetlen rendező erő, az egységes állam határozta meg. A létrejött polgári társadalom (*civil society*) új strukturális problémákat hozott: egyrészt amiatt, hogy elvált egymástól a társadalom és az állam; másrészt a vallás és a hagyomány helyett új integráló erő vált szükségessé, amely szerepet ettől fogva a nemzet töltött be; harmadrészt a társadalom új módon tagolódott: korábban a rendi jog, ezentúl a tulajdon határozta meg a társadalmi struktúrát.

A szerző a svájci állam fennállásának 700. évfordulója kapcsán arra a kérdésre keresi a választ a második, *Svájc – Európa példaképe?* című fejezetben, hogy időszerűek-e még azok az alapvető politikai elvek, mint a semlegesség, önvédelem és az ezeken alapuló prosperitás, illetve, hogy milyen kilátásai vannak az országnak az egységesülő Európában.

Böckenförde megkülönbözteti a nemzet etnikai-kulturális fogalmát – amely azoknál a népeknél vált meghatározóvá, amelyek nem szerveződ(het)tek államba (erre a fő példa németeké) – az államalkotó népek politikai nemzetfogalmától (mely a franciákra és az amerikaiakra jellemző). A két eltérő modellben azonban hasonlóan jelentős szerepet tölt be a nyelv. A svájci nyelv jogi modell jó példa Európa számára arra, hogy hogyan lehet a különböző népek, nemzetiségek állami-politikai egységét úgy megerősíteni, hogy ne járjon az identitás sérelmével.

A harmadik fejezet *A nemzet – azonoság a különbözőségben* kérdéskörét járja körül. A széles körben elterjedt értelmezés szerint a nemzet az a politikai öntudatra ébredt nép, amely politikai alanyként cselekszik vagy ilyen cselekvésre törekszik. Feltételezi az összetartozás érzését és a politikai motivációt. Az összetartozás egyszersmind másoktól való elhatárolódást is jelent. A nemzet tudat kötődhet a nyelvhez, a hagyományhoz, a politikai-állami rendszerhez. A nemzetet meghatározó jellemzőket különös módon maga a nemzet határozza meg. Ez úgy történik, hogy a történeti-politikai fejlődés során kiválasztódik egy tényező, ami az összetartozás-tudatot és a másoktól való különbözőséget meghatározza.

A francia, a hozzá közel álló amerikai és a német nemzetfelfogás mellett Böckenförde kiemeli a lengyelek nemzetfogalmát, amelyben a lengyel nyelv és a katolikus vallás vált dominánssá. A nemzet tudat megerősítésének az egyik legfontosabb eszköze az oktatás.

A nemzeti identitás nem rögzül egyszer s mindenkorra, hanem történetileg változó lehet. A szerző ennek kapcsán kitér azokra a vitákra, amelyek a Németor-

szágban a saját nemzet, nemzeti identitás körül, elsősorban azok újrafogalmazásának szükségességéről zajlanak.

Az *Állampolgárság és nemzetiségi koncepció* című tanulmány Roger Brubaker *Staats-Bürger. Deutschland und Frankreich im historischen Vergleich* c. kötetének méltatása is egyben. Böckenförde szerint az állampolgárság, amely külső és belső elhatárolódást is jelent, szoros összefüggésben az államhatalom megszilárdulásával és a területi meghatározódásával. A francia és a német nemzetfogalom összefügg az egymástól eltérő állampolgársági rendszer kialakulásával, de a *ius sanguinis* és a *ius soli* elveit nem lehet közvetlenül a nemzetfogalomról levezetni.

A nemzetiségi koncepció politikailag inkonzisztens alkalmazása Franciaországban akkor okozott nehézséget, amikor algériai bevándorlók gyermekeinek tömegei tudtak és akartak ellenére kapnak francia állampolgárságot, Németországban pedig akkor, amikor a véglegesen letelepedett vendégmunkások milliói számára nem volt elérhető az állampolgárság. A kettős állampolgárság a szerző szerint nem feltétlenül akadályozza az ehhez hasonló helyzetek megoldásának.

Milyen úton jár Európa? – teszi fel a kérdést Böckenförde. A következő két tanulmány talán a kötet legérdekesebb része. Az első az európai integráció alapkérdéseire és alapproblémáira reflektál. Böckenförde először is a történeti kiindulópontot vizsgálja.

Az európai egység kezdeti szakaszában a béke megőrzése érdekében a német ipari és emberi erőforrások használhatóvá tétele, a német hatalmi törekvések megakadályozása, illetve az európai intézmények kiépítésének megkezdése volt a cél. Az európai védelmi közösség,

illetve az első alkotmányozó törekvések kudarcra után a funkcionális integráció tűnt járhatónak, mely során a „politikai célokat a gazdaság útján” akarták megvalósítani. A továbbiakban mindennek az lett a hatása, hogy az integráció szupranacionális maradt, a megerősödő gazdasági közösség háttérbe szorította a nemzetgazdaságok jelentőségét, és az európai jog tárgykörébe kerülő kérdések piacgazdasági szempontjai domináltak.

Az európai integráció alproblémája tehát, hogy a piacgazdaság lehet-e a politikai egységesség motorja, a demokratikus legitimitációban hiányt szenvedő Unió a polgárok Európájává válhat-e, és hogy meg tud-e sikeresen birkózni a bővítéssel. A szerző végkövetkeztetése, hogy az Európai Unió „gazdasági csapdában ül”, és ebből a krízisből csak a politikai integráció erősítése jelenthet kiutat.

Böckenförde konkrét javaslatokat is tesz: fontosnak tartja, hogy politikai vita kezdődjön arról, mik is az európai integráció sajátos céljai; a további integrációban nagyobb szerepet szán az oktatásnak és a kultúrának; valamint kiemeli, hogy szükség van a második pilléren túlmutató, közös, intézményes védelmi, kül- és biztonságpolitikára.

„A hatodik fejezet a politikai autonómia jövőjét vizsgálja. Böckenförde szerint a demokráciát és az államiságot ma a globalizáció, az európaizálódás és az individualizáció egyaránt veszélyezteti – például azáltal, hogy a globalizálódó piacgazdaság lerombolja a korábbi paraszti életformákat, vagy hogy a gazdaság, a pénzügyek és a technológiai folyamatok ellenőrzése kicsúszik az állam kezéből. A demokrácia és az állam feltételez bizonyos összetartó erőket és erre irányuló tudatot, illetve a társadalom „relatív homogenitását”. Homogenizáló hatású le-

het a közös vallás, a népi, nemzeti öntudat, a kulturális örökség.

A demokrácia és az állam megőrzéséhez a társadalmi integráció belső erősítése (amely során kiemelt jelentősége lehet az oktatásnak és a tömegtájékoztatásnak), külső viszonyokban pedig az államiság szétaprózódásának megakadályozása szükséges. Ez utóbbi európai szinten elsősorban a föderatív rendszer megőrzésével érhető el – legalábbis addig, amíg sem európai népről, sem európai nemzetről nem beszélhetünk.

A *Staat, Verfassung, Demokratie* kötetet kiegészítő részben a szerző először is az alkotmányos állammal foglalkozik, megkülönböztetve ennek formális és materiális fogalmát; elemzi az alkotmányváltozás jelenségét, amit szerinte élesen el kell határolni az alkotmányértelmezéstől; tárgyalja az alkotmánybíráskodás funkcionális, szervezeti és legitimitációs kérdéseit; végül a német szövetségi állam és a szociális állam változásai által az elmúlt évtizedekben kiváltott vitának szentel egy tanulmányt.

A *Recht, Staat, Freiheit* című könyvet kiegészítő részben az (állam alkotta) jog és az erkölcs, majd a jog és a szabadság viszonyáról olvashatunk. A szerző választ keres arra a kérdésre, hogy az emberi jogok szükségszerűen feltételezik-e a demokráciát. Vizsgálja a vallás civil társadalomban elfoglalt helyét. Majd a holokauszta sajátos alkotmányjogi értelmezésével zárja kötetét.

Böckenförde professzor könyve tematikailag és módszertanilag változatos, rendkívül izgalmas olvasmány, hasznos lehet mindazoknak, akik az európai integráció közjogi kérdései és az európai államok alkotmányjoga iránt érdeklődnek.

SCHLOSSER ANNAMÁRIA

Szemelvények a nemzetközi sajtóból

Münchner Merkur

Európának minden esélye megvan arra, hogy fontos szerepet játsszon

Habsburg Ottónak a globalizálódásról és a történelem, valamint a földrajz ismeretének jelentőségéről tartott előadásáról számolt be Alexander Weber a konzervatív müncheni lap olvasóinak.

Akadnak olyan volt kancellárok, akik szívesen bújnak a „történelem kabátjába” – míg más politikusok jól megvannak e ruhadarab nélkül is, mivel saját maguk testesítik meg a történelmet, és sokszor saját élményeik alapján beszélhetnek arról.

A müncheni Amerika-ház zsúfolt termében a külpolitikai társaság mintegy hatszáz vendége tanúja lehetett egy ilyen fellépésnek. Habsburg Ottó – a „császári felség”, akit egykoron falragaszokon hazaárulóként üldöztek a náciak, akit hazája, Ausztria, hosszú időn át ellökött magától, s akit az amerikaiak „az európai arisztokrácia Clark Gable-jeként” csodáltak – a politika globalizálódásáról beszélt. A 93 éves előadó olyan könnyedén, tények és utalások oly gazdag tárházát felvonultatva értekezett a történelmi és aktuális válságokról, hogy még azon hallgatók sem vonhatták ki magukat lenyűgöző hatása alól, akik nem minden gondolatával értettek egyet.

Már a „globalizálódás” fogalmának felmerülésekor óvatosságra intett Habsburg Ottó: a legtöbb ember nem tudja, mit is jelent ez a kifejezés, miközben bár-

mi belemagyarázható. Alkalmanként „amerikai szörnyként” bukkan elő, s ideális a „demagógia megalapozásához”. Európának akkor is szüksége van az USA-ra partnerként, „ha ez nem is mindig kellemes” – mondta Habsburg. George Bush biztosan vét hibákat, de az ellemne Európában folytatott uszítás nincs rendjén, véli a CSU-politikus.

Legfőbb politikai üzenetét – miszerint „aki a világpolitikát kívánja elemezni, vegye figyelembe a történelmi és földrajzi tényezőket is” – az iraki kérdés kapcsán fejtette ki. Itt is elmaradt a történelmi analízis – állítja. „Irak tragédiája az, hogy három népet akarnak egy államba tömöríteni – ez soha nem működhet.”

Hogy a politikai világtérképen kialakult némely határvonal felett is csóválhatnánk fejünket, Ausztria-Magyarországnak az első világháború után kialakult helyzete alapján, anekdotázva mutatta be. „Ezt a japánokra bízták, akik viszont akkor még nem ismerték a bort. Burgenlandi átvonulásuk végeredménye a cikcakkos határ.”

Oroszországgal kapcsolatosan azonban egyáltalán nem kívánt viccelődni. Miután Gerhard Schröder ex-kancellár német-orosz cégek mellett történő jövedelmező ténykedésével összefüggésben kifejezte felháborodását, óva intett a moszkvai fejleményekkel kapcsolatban: „A demokráciát ott módszeresen lerombolják”. A Duma és a kormány alig játszik szerepet, s Putyin elnök barátai kezében egyre több a hatalom – vélekedett.

Retorikai lóugrásokkal haladva India

(„ismertem Nehrut”), Kína („Vörös Kína katonailag soha nem rohanja le Tajvant”) és Afrika történelmén át („az USA gigantikus léptekkel új olajcentrummá alakítja Nyugat-Afrikát”), Habsburg optimistán változta Európa jövőbeli szerepét. Ha végre nem „egymás ellen dolgozunk”, hanem kihasználjuk az itt élő emberekben rejlő képességeket és intelligenciát, Európának minden esélye meglesz arra, hogy ismét nagy szerepet játszhasson a világpolitikában.

www.merkur-online.de

Diário Economico

Bővítés: Európa jövője

A portugál gazdasági napilap a fenti címmel közölte Gecse Attila nagykövet írását. A magyar diplomata a tíz új tagállam csatlakozása körüli félelmeket és kritikákat vizsgálta cikkében, amelyet az alábbiakban kivonatolva ismertetünk.

A lisszaboni magyar nagykövet méltatta a legutóbbi bővítés jelentőségét, elemezte annak – elsősorban pozitív – hatásait a jelenlegi uniós kontextusban. A bevezetőben a diplomata alábbi gondolatait emelte ki a szerkesztő: „Minden bővítés után felmerülnek kritikák: a klub túlságosan nagy, az új tagok nem alkalmasak. Sokan attól tartottak, hogy az EU túl gyorsan halad és rossz irányba.” Az írás négy konkrét példát említ, amelyek bizonyítják: az Unió nem veszített, sőt inkább nyert a bővítéssel. Az EU az előzetes félelmek ellenére működőképes maradt, az új országok csatlakozása nem okozott törést vagy megtorpanást. Az új tagországok gazdasági és termelékenységi növekedési üteme

gyorsabb, mint a régieké. A munkavállalók és a szolgáltatások szabad áramlása alapjog az Unióban, amelynek megvalósulása esetén az EU versenyképessége tovább nő.

A lap külön kiemeli a cikk ez utóbbi gondolatát, miszerint: „Elvi kérdés, hogy minden tagállam és minden uniós polgár azonos jogokkal rendelkezzen. A munkaerő és a szolgáltatások szabad áramlása alapvető fontossággal bír az EU versenyképessége szempontjából.” További hangsúlyos részlet, amely egyben az írás konklúziója is: „Nem hagyhatók figyelmen kívül az EU olyan értékei, mint a nyitottság, a szolidaritás és az egyéni teljesítmény tiszteletben tartása.”

www.diarioeconomico.com

Le Quotidien

Az Unió belső biztonságáért

A francia nyelvű luxemburgi lap beszámolt arról a találkozóról, amelyet Luc Frieden, a nagyhercegség igazságügy-minisztere bonyolított le több, biztonsági ügyekért felelős kollégájával Finnországban. Szó esett az új tagállamok határainak védelméről – amelyek hamarosan schengeni határok lesznek.

Az Európai Unió következő, finn elnökségére történő felkészülés részeként, Luc Frieden Saariselkában, Finnországban találkozott kollégájával, Kari Rajamaki belügyminiszterrel, Franco Frattinivel, az Európai Bizottság bel- és igazságügyi biztosával, valamint Peter Altmaier német államtitkárral, és megbeszélést tartottak az Európai Unió belbiztonsági kérdéseiről. Frieden a rendelkezésre áll

lás elvén működő jobb információcserét, valamint jobb operatív együttműködést sürgetett a biztonságpolitika szereplői között.

Az Európai Unió schengeni övezetének kibővítését megelőzően, Frieden miniszter szerint beható vizsgálat szükséges a tíz új tagországban annak megállapítására, vajon betartják-e ezek az országok a külső határellenőrzésre vonatkozó európai uniós szabályokat.

A luxemburgi miniszter szerint „állampolgáraink csak abban az esetben bízhatnak meg az Európai Unió biztonságpolitikájában, ha az új külső határokat a szabályoknak megfelelő ellenőrzés alá vonják.” Ezért fontos, hogy ezen országok értékelése minden részletre kiterjedjen, beleértve a rendőrségi együttműködést, az adatcserét, az adatvédelmet és a korrupció elleni harcot.

A politikusok látogatást tettek a finn-orosz határnál. Ez alkalommal Luc Frieden dicsérte a finn határvédelmi szervek példás professzionalizmusát, amellyel – nehéz körülmények között – példamutató módon védik a schengeni övezet leg hosszabb szárazföldi határát. (...)

A luxemburgi miniszter szerint az operatív együttműködés segíti a valós partneri kapcsolatok kialakulását az Európai Unió tagországainak rendőri erői között, elsősorban a határvédelemben, többnemzetiségű egységek kialakításával a schengeni közös külső határ stratégiai pontjain. „Az Unió különböző tagországai tisztviselőinek kvázi állandó jelenléte a schengeni külső határon bizonyosságot nyújt a határ közös mivoltáról, s arról, hogy valóságos partneri kapcsolatban kell azt őrizni” – nyilatkozta Luc Frieden.

<http://pdf.lequotidien.lu/pdf/pdf/index.php>

Süddeutsche Zeitung

Zárt munkaerőpiac

Már csak Németország és Ausztria állja útját a munkaerő szabad áramlásának – tájékoztatja olvasóit a befolyásos német lap, a május elejére kialakult helyzetet ismertetve.

Martin Schulz, az Európai Parlamentben képviselt szocialisták vezetője ritkán marad adós kommentárjaival. Azonban, ha a kelet-európai munkaerő szabad áramlásáról kérdezik, szinte érezhető szorongása. Hosszan tétovázik, keresi a szavakat, hogy végül „igen is, nem is” választ adhasson.

Most viszont kénytelen lesz véleményt formálni. A strasbourgi parlament ugyanis Óry Csaba magyar képviselő ama jelentése kapcsán hoz döntést, miszerint az az átmeneti szabályozás, amely a régi tagállamok számára lehetővé teszi munkaerőpiacuk lezárását az új tagállamokból érkező munkaerővel szemben, diszkriminatív. A 2011-ig érvényes korlátozás ráadásul a feketemunka növekedését segíti elő. Óry azt javasolja, hogy az átmeneti időszak végső határideje legfeljebb 2009 legyen.

„A szociáldemokrata frakció többsége a szabad áramlást támogatja” – ismeri el Schulz, s ez előtt valószínűleg ő is fejet hajt majd. Német szociáldemokrata kollegái azonban megnehezítik helyzetét, mivel – éppúgy, mint a berlini nagykoalíció – nem kívánnak enyhíteni a szabályozáson. Schulz viszont nemcsak európai képviselő, hanem az SPD elnökségi tagja is. Angela Merkel kancellárasszony kormánya pedig éppen a napokban döntött úgy, hogy további három évvel, 2009-ig meghosszabbítja az átmeneti szabályozás határidejét.

Megszorító hozzáállásával Németország egyre inkább magára marad Európában. Még Ausztria hasonlóan elutasító a lengyel és a cseh munkaerővel szemben. Más tagállamok, mint Nagy-Britannia, Írország vagy Svédország, azonnal beengedték a kelet-európaiakat, ám az olcsó munkaerő mégsem özönlötte el őket. Még az Egyesült Királyságban sem éri el az új tagállamokból érkező munkavállalók száma a kereső lakosság fél százalékát, ráadásul itt a munkanélküliség is csökkent. Más államok is követni kívánják a példát, s május elsejével megnyitja határait Finnország, Spanyolország és Portugália. De ugyanígy határozott a holland kormány is. (Hollandiában az év végére várható ilyen értelmű döntés. Görögország az utolsó pillanatban jelezte, hogy májustól ugyancsak felemeli a sörpót. Dániában marad az engedélyezettési rend, ám ez lényegében szabad utat biztosít a helyi béreknek alá nem ígérő, új tagállamokból érkező munkavállalóknak – a szerk.) Időközben még Franciaország is fokozatosan beengedné a kelet-európaiakat. (A belgák, a luxemburgiak és a franciák egyes ágazatokban tárják szélesebbre a kapukat, Párizs például hét ágazat 612 foglalkoztatási körében, ami francia számítások szerint 700 ezer álláshelyet érint az országban – a szerk.)

Valószínűleg többfelé elterjedt immár a felismerés, miszerint azok az országok, amelyek korábban nyitják meg határait, több haszonra tehetnek szert, mert ezek vonzhatják majd a legjobban képzett munkavállalókat. A Német Gazdaságkutató Intézet tanulmánya szerint a piacnyitás mindenképpen nyereséget jelent, mivel a kelet-európai munkavállalók gazdasági teljesítménye jóval meghaladja a nekik kifizetett munkabért. A vál-

lalkozások ezért már régóta szorgalmazzák a piacnyitást.

Mindezzel tisztában van Martin Schulz is. Személy szerint arra számít, hogy „az európai munkaerőpiac kiegyenlítetté válik” majd. Az SPD-politikus ehhez azonban azt is hozzáteszi, hogy jelenleg Németországban érthető félelmek tapasztalhatók.

www.sueddeutsche.de

Szabadság

Balkáni szabadkereskedelmi övezet alakul

Az EU határozottan támogatja egy szabadkereskedelmi övezet létrehozását a Balkánon. Összesen kilenc államot érint az elképzelés, Romániától egészen Szerbia-Montenegróig. A térség vezetői arról tárgyalnak, miként lehetne a meglévő szabadkereskedelmi megállapodást (gyakorlatilag a CEFTA maradványát), amely Bulgáriára, Romániára és Horvátországra terjed ki, további hat országra, egyebek között Albániára, Moldovára, Koszovóra kiterjeszteni. A témával foglalkozott a kolozsvári napilap cikke.

Peter Mandelson, az EU kereskedelmi biztosa szerint a délkelet-európai kereskedelmi kapcsolatok fejlesztése utat nyit a kereskedelmi, gazdasági és politikai kapcsolatok szorosabbra szövése előtt az EU-val.

Az EU és a Balkánon lévő államok közötti kereskedelem brüsszeli források szerint 2001 óta több mint felével nőtt, tavalyi értéke már 79 milliárd eurót ért el.

A kezdeményezés nem a brüsszeli bizottságé, hanem a CEFTA-é. Az Európai Bizottság képviselője közölte, hogy a vá-

rakozások szerint az érintett országok közötti kereskedelem 90 százalékban akadályoktól mentesen bonyolódna le, az ipari termékeket érintően teljesen szabadon, a mezőgazdasági terményekre vonatkozóan részlegesen. A Világbank számítása szerint a Balkán nyugati és keleti része közötti külkereskedelem a CEFTA-bővülés révén a háromszorosára emelkedhet, a nyugat-balkáni országok között pedig megduplázódhat.

Az új szabadkereskedelmi megállapodás 31 kétoldalú megállapodást vált majd fel, ami nemcsak a kereskedelmi szabályok egyszerűsödését jelenti, de azt is, hogy a térség nagyobb vonzerőt gyakorol majd a külföldi befektetőkre. Talaly a régió országaiba 10 milliárd eurónyi tőke irányult, azonban szinte kizárólag csak Horvátországba, Bulgáriába és Romániába.

A Balkán-megállapodás létrejöttének Brüsszelben nem látják akadályát. A Horvátországból hallható ellenvélemény, miszerint az Európai Bizottság egy „új Jugoszlávia” létrehozását szorgalmazná, félreértéseken alapul, és időközben el is halványodott.

Brüsszel a régió szabadkereskedelmi övezetének projektjét nemcsak az árucse-re ösztönzőjének tartja, hanem az országok fontos tapasztalatszerzési eszközének tekinti az uniós tagságuk szempontjából.

A Balkán országainak miniszterelnökei Jose Manuel Barroso, az Európai Bizottság elnöke és Olli Rehn, az Unió bővítési biztosának jelenlétében tárgyaltak az új megállapodás részletkérdéseiről. A Bizottság abban bíz, hogy a tárgyalásokat ez év vége előtt le lehet zárni.

www.hhrf.org/szabadsag/uj/index.php

CONTENTS

ZOLTÁN LÉKÓ: Regulation of Lobbying in the European Union	3
ÉVA BÓKA: European Integration and the Idea of Federalism	22
TÜNDE TÖRÖK: New Opportunities of Somogy County Due to EU	39
ERIKA NAGY: Regulation-Planning Environment of Transformed Consumption Space in Central-Eastern Europe	49
Review	
LÍVIA LOSONCZI: Made in Europe – New Communication Strategy of the EU	70
Current Affairs in the EU	
<i>Hungarian Central Statistical Office</i>	
NÓRA KELEMEN: Employment in the European Union	96
Book Review	
Ernst-Wolfgang Böckenförde: Staat, Nation, Europa. Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie. (State, nation, Europe. Public Administration, Constitution-Theory and Legal Studies)	109
Monitor	112
English summaries	117

SUMMARIES

ZOLTÁN LÉKÓ **REGULATION OF LOBBYING IN THE EUROPEAN UNION**

In spring of 2005 Siim Kallas, Vice-President of the Commission for Administrative Affairs, Audit and Anti-Fraud introduced the idea of a European Transparency Initiative and in November 2005 the Commission adopted this Initiative. A Green Paper was published on the 3rd of May 2006 to launch a debate with all the stakeholders on how to improve transparency on the Community Funds, consultation with civil society and the role of the lobbies and NGOs in the European institutions' decision-making process. At the moment there are about 12-13,000 lobbyists established in Brussels, while around 3,000 interest groups have a permanent office in the capital of Europe. The author of this paper examines the existing rules governing the activities of lobbyists, such as the Rules of Procedure of the European Parliament and the Code of Conduct for Lobbyists, as well as the dispositions of the Green Paper and reactions taken on it.

ÉVA BÓKA **EUROPEAN INTEGRATION AND THE IDEA OF FEDERALISM**

Federalism is perhaps one of the most debated ideas in European thinking. It is often said to be confused and undefinable; occasionally it is used to express fragmentation, or unification so that it leads to contradiction. The word federalism can be understood in different ways. The 1992 Maastricht Treaty overtly breaks off with using this term as a result of supra-national and intra-governmental compromise. However shall we really accept all these? – one may raise the question. May it rather be a misunderstanding that evolved in the bustle of history? The significance of the debate indicates a dilemma of great importance: whether the often quoted word federalism may be applied in the context of the EU: does European federalism exist at all?

TÜNDE TÖRÖK **NEW OPPORTUNITIES OF SOMOGY COUNTY DUE TO EU**

Somogy forms a part of South-TransDanubian region of Hungary which is dropping behind as regards GDP per capita. It is the fifth biggest and one of the least densely populated counties. During the change of regime market liberalisation, later ownership changes left mark on its otherwise weak industry while capital investments passed by the area of poor infrastructure and skilled labour. Even in our days wages are far below the national average, rate of unemployment is high though the county pre-

served so far non-exploited reserves. Somogy County may foresee better days expecting Union projects and markets, M7 highway construction, tourism based on thermal water and other natural values of the county, utilisation of Taszár military base as well as bio-mass production.

ERIKA NAGY **REGULATION-DESIGN ENVIRONMENT OF TRANSFORMED** **CONSUMPTION SPACE IN CENTRAL-EASTERN EUROPE**

The decade of the nineties is a milestone in the transformation of European town spaces: globalisation of capital, spreading of new, Post-Fordist production structures and deepening, long term crisis of “traditional” (Fordist) industrial spaces devalued the situation of towns in the competition fought (in domestic and international markets) for development sources. Continental town-policy based on neo-liberal principles adopted in the past decade may be looked-at as answers to these challenges with the primary goal to develop attractive investment environment – contrary to the traditional planning approach build upon restrictions, regulations. As a result of these trends “mega-projects” – that may be considered as products of the “new” town-policies - spread in Central-Eastern European transforming countries. The most dramatic change of this nature caused the appearance of new, huge areas of community consumption, what accelerated the revaluation and rearrangement of town-spaces.

LÍVIA LOSONCZI **MADE IN EUROPE – NEW COMMUNICATION STRATEGY** **OF THE EU**

Is there a trouble with EU communication? The author of this paper focusing on communication tries to find the answer however problems outlined in the study go far beyond the area of EU communication.

CONTRIBUTORS TO THIS VOLUMENE

ZOLTÁN LÉKÓ	lawyer, political scientist, staff member of Constitution Department of Ministry of Justice
ÉVA BÓKA	historian, active participant of the Hungarian education, PhD, living in Holland; field of research: theories of European integration, Europe and globalization, history of relationship between Europe and other civilisations
TÜNDE TÖRÖK	journalist, correspondent of national papers, Balaton and Somogy county
ERIKÁ NAGY	Hungarian Academy of Sciences Regional Research Centre, Békéscsaba
LÍVIA LOSONCZI	chief editor of MTV, senior editor of Úton – Európa Magazin, specialised journalist for Union
NÓRA KELEMEN	political scientist, staff member of Coordination and Analyst section of Central Statistical Office of Hungary
ANNAMÁRIA SCHLOSSER	PhD student, Public Administration and Law Doctorate School of Eötvös Loránd University

E számunk szerzői

LÉKÓ ZOLTÁN	jogász, politológus, Európa jogi szakjogász; az Igazságügyi Minisztérium Alkotmányjogi Főosztályának munkatársa
BÓKA ÉVA	Hollandiában élő, a magyar oktatásban aktívan részt vevő történész, PhD; főbb kutatási területei az európai integrációs elméletek, Európa és a globalizáció, Európa más civilizációkkal való kapcsolatainak története
TÖRÖK TÜNDE	újságíró, több országos lap balatoni és somogyi tudósítója
NAGY ERIKA	MTA Regionális Kutatások Központja, Békéscsaba
LOSONCZI LÍVIA	az MTV vezető szerkesztője, az Úton – Európa Magazin felelős szerkesztője, uniós szakújságíró
KELEMEN NÓRA	politológus, a KSH Tájékoztatási koordinációs és elemző osztályának munkatársa
SCHLOSSER ANNAMÁRIA	PhD hallgató, ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola